

## Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas: etinis aspektas

Jolanta Palidauskaitė

*Kauno technologijos universitetas,  
Donelaičio g. 20–129, LT–3000 Kaunas*

*Valstybės tarnautojų veiklos teisinio reglamentavimo etinis aspektas nėra sulaukęs tyrinėtojų dėmesio. Straipsnio tikslas – pažvelgti į teisinius valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančius aktus iš viešojo administravimo etikos perspektyvos.*

*Remiantis Vakarų viešojo administravimo etikos tyrinėtojų patirtimi pirmiausia bandoma pažvelgti, kokius etinius aspektus pabrėžia pagrindinis šalies įstatymas. Bandoma apžvelgti kai kurias bendrųjų ir specifinių įstatymų raidos tendencijas ir jas įvertinti platesniame viešojo administravimo kontekste.*

*Straipsnyje pabrėžiama, kad akivaizdžiausių didėjančio dėmesio viešojo administravimo etikai pokyčių aptinkama valstybės tarnybos įstatymo redakcijose, čia ne tik plečiamos valstybės tarnautojų teisės, bandoma rasti pusiausvyrą tarp teisių ir pareigų, bet ir didinama asmeninė atsakomybė, nustatomi aštuoni valstybės tarnybos etikos principai. Nepaisant kai kurių įstatymų trūkumų, jie gali būti vertinami kaip liudijimas, kad viešojo administravimo etikai skiriama daugiau dėmesio.*

*Raktažodžiai: valstybės tarnautojų veikla, viešojo administravimo etika, valstybės tarnautojų teisės, pareigos ir atsakomybė, valstybės tarnybos vertybės.*

*Keywords: public servants' activity, ethics of public administration, rights, duties and responsibility of public servants, values of public servants.*

Lietuvos valstybės tarnyba, kaip ir jos analogai Rytų ir Vidurio Europos šalyse, yra gana nauja teisės reguliavimo sritis. Valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas nėra tik teisės mokslo objektas. Jis gali būti tiriamas ir iš kitų mokslų perspektyvos (istorijos, etikos, vadybos ir kt.).

Lietuvos teisės specialistai gilinasi į konkrečius valstybės tarnybos reglamentavimo aspektus, tačiau etinė perspektyva nėra sulaukusi reikiamo tyrinėtojų dėmesio. Tyrimo objektas – valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojantys įstatymai. Šio straipsnio tikslas – pabandyti įvertinti su valstybės tarnautojų veikla susijusius įstatymus iš viešojo administravimo etikos perspektyvos. Šiame straipsnyje siekiama dviejų tikslų: palyginti tam tikrus veiklos reglamentavimo aspektus, išskirti teisinio reglamentavimo tendencijas ir jas įvertinti platesniame viešojo administravimo plėtojimosi kontekste. Taikomi tyrimo metodai: lyginamoji ir kontentinė (turinio) analizė. Lyginamoji analizė leidžia apžvelgti valstybės tarnautojų veiklos reglamentavimo tendencijas teisėkūros raidos plotmėje (istorinė perspektyva). Įstatymų turinio analizė padeda išvelgti veiklos reglamentavimo laipsnį ir pobūdį konkrečiose jų veiklos srityse. Straipsnyje bus pateikta trumpa istorinė valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančių įstatymų apžvalga, bendrųjų ir spe-

cialiųjų valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančių įstatymų analizė, padarytos apibendrinančios išvados.

### Trumpa istorinė valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančių įstatymų apžvalga

Šiuolaikinė valstybės tarnyba Lietuvoje yra gana nauja profesinės veiklos sritis. Atkūrus nepriklausomybę ir ėmus kurti demokratinės valstybės pamatus, susirūpinta ir valdininkų veiklos teisiniu reglamentavimu. Pirmas žingsnis šia linkme buvo žengtas 1995 m. balandį išleidus Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymą, po kurio sekė keletas Vyriausybės nutarimų, susijusių su jo įgyvendinimu. 1999 m. pasirodė du reikšmingi įstatymai, t. y. pataisyta antroji valstybės tarnybos įstatymo redakcija ir priimtas visai naujas viešojo administravimo įstatymas. Pastarojo pasirodymas sietinas su 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio, skelbiančio, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, įgyvendinimu [1]. Nuo 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo trečia valstybės tarnybos įstatymo redakcija<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatyme yra numatyta, kad kai kurios įstatymo nuostatos įsigalios kiek vėliau (pvz., 2003 m.) [2].

Minėtieji valstybės tarnybos ir viešojo administravimo įstatymai priskirtini prie bendro pobūdžio įstatymų, reglamentuojančių visų viešojo administravimo sistemos tarnautojų veiklą. Tai lyg bendro pobūdžio universalios taisyklės, numatančios tam tikras veiklos gaires. Šalia jų veikia ir specialieji įstatymai, taikytini konkrečių administravimo sričių atstovams (pvz., mokesčių inspektoriams, muitininkams, policininkams ir kt.).

Atskirą grupę sudaro valstybės tarnautojų profesinę veiklą etikos aspektu reglamentuojantys teisiniai dokumentai – Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje, moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymai. Vakarų šalių viešojo administravimo etikos tyrinėtojai tokius įstatymus vadiną etikos įstatymais. Šiuos įstatymus priskirti bendrųjų ar specialiųjų įstatymų pogrupiams sudėtinga, nes jie yra privalomi visiems viešojo administravimo sistemos tarnautojams, t. y. savo apimtimi yra bendro pobūdžio, kita vertus, jie reglamentuoja specifinę, t. y. su etika susijusią tarnautojų veiklą, yra specifinio turinio. Be to, Valstybės tarnybos ir Viešojo administravimo įstatymai taip pat susiję su kai kuriais etiniais tarnautojų veiklos aspektais (numatyti principai, pareigos, teisės).

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas buvo priimtas 1997 m., antroji redakcija pasirodė 2000 m. vasarį. 1998 m. pasirodęs Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas dar nespėjo išgyventi esminių pokyčių.

### **Bendrųjų valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančių įstatymų analizė**

Daugelio valstybių konstitucinėje praktikoje (JAV, Britanijos ir kt.) valstybės tarnautojų veiklos pagrindas yra konstitucija ir joje įtvirtinti pagrindiniai valstybės tarnybos principai ar vertybės.

Vienas iš JAV viešojo administravimo etikos tyrinėtojų R. Chapmanas teigia, kad konstitucijos svarbios dėl trijų priežasčių: 1) jos nustato taisyklės, pagal kurias dirba administratoriai, 2) skelbia tai, ko tikimasi iš valstybės pareigūnų (piliečiai žino, kaip turėtų dirbti vykdomoji ir administracinė valdžios dalis. Šis viešumas ir žinojimas svarbus demokratijai), 3) valstybės pareigūnai, daugiausia žinantys apie konkrečios vyriausybės veiklą, patys kuria ir aiškina konstituciją. Jie tai daro patardami ministrams ir siūlydami pataisas parlamentarams [3, p. 24].

Kitas pripažintas viešojo administravimo autoritetų J. Rohras pabrėžia, kad konstitucija suteikia valstybės tarnybos etikos pagrindą [4, p. 59]. Į etiką žiūrėdamas per teisės prizmę J. Rohras išryškina režimo vertybes, kurios sudaro viešojo administravimo etikos pagrindą ir kartu sutampa su konstitucijoje skelbiamomis vertybėmis bei atsispindi įvairiuose įstatymuo-

se. Autorius teigia, kad JAV svarbiausiomis laikomos tokios režimo vertybės kaip laisvė, lygybė, nuosavybė ir nacionalinis saugumas [5, p. 67–90].

Lietuvos Respublikos pagrindinis įstatymas, Konstitucija, neturi atskiro skyriaus, skirto valstybės valdymo gairėms apibrėžti, tačiau tai nėra išimtinis atvejis Vakarų demokratinių valstybių konstitucionalizmo praktikoje. Pagal savo atliekamo darbo svarbą valstybės tarnautojų veikla ne mažiau svarbi nei parlamentarų ar Vyriausybės atstovų, ypač dėl jų veiklos apimties ir mastų, kurie šiandieniniame pasaulyje turi tendenciją nuolat plėstis.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ne tik įtvirtina pagrindinį valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principą (5 str.), bet ir įtvirtina visų asmenų lygybę įstatymui, teismui ir kitoms valdžios institucijoms, užkirdama kelią galimam šališkumui lyties, rasės, tautybės, religijos, socialinės padėties ar kitu pagrindu (29 str.), suteikia piliečiams galimybę kritikuoti valdžios įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų priimtus sprendimus (33str.) [1]. Remiantis J. Rohro pozicija, galima teigti, kad Lietuvos Konstitucija įkūnija tarnavimo žmonėms ir lygybės vertybes, kurias praktikoje turi įgyvendinti valstybės tarnautojai.

Daugelio Vakarų demokratinių valstybių praktikoje valstybės tarnautojų veiklos pagrindus reglamentuoja valstybės tarnybos įstatymas (Civil Service Act). Trys valstybės tarnybos įstatymo redakcijos Lietuvoje leidžia apžvelgti ne tik valstybės tarnybą reglamentuojančių aktų, bet ir bendruosius šalies teisėkūros ypatumus. Bene labiausiai į akis krentantis Valdininkų ir vėlesnio valstybės tarnybos įstatymo redakcijų skirtumas yra įstatymo forma. Pirmame teisės akte dar nėra pateikiami tikslūs tekste vartojamų terminų apibrėžimai, vėliau atsirado ir konkretūs įstatymai, reglamentuojantys įvairius įgyvendinimo aspektus (trečioji redakcija). Valdininkų įstatymą sudarė 4 skyriai (iš viso 40 str.), antrojoje redakcijoje buvo 13 skyrių (79 str.), paskutinėje redakcijoje – 11 skyrių (51 str.).

Akivaizdu, kad tobulinant teisinį valstybės tarnautojų veiklos nustatymo pagrindą atsižvelgiama į esamą praktiką, problemas, modernias vadybos tendencijas ir įstatymu bandoma reglamentuoti vis platesnes veiklos sritis. Valdininkų įstatymo 14 ir 15 straipsniai, numatę pareigas ir teises, išaugo į atskirą skyrių. Tas pats pasakytina apie atsakomybės, karjeros, skatinimo, darbo užmokesčio, mokymo, atleidimo iš pareigų bei valstybės tarnybos valdymo aspektus.

Analizuojant valstybės tarnybos įstatymą etiniu aspektu išskirtinio dėmesio reikalauja valstybės tarnybos principų, valstybės tarnautojų pareigų ir teisių santykio bei atsakomybės problemos.

Dar 1995 m. Valdininkų įstatymas nurodė vengti kelių viešojo administravimo etikos problemų, t. y. nepotizmo ir interesų konflikto. Įstatymo 10 str. drau-

džia dirbti asmenims, susijusiems giminystės ryšiais, jei jų tarnyba susijusi su vieno iš jų pavaldumu kitam arba kontrole. Taip pat draudžiama turėti kitą darbo vietą (išskyrus kūrybinę, pedagoginę, gydytojo bei veiklą mokslo ir studijų institucijose), atstovauti kitų šalies ir užsienio valstybių įmonių, įstaigų ir organizacijų interesams ir vyksti į užsienį jų kvietimu, streikuoti, būti personalinės įmonės savininku, ūkinės bendrijos tikruoju nariu ar komanditoriumi, įsigyti arba valdyti pagal įgaliojimą daugiau kaip 10 proc. vienos įmonės vertybinių popierių, naudotis ne tarnybos reikalams darbovietės turtu, naudoti darbo laiką ir tarnybos teikiamas galimybes ne tarnybos tikslams, gauti dovanas už tarnybą [6, 10 str.].

1999 m. redakcija pakartoja kai kuriuos valstybės tarnautojų veiklos draudimo aspektus (tai, kas susiję su potencialiu interesų konfliktu), kai kurių atsisako (naudotis ne tarnybos reikalams darbovietės turtu, naudoti darbo laiką ir tarnybos teikiamas galimybes ne tarnybos tikslais, gauti dovanas už tarnybą), įveda naujų, t. y. draudžia būti politinių partijų ar organizacijų, profesinių sąjungų ar susivienijimų nariais, dalyvauti politinėje veikloje, eiti daugiau nei vienas pareigas valstybės tarnyboje [7, 22 str.]. 2002 m. redakcijoje reikalavimas vengti politinės veiklos, streikuoti, priskiriamas prie politinio neutralumo sąvokos [8, 3 str.].

Valdininkų įstatyme nėra atskirai išskirti valstybės tarnybos principai. Tuo tarpu 1999 m. redakcijoje nurodyti įstatymo viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo ir karjeros principai [7, 3 str.]. Nors išskirti tik 5 principai, juos detalčiau apibrėžiant minimi ir nešališkumo, atvirumo, suprantamumo, vienodų galimybių, darbuotojų vertinimo, remiantis objektyviais ir jų pranašumus atskleidžiančiais kriterijais, principai. Įstatymo viršenybės principas draudžia valstybės tarnautojui atlikti veiksmus, nepriklausančius jo tiesioginės kompetencijos sričiai. Svarbu, kad visiems šalies piliečiams yra numatyta teisė stoti valstybės tarnybon, neatsižvelgiant į lytį ir kt. Karjeros principo įgyvendinimas praktikoje turėtų užkirsti kelią subjektyviems sprendimams ir asmeniškumams.

1999 m. Viešojo administravimo įstatyme numatyti 5 viešojo administravimo principai: įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktinaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo. Apibrėžiant išvardytus principus minimi nešališkumas, veiklos teisėtumas. Atskirai pabrėžiamas subsidiarumo principas, pagal kurį aukštesnėms institucijoms neturi būti priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesnės institucijos ar kiti asmenys [9, 4 str.].

Nors valstybės tarnybos ir viešojo administravimo įstatymai mini kiek kitokius veiklos principus, nėra jokio pagrindo teigti, kad skirtingų veiklos aspektų išryškėjimas gali sukelti papildomų problemų. Vals-

tybės tarnybos įstatymo minimi principai labiau orientuojasi į tuos aspektus, kurie yra detalizuoti įstatyme (priėmimas į darbą, kilimas karjeros laiptais, darbo pobūdis), tuo tarpu viešojo administravimo aktas pabrėžia universalesnius, su valstybės tarnybos valdymu susijusius principus (tarnybinis bendradarbiavimas, subsidiarumo principas).

2002 m. Valstybės tarnybos įstatyme apibrėžiant valstybės tarnautojų veiklos principus atsiranda *etikos* sąvoka: 3 straipsnis skelbia pagrindinius valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principus [8, 3 str.]. Seimo pirmininko A. Paulausko iniciatyva 2001 m. sudaryta darbo grupė valstybės tarnautojų ir politikų etikos kodekso principams rengti išskyrė 8 svarbius etinius principus. Jie buvo įtraukti į naująjį Valstybės tarnybos įstatymą ir įvardyti kaip svarbiausi etikos principai<sup>2</sup>. Šalia jau minėtų 5 (įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, politinio neutralumo, skaidrumo ir karjeros) principų atsirado keli nauji, t. y. lojalumo ir atsakomybės už priimtus sprendimus. Lojalumo principas nėra detalizuojamas, todėl sunku nustatyti, apie kokį lojalumą kalbama (principams, politinei valdžiai, vadovybei ar kt.).

Viešojo administravimo mokslo atstovai dažnai vartoja terminą *pagrindinės viešojo administravimo vertybės*. Tai išreiškiami skirtingomis sąvokomis: „core values“, „key values“ arba „essential values“. Pagal prasmę paskutiniame Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme numatyti 8 svarbiausi etikos principai: pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas atitinka viešojo administravimo teoretikų ir praktikų pabrėžiamas valstybės tarnybos vertybes<sup>3</sup>.

Skirtingose valstybėse pagrindinės viešojo administravimo vertybės ar principai kiek skiriasi. Tai iš dalies nulemia esamos socialinės normos, demokratiniai principai ir profesinė etika [10, p. 2]. Didžiojoje Britanijoje valstybės tarnautojams ir politikams galioja 1995 m. lordo Nolano vadovaujamo visuomeninio gyvenimo standartų komiteto (Committee on Standards in Public Life) suformuluoti septyni visuomeninio gyvenimo principai: nesavanaudiškumas, integralumas, objektyvumas, atskaitomybė, atvirumas, sąžiningumas ir gero elgesio pavyzdžiai [11, p. 3].

JAV nuo 1989 m. galioja „Valdžios tarnautojų etiško elgesio principai“ (Principles of ethical conduct for government officers and employees, iš viso 14), ku-

<sup>2</sup> Valstybės tarnybos etikos principų, įtvirtintų paskutinėje valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje, pagrindu šiuo metu rengiami du atskiri politikų ir valstybės tarnautojų etikos kodeksai.

<sup>3</sup> Nuo 2002 liepos 1 d. įsigaliojo atskiru Vyriausybės nutarimu patvirtintos Valstybės tarnautojų etikos taisyklės, kuriose bandoma detalizuoti aštuonis svarbiausius valstybės tarnautojų veiklos principus.

riuose pabrėžiamos tokios vertybės kaip lojalumas Konstitucijai, įstatymams ir etiniams principams, tarnavimas visuomenės interesams, sąžiningumas, rezultatyvumas, nešališkumas, teisingumas, asmeninis integralumas, atsakomybė ir skaidrumas [12, p. 55].

Europos Sąjungoje viešasis administravimas daugiau siejamas su administracinės teisės įgyvendinimu. Tai, kas kitose valstybėse įvardijama kaip viešojo administravimo etikos vertybės ir principai, ES traktuojama kaip administracinės teisės principai. Teigiama, kad valstybės tarnybos principai kyla iš konstitucijos ir administracinės teisės, todėl valstybės tarnybos vertybės laikomos teisinėmis vertybėmis. Nors neatmetama galimybė, kad teisinės ir etinės vertybės gali sutapti, pabrėžiama, kad už teisinių vertybių pažeidimą taikomos griežtesnės bausmės. Tarp tokių vertybių yra: patikimumas ir nuspėjamumas, atvirumas ir skaidrumas, atskaitomybė, efektyvumas ir rezultatyvumas [13, p. 8]. Vakarų valstybėse atskirai kalbama apie viešojo administravimo vadybą, kurioje svarbiausia: vadovavimasis įstatymu, patikimumas, nuspėjamumas, atskaitomybė, skaidrumas, techninė ir vadybinė kompetencija, organizaciniai sugebėjimai ir piliečių dalyvavimas [13, p. 5].

Svarbiausieji Lietuvos valstybės tarnybos etikos principai apibrėžiami per kitas vertybes: vienodą elgesį su visais piliečiais, nepiktnaudžiavimą savo galiomis ir valdžia, vadovavimąsi visuomenės interesais, tinkamą naudojimąsi turima informacija, objektyvumą, atskaitomybę visuomenei, veiklos atvirumą, tinkamą pareigų atlikimą, siekimą tobulėti, nepriekaištingą elgesį, toleranciją. Vertinant naujai suformuluotus Lietuvos valstybės tarnybos etikos principus kitų valstybių viešojo administravimo raidos tendencijų fone akivaizdu, kad bandoma remtis visuomenėje nusistovėjusiomis moralės normomis, orientuotis į naujosios visuomenės vadybos tendencijas, atsižvelgti į strateginius šalis siekius, tapti euroatlantinių struktūrų nare.

Valstybės tarnybos įstatyme numatytos tarnautojų pareigos bei teisės patyrė ne tik kiekybinę, bet ir kokybinę kaitą. 1995 m. įstatyme numatyta 13 pareigų ir 3 teisės, 1999 m. redakcijoje pareigų skaičius padidėjo iki 17, teisių – iki 15. Paskutinėje, 2002 m. redakcijoje, jų skaičius kiek sumažėjo: minima 11 pareigų ir 9 teisės. Vien tik skaitmeninė pareigų ir teisių santykio išraiška leidžia teigti, kad pirmajame valdininkų įstatyme tarnautojams buvo priskirta daug pareigų ir suteiktos vos kelios teisės. Akivaizdžiai stokoja to, ką A. Vaišvila įvardija kaip teisių ir pareigų vienovę [14, p. 308–311]. Vėlesnėse šio teisinio akto redakcijose buvo bandoma nustatyti pareigų ir teisių pusiausvyrą, plečiant suteiktų teisių sritį.

Svarbi yra nustatytųjų pareigų vardijimo seka. 1995 m. redakcijoje minimos trys pagrindinės pareigos: Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų

laikymasis, priskirtų funkcijų vykdymas, veikla, neperžengiant nustatytos kompetencijos ribų [6, 14 str.]. 1999 m. įstatyme neminimas Konstitucijos ir įstatymų laikymasis, bet pabrėžiamas lojalumas valstybei ir konstitucinei santvarkai, nešališkas tarnavimas žmonėms, žmogaus teisių gynimas ir pagalba jas įgyvendinant [7, 20 str.]. Paskutinę įstatymo redakciją galima vertinti kaip brandžiausią ir šiuolaikiškiausią, nes išskiriamos demokratinių valstybių teorijoje ir praktikoje pabrėžiamos pagrindinės valstybės tarnautojų veiklos gairės. 2002 m. įstatyme teigiama, kad valstybės tarnautojas privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, būti lojalus Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei tvarkai, gerbti žmogaus teises ir laisves, tarnauti visuomenės interesams [8, 15 str.].

Visuose trijuose įstatymuose reikalaujama laikytis tarnybinės etikos (nors dėmesys į šią sritį atkreiptas tik pastaruoju metu), kelti kvalifikaciją, saugoti valstybės ir tarnybos paslaptis, tinkamai naudotis tarnybine informacija, užtikrinti veiklos viešumą (skaidrumą). Kalbama apie pareigą tinkamai ir laiku atlikti vadovų pavestas užduotis ir nurodymus. Užsienio tyrinėtojai tai įvardija reagavimo terminu (*reactiveness*). Įstatymų apibrėžta pareiga reaguoti gali užkirsti kelią tarnautojų neveiklumui, trukdymui įgyvendinti numatytą politiką ar programą.

Žinodami, kad sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas ne visuomet sutelkti vienose rankose, įstatymų leidėjai atkreipia dėmesį į tarnautojų priimamus sprendimus. Teigiama, kad valstybės tarnautojai ne tik turi priimti savo kompetencijai priklausančius sprendimus, bet ir reikalauti, kad tie sprendimai būtų tiksliai ir laiku įvykdyti. 1999 m. redakcijoje atsiranda priedas, kad priimdami sprendimus valstybės tarnautojai turi vadovautis nuostata, jog visi asmenys yra lygūs.

1995 m. Valdininkų įstatyme visos išvardytosios pareigos yra pozityvios, t. y. numato, kokio elgesio tikimasi (nepriekaištingo ir kultūringo pareigų atlikimo, turto ir pajamų deklaravimo ir kt.). Vėlesnėse redakcijose atsiranda ir negatyvių pareigų, t. y. reikalaujama nesinaudoti valstybės ar savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai, nedalyvauti politinėje veikloje, nenaudoti tarnybos laiko ne tarnybos tikslams ir kt. Pirmajame įstatyme nurodoma, kad valdininkai turi deklaruoti savo turtą ir pajamas, vengti interesų konflikto, jei tai gali pakenkti valstybės valdymo tarnybos prestižui [6, 14 str.]. Vėlesnėse redakcijose, priėmus atskirą interesų konfliktą draudžiantį įstatymą, šie reikalavimai nebeminimi. Belieka apgailestauti, kad buvo atsisakyta ir minties apie pavienio pareigūno elgesio įtaką valstybės tarnybos prestižui.

Pirmajame Valdininkų įstatyme buvo numatytos vos kelios tarnautojų teisės, sietinos su tiesioginiu pareigų atlikimu, t. y. atsisakyti vykdyti užduotį ar pavedimą, jei tai prieštarauja įstatymui, numatant, kad to-

kiu atveju atsakomybė tenka viršininkui, kelti kvalifikaciją ir stažuotis [6, 15 str.]. Vėlesnėse įstatymo redakcijose valstybės tarnautojų teisės buvo plečiamos atsižvelgiant ir į darbo teisę (teisė į pareiginę algą, atostogas, socialines ir kitas garantijas<sup>4</sup>), ir į jų, kaip eilinių piliečių, pilietines teises. Konstatuojama teisė „į realų ir veiksmingą darbą einant tam tikro lygio ir kategorijos pareigas, nepaisant politinių pasikeitimų“ [7, 21 str.]. Vertinant iš viešojo administravimo istorinės perspektyvos, valstybės tarnautojų teisė į nuolatinį darbą svarbi, nes apriboja politinės valdžios galias manipuluoti administraciniu aparatu ir kartu suteikia valstybės tarnybos pastovumo ir tęstinumo garantiją.

Visose trijose valstybės tarnybos įstatymo redakcijose minima teisė mokytis<sup>5</sup>.

1999 m. įstatyme minima karjeros valstybės tarnautojų teisė į tarnybinę karjerą, atsižvelgiant į profesionalumą, turimus pranašumus kitų pretendentų atžvilgiu, valstybės tarnybos galimybes [7, 21 str.]. 2002 m. įstatyme ši teisė išlieka, bet ji suformuluota daug abstrakčiau [8, 16 str.]. 1999 m. akte numatyta nauja valstybės tarnautojų teisė savo pareigybės atžvilgiu, t. y. teisė gauti informaciją, būtina veiksmingai atlikti užduotį ir teisė ginti teisme pažeistas savo teises ar teisėtus interesus. Deja, trečiojoje redakcijoje šios teisės nebeminimos, nebekalbama ir apie galimybę atsakyti vykdyti užduotį ar nurodymą, jei tai prieštarauja įstatymui. 1999 m. įstatymas detaliau nei 1995 m. reglamentavo valstybės tarnautojų teisę atsakyti vykdyti neteisėtus vadovų reikalavimus: teigta, kad neturi būti atliekama užduotis, kurios vykdymas reikštų nusikaltimą ar administracinės teisės pažeidimą, jei pavedimas ar elgesys pažeidžia žmogaus orumą. Už tokius veiksmus buvo numatyta ir valstybės tarnautojo, ir vadovo asmeninė atsakomybė [8, 21 str.].

Remiantis kai kurių Europos valstybių praktika (pvz. Prancūzijos) antroji ir trečioji Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos numato galimybę atkurti buvusių karjeros valstybės tarnautojų valstybės tarnautojo statusą (teisė pasibaigus paskyrimo terminui grįžti į prieš tai eitas arba joms lygiavertes pareigas), kuris buvo laikinai pristabdytas dėl politinės veiklos. Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai, prieš tai nebuve karjeros valstybės tarnautojais, netenka valstybės tarnautojo statuso. 2002 m. įstatyme teisė į valstybės tarnautojo statuso atkūrimą mažiau detalizuota, jos atkūrimo terminas išplėstas nuo 1 iki 3 mėnesių [8, 16 str.].

1995 m. įstatymas draudė visiems be išimties tarnautojams streikuoti, t. y. naudotis Konstitucijoje numatyta teise į taikius susirinkimus, būti politinės

<sup>4</sup> Šios teisės detalizuojamos atskirais valstybės tarnybos įstatymo straipsniais.

<sup>5</sup> Skiriasi tik pats teisės formulavimas: 1995 m. vartojamos *kvalifikacijos kėlimo* ir *stažuotės* sampratos, 1999 m. šalia kvalifikacijos kėlimo minima galimybė mokytis, 2002 m. redakcijoje vartojamas *mokymosi* terminas.

partijos ar organizacijos nariu (35–36 str.), o vėlesnėse įstatymo redakcijose gražino šias pilietines teises, pridurdamos tam tikrų apribojimų. Numatyta valstybės tarnautojų, išskyrus vadovus ir einančius aukštesnes pareigas, teisė streikuoti [8, 16 str. 6 d.]. Visiems be išimčių valstybės tarnautojams gražinta teisė dalyvauti visuomeninių organizacijų, politinių partijų ir organizacijų, profesinių sąjungų veikloje, ne tarnybos metu leista dalyvauti politinėje veikloje. Atskirai reglamentuojama valstybės tarnautojų, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, teisė spręsti valstybės tarnautojų vertinimo, pareigų paaukštinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus.

Be pareigų, ne mažiau svarbi yra įstatyme minima valstybės tarnautojų atsakomybės tema. 1995 m. Valdininkų įstatymas labai abstrakčiai konstatuoja drausminę tarnautojų atsakomybę [6, 19 str.]. Kitos dvi redakcijos turi atskirus skirsnius, detalizuojančius valstybės tarnautojų nuobaudų ir paskatinimų sistemą. 1999 m. įstatyme skirsnis pradedamas nuo tarnybinių nuobaudų dėstymo, materialinės atsakomybės nustatymo ir baigiamas paskatinimų sistemos pristatymu. 2002 m. redakcijoje buvo pasirinkta atvirkštinė dėstymo seka, pradedant skatinimo ir apdovanojimo tvarka, nustatant bendruosius tarnybinių nuobaudų skyrimo kriterijus ir materialinės žalos atlyginimo tvarką.

Antrojoje valstybės tarnybos įstatymo redakcijoje buvo bandyta klasifikuoti tarnybinius nusižengimus (sunkūs, vidutiniai ir lengvi), pateikiant jų apibrėžimus ir numatant konkrečias nuobaudas už kiekvieną iš jų [7, 40–42 str.]. Dabartiniame įstatyme parlamentarijai atsisakė tokios praktikos ir perėjo prie tarnautojo kaltės, nusižengimo priežasties, aplinkybių ir padarinių tyrimo kiekvienu konkrečiu atveju [8, 29 str.]. 1999 m. įstatyme kalbama tik apie materialinę atsakomybę, naujoje įstatymo redakcijoje šalia tarnybinės ir materialinės atsakomybės minimos baudžiamoji ir administracinė atsakomybės.

Kiek kitu aspektu atsakomybės problema gvildenta ir Viešojo administravimo įstatyme. Jame nustatoma ne tik materialinė, bet ir moralinė žala, padaryta viešojo administravimo institucijos neteisėtais veiksmais ar neveikimu, kalbama ne tik apie asmeninę, bet ir institucinę atsakomybę [9, 39 str.].

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo redakcijose akivaizdus bandymas suderinti valstybės tarnautojams priskirtas pareigas ir suteiktas teises, gražinant jiems kai kurias Konstitucijoje numatytas pilietines teises ir plečiant asmeninę atsakomybę.

### **Specifinių valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančių įstatymų analizė**

Interesų konfliktas, moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimai, seksualinis priekabiavimas yra sritys, kurias Lietuvoje bandoma reglamentuoti atskirais įsta-

tymais. Tai gana rimtos tiek teisinės, tiek etinės problemos, kurias įstatymų leidėjai bando ne tik nustatyti, bet ir užkirsti kelią jų atsiradimui.

Valstybės tarnautojų, politikų, teisėsaugos pareigūnų privačiųjų interesų sritis ir jų užimama tarnybinė padėtis, reikalaujanti pirmenybę teikti visuomenės interesams, turi būti griežtai atskirtos, nes to reikalauja demokratinio atskaitingumo, viešumo, atsakomybės, tarnavimo visuomenės interesams ir patikėjimo principai.

Interesų konfliktas nuolat kelia pavojų valdžios darbui. Todėl žinodama valstybės tarnyboje dirbančių asmenų privačiuosius interesus visuomenė gali pasirengti arba laiku užkirsti kelią interesų konflikto keliams pavojams. Problema yra ne tik pats interesų konflikto atsiradimas, bet ir išpūdzio apie tokio konflikto buvimą susidarymas. Visuomenės suvokimas, kad konkretus asmuo yra susijęs su korupcija, yra toks pats žalingas visai valstybės tarnybai kaip ir realus įrodymais patvirtintas faktas.

Skirtingai nei įgyvendinant bendruosius valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančius įstatymus, Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje ir Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymams įgyvendinti ir prižiūrėti buvo įkurtos naujos institucijos: Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (toliau – VTEK)<sup>6</sup> bei Moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus institucija. Kiek platesnis ir šių įstatymų taikymo mastas: juo vadovautis turi ne tik valstybės tarnautojai, bet ir politikai, teisėsaugos, valstybės kontrolės ir priežiūros bei joms prilygintų institucijų atstovai, turintys administracinius įgaliojimus.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas jau išgyveno tam tikrą evoliuciją, tačiau esminių pataisų nebuvo padaryta. Įstatymu siekiama „suderinti valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus, užtikrinti, kad priimančias sprendimus pirmenybę būtų teikiama viešiesiems interesams, įtvirtinti priimanamų sprendimų nešališkumą ir užkirsti kelią atsirasti ir plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje“ [16, 1 str.]. Bene pagrindinis teisės akto trūkumas – nepakankamas interesų konflikto suvokimas. Lietuvos įstatymų kūrėjai, skirtingai nei kitų šalių politikai, bando suderinti iš principo nesuderinamus privačius ir viešuosius interesus, tuo tarpu juos reikia atskirti, nubrėžiant tarp jų aiškia ribą.

Įstatymas numato privačiųjų interesų deklaravimo tvarką, kelia konkrečius reikalavimus asmenims, dirbantiems valstybės ar savivaldybės tarnyboje, nurodo prievolės ieškant kito darbo ir apriboji-

<sup>6</sup> Priėmus lobistinę veiklą reglamentuojantį teisės aktą komisijai pavesta ir šio naujojo įstatymo priežiūra.

mus pasibaigus tarnybai. Šalia palyginti naujų Lietuvos teisėkūros praktikoje terminų, tokių kaip interesų konfliktas, asmeninis suinteresuotumas, privatūs ir viešieji interesai, keistokai atrodo sąvokos *prievolė* vartojimas.

Remiantis A. Vaišvila, pareiga kyla iš laisvų piliečių savanorišką sutartimi pagrįstų tarpusavio santykių, prievolės atsiranda iš totalitarinės valstybės, kurios pavaldiniai nelaisvi, nelygiateisiai, santykių. Pareigos atsiradimo motyvas – asmeninė nauda, prievolės – prievartos baimė. Autoriaus teigimu, prievolė yra viešosios, pareiga – privačiosios teisės kategorijos [14, p. 323–331].

Valstybės tarnautojų profesinė veikla nėra privačiosios teisės reglamentuojama sritis, nors tam tikrais atvejais bandoma kištis į jų asmeninį gyvenimą (pvz., reikalavimas deklaruoti pajamas ir interesus), todėl vartoti sąvokas *pareiga* ir *prievolė* skirtinguose teisės aktuose visai įmanoma.

2000 m. interesų konfliktą draudžiantis įstatymas numato, kad asmenys, dirbantys valstybės tarnyboje, privalo: 1) nešališkai, sąžiningai ir tinkamai atlikti tarnybines pareigas, 2) vengti interesų konflikto, 3) nesinaudoti pareigomis siekdami asmeninės naudos, 4) priimdami sprendimus vadovautis įstatymais ir visų asmenų lygybės principu, 5) nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar kita su savo veikla susijusia informacija kitokia tvarka ir mastu nei nustato įstatymai, 6) tiesiogiai ar netiesiogiai nesinaudoti ir neleisti naudotis jokia valstybės nuosavybe, taip pat ir valstybei nuomojama nuosavybe, kitokiai nei tarnybinei veiklai [16, 3 str.].

1997 m. įstatyme buvo pabrėžiama, kad asmenys, nustoję eiti pareigas valstybės ar savivaldybės tarnyboje, negali naudotis savo darbo toje tarnyboje pranašumais. 2000 m. įstatymo redakcijoje tokios prievolės nebeliko [15, 3 str.].

2000 m. įstatymo redakcija reikalauja, kad privačių interesų metines praėjusių metų deklaracijas pildytų valstybinėje tarnyboje nuolat dirbantys asmenys ir kandidatai. Turi būti deklaruojama asmens ir jo sutuoktinio turtas, lėšos, vertybiniai popieriai, turiniai įsipareigojimai, pajamų ir mokesčių duomenys; įmonės pavadinimas, jeigu tarnautojas ar vienas sutuoktinių yra jos savininkai; ne iš giminių gautos dovanos, kurių vertė viršija 1 MGL; paslaugos, kurių vertė viršija 5 MGL; pareigos ir ryšiai su įmonėmis ar tarptautinėmis organizacijomis, narystė ir pareigos visuomeniniuose judėjimuose ar organizacijose (išskyrus politines partijas), jeigu tai gali sukelti interesų konfliktą; artimi giminaičiai, šeimos nariai, kiti asmenys, dėl kurių, jų manymu, gali kilti interesų konfliktas. Atsiradus deklaruojamų duomenų pasikeitimams per 2 savaites būtina informuoti atitinkamas instancijas, o paaiškėjus naujoms aplinkybėms dėl galimo interesų

konflikto informuoti tiesioginį vadovą ir pateikti atskirą deklaraciją [16, 6–7 str.].

Lyginant 1997 ir 2000 m. redakcijas matyti kai kurie poslinkiai: 1997 m. numatyta 100 Lt deklaruotinių dovanų vertė pakilo iki 1 MGL sumos; pirmojoje redakcijoje reikalauta deklaruoti keliones, kurių vertė siekė iki 1000 Lt. Antrojoje redakcijoje jos nebemimos; reikalavimas deklaruoti pramogas ir paslaugas, kurių vertė viršijo 100 Lt, 1997 m. pakeistas reikalavimu deklaruoti paslaugas, kurių vertė siekia iki 5 MGL. 2000 m. įstatyme kelionės ir pramogos išbraukiamos iš deklaruotinių duomenų sąrašo, o deklaruotinių dovanų ir paslaugų leistina riba kiek pakeliama.

1997 m. įstatymo 14 straipsnyje skelbiama, kad asmuo, dirbantis valstybės ar savivaldybės tarnyboje, negali tiesiogiai ar netiesiogiai priimti dovanų ar paslaugų, jeigu jų teikimas buvo tiesiogiai ar netiesiogiai susijęs su jo pareigų ėjimu [15, 14 str.].

Įstatymų leidėjai neatkreipė dėmesio į galimybę, kad valstybės tarnautojai ne tik patys gali imti dovanas, bet ir duoti jas kitiems. 2000 m. 14 str. numato, kad valstybės tarnautojas negali priimti dovanų ar paslaugų arba jas teikti tik tuomet, kai tai gali sukelti interesų konfliktą [16, 14 str.]. Todėl galima išvada, kad kitais atvejais dovanų teikimas ir gavimas yra toleruotina praktika.

Vertinant pagal labai aukštas ir principingas profesinės etikos nuostatas, pats faktas, kad valstybės tarnautojas iš pašalinių asmenų ar institucijų gali priimti dovanas, dėl kurių vertės diskutuoja parlamentariai, yra etiškai nepriimtinas ir netoleruotinas. Todėl kritikuotina ir pati įstatymų leidėjų nuostata nustatyti deklaruotinių dovanų ir paslaugų vertę. Lietuvos atveju siekiant pakeisti valstybės tarnautojų sovietinį mentalitetą<sup>7</sup>, buvo galima numatyti besąlygišką dovanų draudimą. Vertinant iš praktinės ir mažiau principingos perspektyvos, teiktinų dovanų ar paslaugų vertės apibrėžimas suteikia tam tikro aiškumo: nurodo ribą, kurios nevalia peržengti ne tik patiems valstybės tarnautojams, bet ir jų klientams – eiliniams piliečiams.

Įstatymas neapsiriboja reikalavimu pildyti deklaracijas, jis numato tam tikrą kontrolę (tikrina institucijos vadovas, mokesčių inspekcija ar vyriausioji tarnybinės etikos komisija) bei viešumo galimybę (kai kurių pareigūnų metinės deklaracijos yra skelbiamos visuomenei, bet kuris asmuo, pateikęs asmens tapatybę liudijantį dokumentą, gali su jomis susipažinti) [16, 9–10 str.].

<sup>7</sup> Dauguma Lietuvos valstybės tarnautojų save suvokia kaip pranašesnius, turinčius didesnę galią kitų piliečių atžvilgiu, tuo tarpu Vakarų demokratinėse šalyse pabrėžiamas tarnavimo bendrumenei ir jos piliečiams aspektas. Todėl į piliečių dovanas (neatsižvelgiant į jų pateikimo formą ir turinį) dažnai žiūrima gana palankiai.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas numato pareigą nusišalinti rengiant, svarstant ar priimant sprendimą, sukeltą interesų konfliktą. Reikalaujama iki prasidedant procedūrai informuoti viršininą ir nusišalinti nuo dalyvavimo tolesnėje procedūroje. Numatyta, kad asmuo negali prisidėti prie kontrolės, tyrimo komisijų darbo, jei tai sukelia interesų konfliktą. Dėl interesų konflikto apribojama teisė atstovauti: asmuo negali atstovauti valstybei ar savivaldybei ar jų institucijoms tvarkydamas reikalus su fiziniiais ar juridiniais asmenimis, visų rūšių įmonėmis, negali atstovauti privačioms grupėms ar jų interesams [16, 11–12 str.].

Svarbus, bet, atrodo, nepakankamai praktiškai suvokiamas yra įstatymo reikalavimas, kad asmuo negali naudodamasis savo pareigomis, galia ir vardu siekti paveikti kitų asmenų sprendimą, kuris tiesiogiai ar netiesiogiai sukeltų interesų konfliktą [16, 13 str.].

Naudojimasis buvusiomis tarnybinėmis pareigomis ir patyrimu gali pasitarnauti privatiems interesams, todėl įstatymuose yra numatyta tam tikrų veiklos sričių apribojimų. Dažnai taikomas laiko limitas, lyg norint sukurti buferį tarp buvusio tarnybos laiko ir to meto, kai gali būti naudojama anksčiau tarnyboje įgytais ryšiais. Lietuvoje galiojantis minėtasis įstatymas numato pasibaigus tarnybai metus taikyti tam tikrus apribojimus: negalima dirbti tokiose struktūrose, su kuriomis siejosi eitos tarnybinės pareigos, negalima sudaryti sandorių ar gauti lengvatų įmonei iš buvusios darbovietės, negalima atstovauti fiziniams ar juridiniams asmenims tose institucijose, kur buvo dirbama pastaraisiais metais, atstovauti kitose institucijose tais klausimais, kurie anksčiau buvo jo kompetencija [16, 18–20 str.]. Galima būtų suabejoti, ar vieneri metai yra pakankamas laikotarpis, kad būtų atsiribota nuo turėtų ryšių, asmenų, nes daugelyje Vakarų valstybių šis laikotarpis yra 2–3 metai.

Kita etikos problema, su kuria susiduriama profesinėje valstybės tarnautojų veikloje, yra seksualinis priekabiavimas. Nors ši problema Vakarų demokratinėse valstybėse pradėta kelti palyginti neseniai (apie 1970 metus), kai kuriose valstybėse teisinė mintis šioje srityje gerokai pasistūmėjo į priekį. Pavyzdžiui, JAV teisininkai įsigilinę į seksualinio priekabiavimo praktiką išskiria dvi skirtingas teorijas: 1) *quid pro quo* (paslauga už paslaugą) ir 2) priešiškos darbo aplinkos. Pirmoji teorija taikytina tuo atveju, kai darbdavys ar vadovas kelia sąlygas reikalaujamas seksualinio elgesio arba baudžia asmenį už atsisakymą paklusti tokio pobūdžio reikalavimams. Seksualinio pobūdžio paslaugų reikalaujama mainais už darbo vietą, pareigų paaugštinimą ir kt. Skirtingai nei pirmosios teorijos atveju, priešiška darbo aplinka sukuria vadovas, kolegos, pavaldiniai, nuolat atlikdami tam tikro pobūdžio veiksmus. Priešiška aplinka kuriama laidant įžeidžiančias pastabas apie asmens lytį ar veik-

lą, su lytimi susiję juokai, pasakojimai arba diskusijos, sąmoningos pastangos nepriimtinais būdais atkreipti ar užkariauti kito asmens dėmesį, akivaizdus seksualinio pobūdžio paslaugų reikalavimas ir kt. [18].

Siekiant įtvirtinti moterų ir vyrų lygias teises Lietuvoje 1998 m. gruodžio 1 d. buvo priimtas Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. Įstatymas pateikia diskriminacijos ir seksualinio priekabiavimo apibrėžimus, nurodo valdžios ir valdymo institucijų bei atskirai darbdavio pareigas siekiant įgyvendinti moterų ir vyrų lygias teises, atkreipia dėmesį į spaudoje pasirodantį diskriminuojančius skelbimus, numato specialią instituciją, atsakingą už šio įstatymo priežiūrą, asmenų, patyrusių seksualinį priekabiavimą ar jiems taikius diskriminuojančius veiksmus, skundų svarstymo seką.

Moterų ir vyrų lygių teisių pažeidimas (diskriminacija) įstatyme apibrėžiamas kaip „pasyvus ar aktyvus elgesys, kuriuo išreiškiamas pažeminimas, paniekimas, taip pat teisių apribojimas ar privilegijų teikimas dėl asmens lyties, išskyrus įstatyme numatytus atvejus“. *Diskriminavimo* sąvoka yra platesnė nei *seksualinio priekabiavimo* terminas, bet pastarasis labiau atspindi gana specifinę profesinių santykių aspektą. „Seksualinis priekabiavimas – tai užgaulus, žodžiu ar fiziniu veiksniu išreikštas seksualinio pobūdžio elgesys su asmeniu, su kuriuo sieja darbo, tarnybiniai ar kitokio priklausomumo santykiai“ [17, 2 str.].

Parlamentarai suvokdami problemos sudėtingumą pabrėžė, kad valdžios ir valdymo institucijų pareiga įgyvendinant moterų ir vyrų lygias teises yra ne tik užtikrinti, kad lygios teisės būtų įtvirtintos rengiamose ir priimamuose teisės aktuose, bet ir kaip galima labiau prisidėti prie visuomenės nuomonės keitimo šiuo klausimu. Praktiškai tai įmanoma padaryti rengiant ir įgyvendinant programas, kurios keistų visuomenės nuostatas apie vienos lyties pranašumą, remiant visuomeninių organizacijų, viešųjų įstaigų, asociacijų ir labdaros fondų programas, padedančias įgyvendinti moterų ir vyrų lygias teises [17, 3 str.].

Dažnai diskriminavimo atvejai kyla dėl darbdavių kaltės, todėl bandydami užbėgti problemai už akių įstatymų leidėjai numatė keletą darbdavio pareigų. Darbdavio pareiga – įgyvendinti moterų ir vyrų lygias teises darbe, priimant į darbą taikyti vienodus atrankos kriterijus, išskyrus numatytas išimtis, sudaryti vienodas darbo sąlygas, galimybes kelti kvalifikaciją, teikti vienodas lengvatas, naudoti vienodus darbo kokybės vertinimo kriterijus, už tokį pat darbą mokėti vienodą atlyginimą, imtis priemonių, kad darbuotojas nepatirtų seksualinio priekabiavimo, imtis priemonių, kad nebūtų persekiojamas darbuotojas, pateikęs skundą dėl diskriminacijos [17, 5 str.].

Įstatymo vykdymo priežiūra pavedama moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriui, kuris yra atsakingas Lietuvos Respublikos Seimui.

## Išvados

Skirtingai nei daugelyje išsivysčiusių demokratišnių valstybių, Lietuvos valstybės tarnyba yra gana nauja teisės reglamentavimo sritis. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo padėti šiuolaikinės valstybės tarnybos pagrindai, pabrėžiant tarnavimo visuomenei principą. Pagrindinis šalies įstatymas pabrėžia visų piliečių lygybę ir leidžia kritikuoti valdžios įstaigų bei konkrečių jos pareigūnų veiklą.

Kiek detalesnis valstybės tarnautojų veiklos teisinis reglamentavimas prasidėjo 1995 m. priėmus Valdininkų įstatymą. Per 1995–2002 m. valstybės tarnybos įstatymas patyrė tiek kiekybinę, tiek ir kokybinę evoliuciją. Įstatymas buvo kuriamas bandant nustatyti naujas ir detalizuoti jau ankstesnėse įstatymo redakcijose minėtas tam tikras tarnautojų veiklos sritis. Įstatymas plėtojosi nustatant valstybės tarnybos etikos principus, plečiant valstybės tarnautojų teises, bandant suderinti valstybės tarnautojų teises ir pareigas plečiant asmeninę atsakomybę.

Lietuvoje lygiagrečiai buvo kuriami bendrieji ir specifiniai valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojantys teisiniai aktai: šalia bendrųjų Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos įstatymų pasirodė mokesčių inspektorių, muitininkų, ir kitų tarnautojų veiklą reglamentuojantys aktai. Kai kurie bendrųjų įstatymų straipsniai reglamentavo etinius valstybės tarnautojų veiklos aspektus, vėliau pasirodė ir keletas etikos įstatymų (interesų konfliktą draudžiantis ir lygias moterų ir vyrų galimybes išryškinantys įstatymai). Skirtingai nei įgyvendinant bendruosius valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančius įstatymus, Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje ir Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymams įgyvendinti ir priežiūrėti buvo įkurtos naujos institucijos:

Vertinant Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymą galima konstatuoti, kad bandoma suderinti iš principo nesuderinamus privačius ir viešuosius interesus, kurie turi būti aiškiai atskirti. Interesų konfliktą draudžiantis įstatymas, užuot mažinęs deklaruočinų dovanų, paslaugų ir kelionių vertę ir taip kėlęs aukštesnius reikalavimus valstybės tarnautojams bei bandęs griežčiau kovoti su potencialia korupcija, pasuko priešinga kryptimi. Nepaisant kai kurių trūkumų ir vertinant iš laiko perspektyvos, interesų konfliktą draudžiantis įstatymas buvo pirmas realesnis ir labiau apgalvotas įstatymas. Tai buvo žingsnis antikorupcinės programos link.

Palyginti su kitų valstybių teisinės minties išsivystymu sprendžiant moterų ir vyrų lygių galimybių užtikrinimo ir seksualinio priekabiavimo pašalinimo problemas, Lietuva šioje srityje žengia pirmuosius, bet neabejotinai teisingus žingsnius ne tik bandyda-



ma pašalinti diskriminavimo lyties pagrindu atvejus, bet ir suvokdama būtinybę keisti visuomenės nuomonę lyčių lygybės klausimu.

Tobulinant teisinį valstybės tarnautojų veiklos reglamentavimą buvo atsižvelgiama į esamą užsienio valstybių praktiką, problemas, su kuriomis susiduriama Lietuvos viešojo administravimo srityje, modernias vadybos mokslo ir viešojo administravimo tendencijas bei šalies strateginės plėtros kryptis.

## Literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992. Vilnius, 1996.
2. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 45.
3. Chapman R. Valstybės tarnautojų etika. Valstybės tarnybos etika. Vilnius: Margi raštai, 2002, 14–36.
4. Rohr J. Ethics for Bureaucrats. New York: Marcel Dekker Inc., 1978.
5. Rohr J. Ethics for Bureaucrats. An essay on law and values. New York: Marcel Dekker Inc. 1989.
6. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 33.
7. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 66.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 45.
9. Viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60.
10. Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD PUMA Policy Brief 2000, No 7. <http://www.oecd.org/puma>
11. Rose P. The Management of Ethics and Conduct in the Public Sector Recent Developments in the United Kingdom. 1997 m. lapkričio 3–4 d. Paryžiaus simpoziumo „Etika viešajame sektoriuje: iššūkiai ir galimybės OECD šalims“ spausdinta medžiaga <http://www.oecd.org/puma/ethics/symposium/index.htm>
12. Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice. OECD Public Management Occasional Papers Nr. 14, 1996, <http://www.oecd.org/puma/ethics>
13. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers, Nr. 27, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/index.htm>
14. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.
15. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 67.
16. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 18.
17. Lietuvos Respublikos moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymas. Valstybės žinios, 1998, Nr. 112.
18. Bellows R., Kleiner B. Sexual Harassment in Government. Equal Opportunities International. No 5/6, Vol. 20, 2001, 88–95.

Jolanta Palidauskaitė

### Legal Regulation of Public Servants' Activity: the Ethical Aspect

#### Summary

Ethical paradigm of public servant activity haven't deserved appropriate researchers and practitioner's attention. The author examines Lithuanian laws regulating the activity of public servants from ethical perspective. Using methods of content and comparative analysis the author follows the historical development of laws, evident tendencies and direction in the broader public administration context.

The basis for legal regulation of public servants activity was laid in Lithuanian Constitution of 1992. 1995 the first Civil Service Act was passed. Civil Service Act had been changed three times trying to broaden the scope of regulation, to balance rights and duties of public servants, to increase personal responsibility, and to identify ethical principles for public servants.

1997–2000 laws regulating conflict of interests and sexual harassment had been passed. These laws have some disadvantages but the same time they can be estimated as first steps trying to deal with such serious problems in public administration.

---

*Jolanta Palidauskaitė* – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas

Elektroninis paštas [jolpal@smf.ktu.lt](mailto:jolpal@smf.ktu.lt)

Straipsnis įteiktas 2002 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.