

LIETUVOS VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ VEIKLOS REGULIAVIMAS 1918–1940 METAIS

Jolanta Palidauskaitė

Profesorė habilituota socialinių mokslų daktarė
Kauno technologijos universiteto
Socialinių mokslų fakulteto
Viešojo administravimo katedra
K. Donelaičio g. 20–219
LT-44239 Kaunas
El. paštas: jolanta.palidauskaite@ktu.lt
Tel. 8 (685) 4 51 49.

Milda Petrokaitė

Lektorė
Vilniaus universiteto
Filosofijos fakulteto
Socialinio darbo katedra
El. paštas: milda.petrokaite@lrs.lt
Tel. 8 (616) 1 91 40.

Šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimą 1918–1940 m. Teisinio reguliavimo raida pradeda nuo valstybės tarnautojų teisinės padėties apžvalgos Lietuvos Respublikos konstitucijose, vėliau pereinama prie atskirų klausimų aptarimo. Taip pat skiriama dėmesio to meto valstybės tarnybos koncepcijai ir valstybės tarnautojų statusui aptarti. Priimti teisės aktai leidžia įvertinti valstybės tarnautojų pareigų, teisių ir atsakomybės aspektus bei per du dešimtmečius įvykusius pokyčius.

Pagrindinės sąvokos: valstybės tarnyba, valstybės tarnautojas, valdininkas, pareigos, teisės, atsakomybė.

Įvadas

1939 m. pasirodžiusioje P. Vilučio „Administracinėje teisėje“ teigiama, kad „administracija patarnauja lygiai valdžiai lygiai visuomenei, bei jos paskiram nariui. Valdžios reikalus administracija atstovauja kaip ūkvedys, o visuomenei patarnauja kaip tarnas, tenkindamas pono interesus. Administracija turi išpildyti visa tai, ko reikalauja žmonės, remdamiesi įstatyminiu teisėtu pagrindu. [...] Administracija apsiima prievole perduoti gyventojams valdžios įsakymus ir, atvirkščiai, perduoti valdžiai prašymus arba skundus iš valdinių“¹. Taip praėjus beveik dvidešimtmečiui nuo modernios valstybės kūrimo pradžios

buvo suprantama valstybės institucijų ir jose dirbusiųjų misija bei funkcijos. Tarpinės valstybės tarnautojų padėties tarp politinės valdžios ir visuomenės akcentavimas leistų administracinės teisės atstovą P. Vilutį įvardyti viešojo administravimo klasiko amerikiečio W. Vilsono sekėju. Tačiau numatytos straipsnio chronologinės ribos ragina grįžti į pirmosios Lietuvos Respublikos kūrimo pradžią.

Nepriklausomybę 1918 m. atkūrusi jauna Lietuvos valstybė susidūrė su daugeliu problemų, kurioms spręsti reikėjo politinės valios, ryžtingų, bet pamatuotų ir apsvaistytų sprendimų, o svarbiausia – tinkamo ir efektyvaus jų įgyvendinimo. Tam buvo būtina sukurti profesionalią ir efektyvią Lietuvos valstybės tarnybą. Paveldėtą senąją carinės Rusijos imperijos tradicijomis

¹ Vilutis P. Administracinė teisė: bendroji dalis. Kaunas, 1939, p. 11.

veikiantį valdymo aparatą reikėjo transformuoti į vakarietiškais metodais ir vadybos principais besivadovaujančią struktūrą.

Nors laiko sąvoka gana reliatyvi, ir per tokį trumpą laikotarpį nuveikti darbai atskiros visuomenės raidai gali būti pakankamai svarbūs. Straipsnio tikslas – išanalizuoti Lietuvos valstybės tarnautojų veiklos reguliavimą 1918–1940 m. įvertinant įvykusius pokyčius.

Nemažai dėmesio valdininkų statuso klausimams buvo skiriama tarpukario Lietuvos periodinėje ir teisinėje spaudoje. M. Cimkauskas, A. Janulaitis, K. Laučius, J. Rainys, M. Riomeris ir kt. savo nuomones skelbė Lietuvos teisininkų draugijos leidinyje „Teisė“, periodiniuose spaudiniuose „Vairas“, „Naujoji Romuva“, „Tėvų žemė“ ir kituose. Dauguma šių autorių apie Lietuvos valstybės tarnybą atsiliepė kritiškai, nurodymai šios srities teisinio reguliavimo, valstybės tarnautojų veiklos trūkumus ir siūlydami problemos sprendimo būdus. Dabartiniame Lietuvos akademiniam diskurse ši tema yra sulaukusi daugiau teisininkų (V. Andriulis, M. Maksimaitis, V. Pakalniškis, S. Vansevicius) nei viešojo administravimo tyrinėtojų (A. Raipa, V. Smalskys) dėmesio.

1. Teisinio valstybės tarnybos reguliavimo raida

Atskirų visuomenės ir jos valdžios institucijų veiklos teisinis reguliavimas buvo ir tebėra svarbus veiksnys bendrame civilizacijos raidos kontekste. XX a. pradžioje naujai atkurtai Lietuvos valstybei detalus ir aiškus teisinis įvairių jos gyvenimo sričių apibrėžimas buvo gyvybiškai svarbus. M. Cimkausko teigimu, „jeigu įstatymų leidimo technika ir jų tikslumas bei aišku-

mas kiekvienoje valstybėje ir jos piliečių gyvenime yra svarbus dalykas, tai jis turi dar didesnės reikšmės ką tik gimusios valstybės gyvenime. Žinoti juridinės normos, reguliuojančios valdžios organų santykius su piliečiais ir piliečių tarp savęs, yra ne tik patogumo klausimas, bet tatai liečia ir patį valstybės, kaip teisinio organizmo, buvimą“².

Teisininkas M. Riomeris pabrėžė tam tikros įstatymų leidimo kultūros³ svarbą šiame reikšmingame tautos istorijos tarpsnyje teigdamas, kad „Lietuvos valstybė, susikūrusi ant didžiosios Rusijos griuvėsių, turi sutvarkyti visus krašto santykius ir gyvenimą naujais pamatais ir būtent tokiais, kad jie atitiktų krašto reikalams, jo kultūrai, jo materialiniam ir dvasiniam išsilavinimui, pagaliau jo liaudies sąmonei. [...] Taigi ir Lietuva, kaip ir kitos jos kaimyninės valstybės, gimusios iš Rusijos griuvėsių, turės pasigaminti sau naujus teisės dėsnius, naujus įstatymus, turės priėti prie savo teisės sintezės“⁴.

Teisinio vakuomo problema buvo išspręsta gana pragmatiškai. 1918 m. lapkričio 2 d. paskelbtų Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinių dėsnių 24 straipsnis nurodė, kad „srityse, kuriose Lietuvos Valstybės nėra išleistų naujų įstatymų, laikinai palieka tie, kurie yra buvę prieš karą, kiek jie neprieštarauja laikinosios Konstitucijos pamatiniams dėsniams“⁵.

² Cimkauskas M. Kuriais įstatymais gyvena Lietuvos valstybė? // Teisė. 1922, Nr. 3, p. 22.

³ Paruošiamasis darbas, stiprios tradicijos, tautinis sąmoningumas sudarė tokios teisinės kultūros pagrindus.

⁴ Riomeris M. Luomų tvarka ir papročiai // Teisė. 1922, Nr. 1, p. 19.

⁵ Lietuvos valstybės konstitucijos (Sud. K. Valančius). Vilnius, 1989, p. 7.

Nepriklausomoje Lietuvoje liko galioti carinės Rusijos įstatymai, kurie neprieštaravo Lietuvos Konstitucijai ir nebuvo pakeisti naujais įstatymais. Ši taisyklė galiojo ir valstybės tarnybą reguliavusiems teisės aktams. Kaip tvirtina A. Janulaitis, „rusų įstatymai, tvarkantieji administracijos veikimą, buvo atsilikę nuo gyvenimo, pritaikyti prie absoliutizmo“, o ir pats jų taikymas buvo problemiškas⁶. Viena tokių iškilusių praktinių problemų buvo klausimas, ar 1935 m. vis dar turi būti renkama raštininė rinkliava už administracijos organų nutarimų ar kitokių aktų nuorašus pagal „Bendrosios gubernijų santvarkos įstatymą“ (131 str.). Valstybės Tarybos⁷ nuomonė buvo, kad esama administracinė santvarka skiriasi nuo Rusijos ir nustatyti, kuri Lietuvos institucija atitinka „buvusį Rusijos gubernijų vietinės valdžios „pri-
sutstvennoje mieste“, nėra įmanoma dėl jų kitokios funkcijinės kompetencijos ir organizacinės konstrukcijos“⁸.

Kurį laiką Lietuvoje galiojo 1903 m. patvirtinto Rusijos baudžiamojo kodekso

⁶ Janulaitis A. Lietuvos teisyne reikalu // Teisė. 1925, Nr. 7, p. 41.

⁷ 1928 m. buvo įkurta speciali institucija įstatymų suderinamumo klausimams spręsti ir teisės kodifikacijos darbams vykdyti (Andriulis V. Lietuvos valstybės teisinės sistemos formavimo (1918.11.16–1940.VI.15) bruožai. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.11.16–1940.06.15). (Sud. V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė). Vilnius, 1996, p. XVIII–XIX). Valstybės Taryba ne tik rengė naujus įstatymus ir kodifikavo jau veikiančius, bet ir reikšdavo nuomonę dėl vykdomosios valdžios organų įsakymų bei taisyklių suderinamumo su įstatymais. Atitinkamos srities ministras ar valstybės kontrolierius galėjo pateikti Valstybės Tarybai klausimų apie valstybės konstitucinę santvarką, tarptautinės teisės normas, žemės reformos įstatymą, valstybės tarnautojų teises ir pareigas (Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937. Kaunas, 1937, p. 2). Tai buvo dabartinio Konstitucinio Teismo analogas.

⁸ Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais, 1937, p. 174.

nuostatos. Šio kodekso galiojimas Lietuvoje buvo įteisintas priimant Baudžiamojo statuto (kodekso) įvedamąjį įstatymą (1919 m.), kuriuo buvo nustatyta, kad „įteisėtu baudžiamuoju kodeksu yra laikomas Rusijos kodeksas, kuris turėjo galios ir vokiečių okupacijos valdžiai esant“. Valstybės tarnautojų atsakomybei nustatyti buvo skirtas atskiras 37 skyrius, pavadintas „Apie nusikalstamuosius darbus, padarytus valstybės arba visuomenės tarnybą einant“⁹.

Valstybės Tarybos nuomonę skelbti buvo svarbu, nes tebeveikė pasenę, iš Rusijos paveldėti įstatymai, nesuderinti su naujais socialiniais ir valstybinės santvarkos reikalavimais¹⁰. Valstybės Tarybos teikiamos nuomonės dėl įvairių įstatymų nuostatų taikymo praktikoje išaiškinimo buvo svarbios ir reguliuojant įvairius valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektus. 1939 m. jai buvo pavesta parengti ir detalų valstybės tarnybos reguliavimo įstatymą, tačiau šis jos darbas liko nebaigtas.

Įstatymų, reguliuojančių valstybės tarnautojų veiklą, apžvalga pradedama nuo konstitucinių nuostatų, nes konstituciniame dokumente pabrėžiami svarbiausi visuomenės gyvenimo aspektai, kurie vėliau detalizuojami atskiruose teisės aktuose.

Valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektai Lietuvos Respublikos konstitucijoje. Paprastai valstybės tarnyba nėra detaliai apibrėžiama valstybių konstitucijose. Ne išimtis buvo ir tarpukario Lietuvos Respublikos konstitucijos (1 lentelė).

⁹ Baudžiamojo statuto (kodekso) įvedamasis įstatymas // Laikinosios Vyriausybės žinios. 1919, Nr. 2–3.

¹⁰ Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais, p. 2.

1 lentelė. Konstitucinės nuostatos dėl valstybės tarnybos

Konstitucinis dokumentas	Nuostatos
Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (1918 11 02)	Valstybės Tarybos Prezidiumo teisė skirti aukštesniusius kariuomenės ir civilinius valdininkus (11 str.)
Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai (1919 04 04)	Valstybės Prezidento teisė skirti aukštesniusius kariuomenės ir civilinius Valstybės valdininkus; parinkti ir skirti Valstybės kontrolierių (9 str.)
Laikina Lietuvos Valstybės Konstitucija (1920 06 10)	Valstybės Prezidento teisė skirti aukštesniusius kariuomenės ir civilinius Valstybės valdininkus (8 str.)
Lietuvos Valstybės Konstitucija (1922 08 01)	Numatyta galimybė reikalauti atlyginti žalą, padarytą valdininko piliečiui (18 str.) Respublikos Prezidento teisė skirti ir atleisti Respublikos valdininkus, kurių skyrimas ir atleidimas įstatymų yra jam pavestas (49 str.)
Lietuvos Valstybės Konstitucija (1928 05 25)	Numatyta galimybė reikalauti atlyginti žalą, padarytą valdininko piliečiui (20 str.) Respublikos Prezidento teisė skirti ir atleisti Respublikos valdininkus, kurių skyrimas ir atleidimas įstatymų yra jam pavestas (50 str.)
Lietuvos Valstybės Konstitucija (1938 02 11)	Išdėstytos valstybės administracinę santvarką nustatančios nuostatos (minimos ministerijos, valstybės teritorija skaidoma administraciniais teritoriniais padaliniais – XVI skyrius) Prezidento teisė skirti ir atleisti valdininkus ir kitus pareigūnus ir nuoroda, kad valdininkų tarnybą reguliuoja atskiras įstatymas (124 str.) Valstybės institucijų bei jų tarnautojų teisinės atsakomybės klausimai (128 str.)

1 lentelė leidžia padaryti keletą apibendrinimų:

1. Konstitucinių nuostatų, sietinų su valstybės tarnyba, skaičius aptariamuoju laikotarpiu, nors ir nedaug, bet padidėjo.
2. Visuose dokumentuose minima valstybės vadovo teisė skirti atskirus valdininkus.
3. Tik pirmuose trijuose konstituciniuose dokumentuose akivaizdus valdininkų skirstymas į kariuomenės ir civilius¹¹.

4. Piliečių teisė į valdininko padarytos žalos atlyginimą minima tik 1922 m. ir 1928 m. konstitucijose. Štai 1922 m. Konstitucijoje (18 str.) teigiama, kad „*einančio savo pareigas valdininko nuskriaustas pilietis turi teisės įstatyme nurodyta tvarka traukti jį teisman be jo vyresnybės leidimo ar sutikimo ir ieškoti nuostolių atlyginimo*“¹².
5. 1922 m. Konstitucija gali būti vertinama kaip labai šiuolaikiška ir demokratinė, nes joje numatyta galimybė kvestionuoti administracinius sprendimus.

¹¹ Įprasta valstybės tarnautojus skirstyti į statutinius ir karjeros.

¹² Lietuvos valstybės konstitucijos, p. 19.

Konstitucijos paaiškinimuose sakoma, kad „visais atsitikimais, kuomet kyla ginčų dėl valdininkų įvairių įsakymų teisėtumo, teismas išsprendžia ginčą: ar turėjo teisės valdininkas išleisti ginčijamą įstatymą, ar ne“¹³. 1938 m. Konstitucijoje lyg ir grįžtama prie šio aspekto, nors apie administracinių organų veiksmų tikslingumą ir teisėtumą (128 str.) kalbama ir kiek kitokiu aspektu.

6. Nepaisant kritinės tyrinėtojų nuostatos dėl atvirai autoritarinio to meto režimo ir jo institucinio įteisinimo 1938 m. Konstitucijoje, savo aptariamų klausimų, liečiančių valstybės tarnybą, spektru ši konstitucija yra išsamiausia. Konstitucijos kūrėjai, suvokdami valstybės tarnybos santvarkos reguliavimo svarbą, sukūrė teisinį precedentą įtvirtindami nuostatą dėl neegzistuojančio įstatymo, kurio taip ir nespėta priimti („valdininkų ir kitų pareiginių tarnybos santvarka nustatoma įstatymu“).
7. Nepriklausomos Lietuvos valstybės gyvavimo laikotarpiu (1918–1938) m. priimtose Lietuvos Respublikos laikinosiose ir nuolatinėse konstitucijose valstybės tarnautojų teisinės padėties klausimai nebuvo aptariamai.

Administracijos darbuotojų veiklą reguliuojantys teisės aktai. Pirmieji įstatymai, nustatę atskirus valdininkų statuso aspektus, buvo priimti netrukus po nepriklausomybės atkūrimo. 1919–1920 m. šalia Lietuvos Valstybės Tarybos, Prezidento ir ministrų kabineto veiklos apibrėžimo ne mažiau svarbus buvo ir jau faktiškai veikusių valstybės aparato grandžių to-

bulinimas, jų pritaikymas realiems gyvenimo poreikiams¹⁴. Chronologinė teisės aktų, reguliuojančių atskirus valstybės tarnautojų veiklos aspektus, raida atsispindi 2 lentelėje. Duomenys leidžia teigti, kad atskiri įstatymai buvo keičiami ir pildomi atsižvelgiant į pasikeitusią situaciją.

Pirmasis buvo priimtas vos du straipsnius turėjęs *Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo*, kuriame buvo įtvirtintas valstybės tarnautojo lojalumo valstybei principas ir nurodytos jo pareigos. Netrukus buvo priimtas *Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo*, gana abstrakčiai apibrėžęs kelis svarbiausius atlyginimo už darbą valstybės institucijose nustatymo principus ir įtvirtinęs tam tikras socialines garantijas. Buvo akcentuoti du aspektai: valdininkas alga galėjo gauti tik turėdamas vienerias pareigas (išimtiniais atvejais atskiru viršininko leidimu galėjo dirbti kitur ne darbo valandomis), o esant reikalui neatlygintinai privalėjo dirbti viršvalandžius.

1933 m. buvo priimtas įstatymas *Svetimšaliams viešojoje tarnyboje priimti ir tarnyboje laikyti įstatymas*. Jis nustatė dvi priėmimo į valstybės tarnybą sąlygas: 1) užsieniečiai galėjo būti priimami tik atskiru vidaus reikalų ministro leidimu, 2) toks leidimas galėjo būti išduodamas tik tuo atveju, jeigu dėl svarbių priežasčių į tas pareigas negali būti priimamas Lietuvos pilietis (svarbių priežasčių sąvoka įstatyme nedetalizuota) ir galėjo būti panaikinamas, jeigu vidaus reikalų ministras nusprendžia, kad užsieniečio buvimas tarnyboje prieštarauja valstybės interesams¹⁵.

¹⁴ Maksimaitis M., Vansevičius S. Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius, 1997, p. 135.

¹⁵ Svetimšaliams viešojoje tarnyboje priimti ir tarnyboje laikyti įstatymas // Vyriausybės žinios. 1933, Nr. 416-2885.

¹³ Ten pat, p. 43.

2 lentelė. *Chronologinė teisinio reguliavimo raida*¹⁶

<i>Įstatymai</i>
Įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo (1919 m.)
Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo (1919 m.)
Baudžiamojo statuto (kodekso) įvedamasis įstatymas (1919 m.)
Algų nustatymo centralinių ir vietos įstaigų valdininkams įstatymas (1920 m.)
Dienpinigių siunčiamoms į užsienį delegacijoms ir atskiriems į užsienį deleguojamiems asmenims įstatymas (1920 m.)
Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas (1922 m.)
Dienpinigių įstatymas vyriausybės siunčiamiems į užsienį žmonėms (1922 m.)
Įstatymas valstybės tarnautojų kelionės išlaidoms atlyginti (1922 m.)
Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas (1926 m.)
Stipendijų įstatymas (1926 m.)
Troboms statyti paskolų davimo įstatymas (1926 m.)
Valstybinių stipendijų ir paskolų įstatymas (1928 m.)
Kelionės išlaidoms atlyginti įstatymas (1931 m.)
Švenčių priedo išmokėjimo įstatymas (1931 m.)
Svetimšaliams viešojon tarnybon priimti ir tarnyboje laikyti įstatymas (1933 m.)
Svetimšalių samdos įstatymas (1940 m.)
<i>Pojstatyminiai aktai</i>
Vyriausybės įsakymas dėl valdininkų giminystės (1920 m.)
Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas „Etatinių valstybės tarnautojų suskirstymas kategorijomis“ (1925 m.)
Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymui vykdyti taisyklės (1926 m.)
Valstybės butų įkainavimo taisyklės (1926 m.)
Laisvai samdomiems tarnautojams samdyti ir atlyginti taisyklės (1933 m.)

Teisinis reguliavimas šiuo aspektu buvo gerokai vėluojantis, nes tik įtvirtino jau dirbusių užsieniečių padėtį šalyje. Naujas *Svetimšalių samdos įstatymas* (1940 m.) nepakeitė nustatytų užsieniečių priėmimo principų, tik numatė, kad už leidimo dirbti išdavimą turi būti numatytas atitinkamo dydžio mokestis, o už įstatymo pažeidimus numatė bausmę (bauda iki 1000 litų arba areštas)¹⁷.

1920 m. buvo priimtas ir pirmasis įstatymas, nustatęs valstybinėse institucijose

dirbančių pareigūnų bei darbuotojų darbo užmokestį – *Algų nustatymo centralinių ir vietos įstaigų valdininkams įstatymas*.

Reikšmingas buvo 1920 m. gegužę išleistas etatų įstatymų, nustačiusių organizacinę visų to meto valdymo žinybų struktūrą, centrinės ir vietinės jų institucijas, paketas. Buvo nustatyti Prezidento ir ministrų kabineto kanceliarijų, Užsienio reikalų, Teisingumo, Švietimo, Žemės ūkio ir valstybės turtų, Finansų, prekybos ir pramonės, Susisiekimo, Vidaus reikalų ministerijų, Valstybės kontrolės ir kelių kitų valstybės institucijų tarnautojų etatai ir nurodytos juos turinčių asmenų pareigos. Pirminis etatų suskirstymas vėliau buvo

¹⁶ Teisės aktai apie etatų nustatymą atskirose institucijose lentelėje neatsispindi.

¹⁷ Svetimšalių samdos įstatymas // Vyriausybės žinios. 1940, Nr. 699-5358.

nuolat pildomas, keičiamas, koreguojamas, atsižvelgiant į realias aplinkybes.

Labai svarbus teisės aktas, gana smulkiai apibrėžęs atskirus valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektus, buvo 1922 m. balandžio 8 d. priimtas *Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas* ir kiek vėliau priimti keli jo priedai, kuriuose buvo nustatytas etatinių valstybės tarnautojų suskirstymas į kategorijas pagal pareigas, pateikiama jų darbo užmokesčio dydį padedanti nustatyti lentelė. Šis įstatymas ir jo priedai buvo nuolat pildomi, koreguojami, keičiami, atsižvelgiant į besikeičiančią situaciją. Atskiroms įstatymo nuostatomis detalizuoti buvo priimamos įvairios ministrų kabineto tvirtinamos taisyklės, pavyzdžiui, Valstybės butų įkainavimo taisyklės, Laisvai samdomiems tarnautojams samdyti ir atlyginti taisyklės ir kitos.

Valstybės tarnautojų socialinės garantijos buvo nustatytos *Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymu*, kurio vykdymą lydėjo detalios taisyklės. Priėmus *Troboms statyti paskolų davimo įstatymą*, juo buvo įtvirtinta valstybės tarnautojo teisė gauti iš valstybės lėšų skiriamą paskolą būstui statyti. *Įstatyme valstybės tarnautojų kelionės išlaidoms atlyginti* ir vėliau jį pakeitusiame *Kelionės išlaidoms atlyginti įstatyme*, taip pat *Dienpinigių įstatyme vyriausybės siunčiamiems į užsienį žmonėms* buvo reglamentuota tvarka, pagal kurią valstybės tarnautojui buvo apmokamos komandiruočių, persikėlimo į kitą tarnybos vietą išlaidos, nustatyti jų dydžiai.

Trumpa Lietuvos Respublikos teisinės bazės, reguliavusios valstybės tarnautojų teisinę padėtį, apžvalga leidžia konstatuoti, kad sukurta teisinė bazė nebuvo pakankama siekiant nuodugnai ir detaliam reguliuoti valstybės tarnybos teisinius santykius. Net

ir 1935-aisiais, praėjus jau septyniolikai metų nuo nepriklausomos valstybės atkūrimo, iškilus ano meto teisininkas J. Laucius teigė: „*turime nedvejodami pripažinti, kad mūsų valstybės administracinis aparatas yra vis dar laikinai įsteigtos organizacijos pobūdžio*“¹⁸. Apie išsamų valstybės tarnautojų teisinės padėties ir veiklos reguliavimo įvedimą buvo aktyviai diskutuojama 4-ajame dešimtmetyje, ir tik jo pabaigoje buvo pradėtas ruošti tam reikalingas įstatymas, turėjęs reguliuoti visą valstybės tarnybos organizavimą, tarnautojų padėties, teises, pareigas, atsakomybę ir kitus aspektus. Tačiau dėl susiklosčiusių istorinių aplinkybių, nutraukusių nepriklausomos Lietuvos valstybės egzistavimą, jis taip ir nebuvo priimtas.

2. Valstybės tarnybos samprata ir tarnautojo statusas

Žvelgiant į Lietuvos teisinės bazės raidą galima pastebėti, kaip kito sąvokos, apibūdinančios asmenis, dirbančius valstybinėse institucijose. Konstitucijoje buvo vartojama sąvoka „*valdininkas*“. Pirmajame įstatyme (*Įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo*), mininiame valstybės tarnybą, vartojama „*valdininko*“ sąvoka. 1919–1920 m. priimtuose teisės aktuose valdininko terminas išlieka (žr. 2 lentelę). Tačiau jau 1922 m. priėmus *Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymą*, teisės aktuose pradėdama vartoti valstybės tarnautojo sąvoka, kuri išliko ir vėlesniuose įvairius valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektus reguliavusiuose teisės aktuose.

Šiame kontekste įdomus yra 1925 m. Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo

¹⁸ Laucius K. Tobulinkim administracijos aparatą // Tėvų žemė. 1935, Nr. 19, p. 3.

priedas „*Etatinių valstybės tarnautojų suskirstymas kategorijomis*“, kuriuo visi valstybinėse įstaigose dirbantys darbuotojai, nuo sargo ir vežėjo iki ministerijos generalinio sekretoriaus, buvo suskirstyti į aštuoniolika kategorijų pagal turimas pareigas. Dokumente X kategorijai priskiriamas I eilės valdininkas ypatingiems reikalams, o XI – vyresnysis valdininkas ypatingiems reikalams. Tai leidžia teigti, kad terminas „valstybės tarnautojas“ buvo bendresnis, lyg ir apibūdinantis didelį ratą žmonių, ne tik turėjusių „valdingus įgaliojimus“¹⁹, bet ir atskirų profesijų (mokytojų, gydytojų, medicinos felčerių, operos režisierių ir kt.) atstovų, dirbusių valstybės įstaigose ar atlikusių ūkinės aptarnavimo funkcijas (kurjeris, šveicorius, kt.). Pagal šį teisės aktą valdininkas buvo konkreti pareigybė, priskirta X ir XI kategorijoms²⁰.

Teisinių darbuose, periodinėje spaudoje ir šnekamojoje kalboje 1918–1940 m. vyravo ne „valstybės tarnybos“, o „administracijos“, „administracinio aparato“ sąvokos. Lygia greta buvo vartojamos „valdininko“, „valstybės tarnautojo“, „tarnautojo“, „administracinio aparato tarnautojo“ sąvokos, neakcentuojant jų skiriamųjų bruožų. Net ir 1932 m. Valstybės Tarybos nuomonėse dėl atskirų valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektų vartojama „valdininko“ sąvoka²¹, nors jau prieš 10 metų priimtame *Valstybės tarnautojų atlyginimo*

¹⁹ Čia ir kai kur kitur tekste pateikiamos originalios mintys, netaisyta tuometinė kalba.

²⁰ Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas „*Etatinių valstybės tarnautojų suskirstymas kategorijomis*“ // *Vyriausybės žinios*. 1925, Nr. 178-1226.

²¹ Valstybės Tarybos nuomonė dėl Klaipėdos krašto gubernatoriaus iškelto klausimo, ar Klaipėdos krašto statutui neprieštarauja Klaipėdos krašto rinkimų įstatymo nuostata dėl Seimelio nario pareigų nesuderinamumo su Klaipėdos krašto valdininko pareigomis. Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais, p. 87.

įstatyme buvo įtvirtinta „valstybės tarnautojo“ sąvoka. „Tarnautojo“ ir „valdininko“ sąvokos apibūdinant tą patį asmenį vartojamos ir rinkinio „Valstybės Tarybos nuomonės teisės klausimais 1929–1937“ rodyklėje. Todėl darytina išvada, kad tos sąvokos buvo tapačios, visada buvo kalbama apie tą pačią asmenų kategoriją – valstybės tarnautojus. Tarpukario Lietuvoje, sekant prancūziškąją tradiciją, juridškai buvo įtvirtinta plati valstybės tarnybos samprata. Valstybės tarnautojais buvo laikomi asmenys, dirbantys vykdomosios valdžios institucijose – prezidentūroje, ministerijose ir joms pavaldžiose įstaigose, vyriausybės įstaigose, teismuose bei kitose institucijose, kurių veikla buvo tiesiogiai susijusi su valstybės politinės valdžios suformuluotos politikos vykdymu, veikiančių įstatymų įgyvendinimu ir jų laikymosi priežiūra. Valstybės institucijų aptarnaujančiojo personalo darbuotojai taip pat buvo priskirti valstybės tarnautojų grupei.

Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas „*Etatinių valstybės tarnautojų suskirstymas kategorijomis*“ įtvirtino tam tikrą pareigų hierarchiją. I–VI kategorijai priskiriamus valstybės institucijų darbuotojus būtų galima apibendrintai pavadinti aptarnaujančiuoju personalu, atliekančiu įvairius ūkio darbus (kelios išimtys – IV kategorijai priskirtas II eilės raštininkas, V – raštininkas, kanceliarininkas). Šiandieniniu valstybės tarnybos, kaip specifinės veiklos, suvokimu, žemiausios VII valstybės tarnautojų kategorijos buvo departamento sekretoriaus padėjėjas. IX–XIV kategorijoms buvo priskiriami tarnautojai, dirbantys administracinį biurokratinį darbą valstybės įstaigose. Tarp XI–XIII kategorijai priskiriamų valstybės tarnautojų buvo ir turinčių vadovaujančias

pareigas (skyriaus viršininkas, ministerijos kanceliarijos sekretorius, ministerijos kanceliarijos viršininkas ir kt.). XIV kategorijai visose įstaigose buvo priskiriamas ministerijos juriskonsultas, XV–XVI – vadovaujančias pareigas ėję asmenys (departamentų direktoriai)²². Aukščiausią kategoriją turėjo visų ministerijų generaliniai sekretoriai ir Klaipėdos krašto gubernatoriai. Pagal pirminį 1922 m. suskirstymą ministras pirmininkas, ministrai ir valstybės kontrolierius buvo priskirti XIX ir XX kategorijoms, bet jų atlyginimus nustatčius atskiru įstatymu, buvo palikta aštuoniolika valstybės tarnautojų kategorijų.

Vėliau šis įstatymo priedas buvo kiek pakoreguotas ir vietoj 18 liko tik 14 valstybės tarnautojų kategorijų. Panašiai kaip 1925 m. žemiausioms kategorijoms buvo priskiriami asmenys, atliekantys ūkinę veiklą ar aptarnaujančias funkcijas. Tarp administracinio darbo atlikėjų žemiausia buvo IV kategorija: jai priskirti *VI pašto telegrafo įstaigų valdininkai*, aukščiausiai XIV – *ministrų kabineto kanceliarijos viršininkas*. Galime teigti, kad po 1925 m. pastebimi keli pokyčiai. Pirmiausia, minint atskiras kategorijas, pabrėžiamas aukštojo mokslo cenzas. Pavyzdžiui, valstybės kontrolės revizorius priskiriamas XII, o tokias pat pareigas ėjęs asmuo, baigęs aukštąjį mokslą, – XIII kategorijai. Apskritiše žemės ūkio reikalus tvarkė *valdininkas ypatingiems reikalams* (žemės kainotojas specialistas, baigęs aukštąjį mokslą) (XII kategorija)²³.

²² Įdomu pažymėti, kad XV kategorijai buvo priskiriami ir universiteto ordinarinis profesorius, I eilės operos artistas (-ė), I eilės dirigentas, dramos režisierius, operos režisierius.

²³ Remtasi: Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo I priedas (VŽ. 1925. Nr. 178-1226) su vėlesniais pakeitimais ir papildymais iki 1935 m. // Šalkauskis K.

Būdinga tam tikra vertikali gradacija: pašto telegrafo įstaigose dirba VI, V, IV, III, II ir I eilės valdininkai: žemiausias pareigas eina VI eilės valdininkas (IV kategorija), o aukščiausias rangas yra *pašto telegrafo valdininkas – ekspeditorius* (X kategorija). Panaši gradacija yra ir mokesčių inspekcijoje: III–I eilės mokesčių inspektoriai, kriminalinėje policijoje dirba jaunesnieji / vyresnieji valdininkai. Miestų ir apskričių valdytojai irgi skiriasi savo rangu: žemiausiai XII kategorijai priskiriamas apskrities viršininkas, XIII kategorijai – miestų ir apskričių viršininkai, o Kauno miesto ir apskrities viršininkas turi aukščiausią XIV kategoriją.

Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymo priedas I A (1924 m.) nustatė etatinių teismų ir Valstybės Tarybos tarnautojų kategorijas. Iš šio teisės akto aiškėja, kad valstybės tarnautojams buvo priskiriami ir visų lygių teismų darbuotojai – pasiuntiniai, vertėjai, sekretoriai, teismo antstoliai, notarai ir jų padėjėjai, teismo tardytojai, valstybės gynėjai ir jų padėjėjai, taip pat taikos teisėjai, apygardų teismų nariai bei pirmininkai, Vyriausiojo tribunolo teisėjai bei pirmininkas, Valstybės Tarybos nariai ir jos pirmininkas.

Teisės aktuose buvo konkrečiai nurodyta, kokie kokių ministerijų tarnautojai priskiriami atitinkamai kategorijai, pavyzdžiui, visose įstaigose tarnaujantys kurjeriai ar šveicoriai yra priskiriami II kategorijai, o Respublikos Prezidento, ministrų kabineto ar Seimo kanceliarijose šios pareigos jau priskiriamos III kategorijai. Kartais tai pačiai kategorijai buvo priskirtos besiskiriančios atliekamo darbo turiniu ir reikalaujamu pasirengimu pareigos. Pavyzdžiui, Žemės

Lietuvos novelos: veikiančiųjų 1935.III.16 Lietuvos įstatymų ir įsakymų, paskelbtų „Vyriausybės žiniuose“ 1-476 nr., rinkinys. Kaunas, 1935.

ūkio ministerijoje IV kategorijai buvo priskiriamas sodininkas ir pienininkas, o Vidaus reikalų ministerijoje tai pačiai kategorijai – policininkas, miesto policijos nuvados raštininkas. Toks valstybės tarnautojų suskirstymas į kategorijas nebuvo pakankamai aiškus, argumentuotas, nebuvo bendrų kriterijų, apibendrintų pareigybių aprašymų. Šalia etatinių valstybės tarnautojų buvo laisvai samdomų valstybės tarnautojų.

Tačiau, nepaisant minėtų trūkumų, valstybės tarnautojų turimų pareigų suskirstymas buvo svarbus keliais aspektais: 1) taip buvo bandoma apibrėžti valstybės tarnybos ribas; 2) buvo juridiškai įtvirtinta esanti hierarchinė sistema, nustačiusi tam tikrus valstybės tarnautojų pavaldumo ir kontrolės santykius; 3) nuo tarnautojo kategorijos priklausė jo gaunamo darbo užmokesčio dydis.

3. Valstybės tarnautojų pareigos, teisės ir atsakomybė

Valstybės tarnautojų atliekamos funkcijos daugiausia lemia pareigų apimtį, nusakant jų veiklos mastą ir bendrus veiklos kriterijus. **Pareigos.** Valstybės tarnautojams, kitaip nei eiliniams piliečiams, šalies konstitucija, įstatymai pirmiausia nustato tam tikras pareigas ir tik paskui apibrėžia tam tikras teises. Istorikai taip ir buvo, nes pirmasis valstybės tarnybą apibrėžęs *Įstatymas dėl valstybės tarnybos sutvarkymo* nustatė, kad „*kiekvienas valstybės valdininkas privalo duoti raštu tokį pasižadėjimą „Lietuvos Konstituciją saugoti, įstatymus ir Vyriausiosios Valdžios įsakymus pildyti ir savo pareigas sąžiningai ir teisingai eiti“*²⁴. Detaliau valdininkų prie-

saikos valstybei davimo ir priėmimo tvarka nebuvo nustatyta.

Nors nei šis, nei vėliau priimti įstatymai taip ir nenumatė konkrečių kriterijų stojant į valstybės tarnybą, išvardytose pareigose galima išvelgti tam tikrus orientyrus. Nuoroda į konstitucinį dokumentą reikalavo susipažinti su pagrindiniu šalies įstatymu, reguliavusiu daugelį valstybės valdymo ir gyvenimo sričių, pradedant piliečių teisėmis, valstybės valdymo sistemos sąranga ir principais, vietos savivaldos pagrindais, krašto apsaugos, valstybės ekonominės politikos, švietimo, socialinės apsaugos ir kitais svarbiausiais valstybės gyvenimo klausimais. Galima teigti, kad valstybės tarnautojų pareiga „saugoti Konstituciją“ reiškė prievolę nepažeisti Konstitucijos nuostatų ir ginti joje įtvirtintas vertybes. Su šia pareiga glaudžiai susijęs ir įpareigojimas laikytis įstatymų. Tai galėjo būti realizuojama tiek pasyviu elgesiu, susilaukiant nuo veiksmų, pažeidžiančių valstybėje galiojusius įstatymus, tiek aktyviais veiksmais, tinkamai atliekant savo pareigas. Valstybės tarnautojo pasižadėjimas „vyriausiosios valdžios įsakymus pildyti“ nurodė jo pareigą būti lojaliam teisėtai valstybės valdžiai.

Atskirose Vakarų šalyse (JAV, Didžioji Britanija, Vokietija ir kt.) pabrėžtas politinio neutralumo principas, leidęs išvengti politikų kišimosi į tarnautojų veiklą įgyvendinant viešąją politiką, Lietuvoje nebuvo akcentuojamas. Nors tarpukario Lietuvoje atskirų ministrų kaita buvo gana dažna, apie didesnę su tuo susijusią valstybės tarnautojų kaitą nėra duomenų.

Reikalavimas būti teisingam ir sąžiningam sietinas su nešališkumu ir objektyvumu sprendžiant jo kompetencijai priskirtus klausimus, nepiktnaudžiavimu turima

²⁴ Įstatymas dėl Valstybės Tarnybos sutvarkymo // Laikiniosios Vyriausybės žinios. 1919, Nr. 4-19.

tarnybine padėtimi, draudimu naudotis ja savo asmeniniams interesams tenkinti. Aktualu pažymėti, kad dar pačioje valstybės tarnybos kūrimo pradžioje juridiškai pasirūpinta užkirsti kelią interesų konflikto situacijai susidaryti. Atskiras 1920 m. išleistas vyriausybės įsakymas draudė priimti „tarnybon artimuosius dviejų pirmųjų laipsnių giminės gentis valdininkais taip, kad artimieji giminės arba gentys būtų vieni kitiems betarpiais viršininkais arba prižiūrimaisiais“, o pasitaikius tokių atvejų, reikalavo perkelti gimines į kitą padalinį ar įstaigą, kad nebūtų viršininkų ir jų pavaldinių giminystės ryšių²⁵.

Teisės. Tais pačiais 1919 m. pasirodė ir *Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo*, numatęs įvairaus pobūdžio garantijų: teisę į mokamas atostogas, teisę gauti dienpinigius važiuojant į komandiruotes darbo reikalais, teisę atitinkamą laikotarpį gauti turėtą atlyginimą ligos atveju ir pan. Valstybės tarnautojų teisė į darbo užmokestį atsispindėjo priimtuose įstatymuose.

1922 m. priimtame *Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatyme* buvo įtvirtinta nuostata, kad valstybės tarnautojų už darbą gaunamo atlyginimo pamatinę dalį sudaro pagrindinė alga²⁶. Kiekvienoje kategorijoje buvo išskirti trys laipsniai, kurie priklausė nuo valdininko išdirbto laiko (I laipsnį turėjo iki 3 metų dirbę asmenys; II laipsnį 4–6 metų, o III laipsnį 7–9 metų darbo stažą turintys asmenys) ir lėmė jo pagrindinės

²⁵ Vyriausybės įsakymas // Vyriausybės žinios. 1920, Nr. 19. Tokia interesų konflikto pasireiškimo forma dar vadinama nepotizmu.

²⁶ Valstybės Tarybos, teismų tarnautojų, mokytojų, Susisiekimo ministerijos tarnautojų darbo užmokestis buvo skaičiuojamas kitais pagrindais. Laisvai samdomi tarnautojai buvo atlyginami pagal atskiras taisykles.

algos dydį. Mažiausia administracinį darbą dirbusių tarnautojų (VII kategorija) alga svyravo nuo 280 iki 336 litų, atsakingas vadovaujančias pareigas ėjusių tarnautojų alga buvo pradedant 540 (XII kategorija) ir baigiant 1200 litų (XVIII kategorija)²⁷.

Lietuvą palietus pasaulinei ekonominei krizei, 1932 m. priimtas *Valstybės biudžetui subalansuoti įstatymas*, kuriuo nustatyta, kad valstybės biudžetui subalansuoti iš atskirų asmenų (tarp jų valstybės tarnautojų, kurių pajamos buvo ne mažesnės negu 150 litų kas mėnesį pinigais ir natūra) gaunamų piniginių pajamų tam tikra nustatyta dalis išskaitoma ir pervedama į valstybės biudžeto nepaprastąją pajamų šamata. Priklausomai nuo gyvenamosios vietos ir gaunamo atlyginimo iš skirtingų kategorijų valstybės tarnautojų buvo išskaičiuojama nuo 6 iki 21,15 proc. jų gaunamo darbo užmokesčio²⁸.

Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatyme netiesiogiai buvo garantuota teisė į karjerą: nurodoma, kad paskirtas į aukštesnę tarnybos kategoriją valstybės tarnautojas gauna tos kategorijos pirmą didesnę, lyginant su senąja, pagrindinę algą, o pakilti į aukštesnę tarnybos laipsnį valstybės tarnautojas galėjo ejęs tos kategorijos pareigas daugiau nei trejus metus.

Be pagrindinės algos, buvo numatyti įvairūs priedai: už darbo valstybės tarnyboje stažą (jis nenumatytas tik XVIII kategorijos tarnautojams), vaikų priedas, „vietos brangenybės“ (pragyvenimo lygio) priedai. Valstybės tarnautojams priklausantis vadinamasis vaikų priedas buvo 10 litų (vėliau

²⁷ Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas // Vyriausybės žinios. 1922, Nr. 88-751.

²⁸ Valstybės biudžetui subalansuoti įstatymas // Vyriausybės žinios. 1932, Nr. 383-2643. Tokia praktika išliko dar keletą metų.

padidintas iki 20) per mėnesį už kiekvieną vaiką iki 14 metų amžiaus. Šį priedą gauti galėjo tik etatiniai valstybės tarnautojai, kurių atlyginimas buvo ne didesnis kaip 550 litų, todėl galima konstatuoti, kad jis buvo garantuotas nedirbantiems vadovaujančio darbo ir žemesnių kategorijų valstybės tarnautojams.

Kadangi įvairiose Lietuvos vietovėse ir miestuose pragyvenimo lygis skyrėsi, buvo nustatytas „vietos brangenybės“ priedas pagal gyvenamųjų vietų klases (A–D klases)²⁹. Galimybė gauti tiek vaikų, tiek „vietos brangenybės“ priedus buvo apribota tarnautojams, kurie iš valstybės buvo gavę žemės ar kitokių pajamų. Išimtiniais atvejais valstybės tarnautojui galėjo būti skiriama vienkartinė išmoka, jei „tarnautojo atliekamas tarnybos darbas nepaprastai viršija nustatytus darbo reikalavimus, arba jei tarnautojas ligos ar šiaip nelaimės dėliai atsiduria sunkioj materialinėj padėty“³⁰. Tokį sprendimą ar kitas panašias išimtis galėjo priimti konkrečios srities ministras, suderinęs su valstybės kontrolieriumi.

Įstatymais buvo įtvirtinta nuostata, kad valstybės tarnautojai du kartus per metus, prieš Kalėdų ir Velykų šventes, galėjo gauti pusės savo pagrindinės algos dydžio priedą. Tačiau šios nuostatos taikymas buvo apribotas 1931 m. priėmus *Švenčių priedo išmokėjimo įstatymą*. Šiuo įstatymu ministrų kabinetui buvo suteikta teisė savo sprendimu tokius priedus mažinti arba visai sustabdyti jų mokėjimą. Ministrų kabinetas taip pat turėjo teisę skirti valstybės tarnautojams įstatyme numatytus priedus buto nuomos išlaidoms apmokėti.

X ir aukštesnės kategorijos tarnautojai už darbą ministrų kabineto sudarytose specialiosiose nuolatinėse ar laikinose komisijose tarpžinybiniais ir kitiems klausimams spręsti ne darbo metu galėjo gauti papildomą priedą kaip buvo numatyta *Komisijų sudarymo ir jų narių atlyginimo taisyklėse*.

Valstybės tarnautojai galėjo pasinaudoti teise į mokymąsi – gauti valstybės stipendijas, kurių gavimą nustatė atskiras įstatymas. Galimybė gauti stipendiją ar paskolą, taip pat šios finansinės paramos gražinimo sąlygos buvo tiesiogiai siejamos su mokslus baigusių asmenų darbu – valstybės tarnautojo pareigų ėjimu. Pagal *Valstybinių stipendijų ir paskolų įstatymą* švietimo ministras, suderinęs su kitais susinteresuotais ministrais, kas penkeri metai turėjo pateikti reikalingų valstybei specialistų parengimo planą. Atsižvelgdamas į šį planą, ministrų kabinetas kiekvienais metais nustatydavo stipendijų skaičių, jų dydį ir rūšis. Baigę mokslą stipendininkai už gautą stipendiją turėjo atitarnauti valstybės tarnyboje vyriausybės paskirtoje vietoje po pusantrų metų už kiekvienus stipendijos davimo metus ir gražinti 30 proc. gautos stipendijos sumos, mokėdami po 10 proc. gaunamos algos (17 str.)³¹.

Atskiras *Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas* nustatė svarbiausias valstybės tarnautojų socialines garantijas – teisę į pensijas bei nustatytais atvejais valstybės skiriamas pinigines pašalpas. Dvidešimt metų valstybės tarnyboje išdirbęs tarnautojas gaudavo 50 proc. pagrindinės algos dydžio pensiją. Ilgesnis darbo valstybės tarnyboje stažas garantavo iki 66 proc. dydžio pensiją. Dėl sveikatos

²⁹ Gyvenamųjų vietų paskirstymas į klases // Vyriausybės žinios. 1922, Nr. 88-752.

³⁰ Valstybės tarnautojų atlyginimo įstatymas // Vyriausybės žinios. 1922, Nr. 88-751.

³¹ Valstybinių stipendijų ir paskolų įstatymas // Vyriausybės žinios. 1928, Nr. 283-1814.

problemų ar atleisti iš tarnybos be kaltės valstybės tarnautojai įgydavo teisę gauti vienkartinę pašalpą, kuri svyravo nuo 6 mėnesių iki 1,5 metų pagrindinės algos. Valstybės tarnautojams pensijos ir pašalpos buvo mokamos iš specialiai sudaryto pensijų ir pašalpų fondo (jį administruoti buvo priskirta Finansų ministerijos kompetencijai, o kontrolę vykdė valstybės kontrolė), į kurią iš visų valstybės tarnautojų pagrindinės algos ir pridedamų priedų (bet tik už stažą valstybės tarnyboje) buvo išskaitoma po 6 proc. kas mėnesį³².

Nepriklausomoje Lietuvos Respublikoje buvo įtvirtinta valstybės tarnautojo teisė į kasmetines mėnesio ilgio mokamas atostogas. Šia teise galėjo pasinaudoti asmenys, valstybės tarnyboje dirbę ne mažiau kaip metus. Esant reikalui atostogos galėjo būti ir ilgesnės, bet tuo atveju papildomas laikas nebuvo apmokamas. Valstybės tarnautojos, turėjusios ne mažesnę kaip pusės metų darbo stažą, turėjo teisę gauti aštuonias savaites gimdymo atostogų.

Be jau išvardytų teisių, valstybės tarnautojams buvo atlyginamos tarnybinės kelionės ir persikėlimo išlaidos (dienpinigiai, kelionės išlaidos ir vienkartinė persikėlimo pašalpa, mokama kai persikėlimas vyksta ne pačiam tarnautojui prašant) pagal *Įstatymą valstybės tarnautojų kelionės išlaidoms atlyginti*. Valstybės tarnautojas galėjo gauti paskolą iš biudžeto būstui statytis (laikotarpiui iki 39 metų, iki 30 tūkst. litų sumą).

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės tarnautojo teisė į atlyginimą, pensiją, valstybės paramą ligos ar nelaimės atveju, atostogas, karjerą ir mokymąsi teisės ak-

tuose buvo pakankamai detalios nustatyta. Asmenys, turintys valstybės tarnautojo statusą, turėjo nemažai socialinių garantijų.

Atsakomybė. Vieno ir išsamaus valstybės tarnautojų veiklą reguliavusio teisės akto nebuvimas lėmė jų drausminės atsakomybės neapibrėžtumą³³. Baudžiamąjį statuto 37-ąs skyrius „Apie nusikalstamuosius darbus, padarytus valstybės arba visuomenės tarnybą einant“³⁴ detalizavo baudžiamosios valstybės tarnautojų atsakomybės aspektus. Tokia atsakomybė buvo numatyta už:

- įgaliojimų viršijimą,
- neteisėtą veiklą,
- savivalę,
- vengimą vykdyti tarnybinius įpareigojimus ar neveikimą,
- trukdymą kitiems eiti pareigas,
- už nusikaltimų nesutrukdyimą,
- informacijos nutekinimą,
- kyšininkavimą,
- aplaidų finansinių ir kitų svarbių dokumentų tvarkymą.

Šalia to atskiruose Baudžiamąjį statuto straipsniuose buvo nurodyta atskirų sričių tarnautojų – teisėjų, notarų, policinių struktūrų pareigūnų, pašto įstaigų tarnautojų, geležinkelių darbuotojų ir kt. – atsakomybė už tam tikrų savo pareigų nevykdymą ar vykdymą nusižengiant įstatymams. Apibrėžiant valstybės tarnautojų baudžiamąją atsakomybę atskirais atvejais buvo orientuojamasi į skirtingus tokio veiksmo sukeltus padarinius. Pavyzdžiui, bausmė galėjo būti skirta už vengimą vykdyti tarnybinius įpareigojimus ar neveikimą, kai

³² Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas // Vyriausybės žinios. 1926, Nr. 221-1443.

³³ Teisėjų, prokurorų ir jų padėjėjų, advokatų drausminė atsakomybė buvo apibrėžta 1933 m. Teismų santvarkos įstatyme.

³⁴ Baudžiamasis Statutas. Kaunas, 1930, p. 191-209.

„tarnautojas, turįs einant įstatymu arba duotu jam pavedimu arba dėl tarnybos savumo įspėti arba užkardyti pakenkimą, kuris gresia valdymo tvarkai arba valstybės, visuomenės ar šiaip kurio žmogaus reikalui (išskirta autorės), kuris nusizengė nesiėmęs priemonių, peržengdamas savo tarnybos pareigą, arba nedaręs žygiu, kuriais toks pakenkimas galima buvo įspėti arba užkardyti“. Svarbia buvo laikoma ne tik valstybei ar visuomenei, bet net ir atskiram žmogui padaryta žala.

Priklausomai nuo valstybės tarnautojo veiksmų sukeltų padarinių ir buvusio arba tikėtino pavojaus visuomenei ar valdymo tvarkai, bausmė galėjo būti arba areštas, arba įkalinimas. Bausmė už kyšininkavimą galėjo būti laisvės atėmimas iki trejų metų.

Laikinojo Lietuvos teismų ir jų darbo sutvarkymo įstatymo 34 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad visi valstybės valdininkai, nusikaltę eidami savo pareigas, turi būti traukiami atsakomybėn valstybės gynėjo tokia pat tvarka, kaip ir kiti kaltinamieji. Akivaizdu, kad ši nuostata nebuvo pakankama valstybės tarnautojų atsakomybės klausimams sureguliuoti. Nebuvo aišku, koks vaidmuo teko valdininko viršininkui atsakomybės nustatymo procese – ar viršininkas turėjo nagrinėti skundą, gautą dėl savo pavaldinio veiksmų, ar privalėjo iš karto jį perduoti Valstybės gynėjui. Nenurodyta, ką turėjo daryti valstybės gynėjas, gavęs skundą dėl neteisėtų valdininko veiksmų: ar iš karto perduoti taikos teisėjui ar teismo tardytojui, kaip buvo paprastai daroma pagal nustatytą visų bylų nagrinėjimo tvarką, ar skundus dėl valstybės tarnautojų valstybės gynėjas turėjo iš pradžių ištirti pats. Nebuvo numatyta ir valstybės tarnautojo galimybė apskųsti valstybės gynėjo priimtą sprendimą patraukti valdininką atsakomybėn.

Galima teigti, kad įtvirtinant tokią įstatymo nuostatą buvo bandoma išvengti protekcionizmo, kai aukštas pareigas turintys valdininkai galėjo daryti įtaką sprendimui dėl savo pavaldinių ar kolegų atsakomybės, o kartu ir tolesnės karjeros. Buvo siekiama panaikinti Lietuvoje likusius carinėje Rusijoje egzistavusius valdininkų atsakomybės principus, kai viršininkai turėjo labai didelę įtaką ir daugeliu atvejų sprendžiamąjį balsą tokio pobūdžio bylose ir dėl to būdavo labai daug subjektyvumo³⁵. Egzistavusi „tvarka darydavo daug keblumų, keldavo ginčų ir nesusipratimų tarp valstybės gynėjo ir valdininko vyresnybės: norėdavo vyresnybė, valdininkas būdavo teismo teisiamas, nenorėdavo – nebūdavo, valstybės gynėjas tik laukdavo, ką pasakys valdininko vyresnybė, o ji dėl visokių priežasčių dažnai slėpdavo savo valdininkų nusikaltimus“³⁶. Priimant tokios redakcijos nuostatą, valstybės tarnautojų viršininkų galimybės dalyvauti sprendžiant jų pavaldinių atsakomybės bylas buvo apribotos, tačiau daugelis šio proceso aspektų liko neapibrėžta.

Valstybės tarnautojų atsakomybės klausimams spręsti ir administracinei priežiūrai vykdyti buvo siūloma įkurti specialųjį teismą. Diskusija apie tokio specialaus administracinio teismo kūrimą vyko ketvirtajame dešimtmetyje: 1938 m. spalio 8 d. įvyko Lietuvos teisininkų draugijos susirinkimas, kuris buvo skirtas diskusijoms apie administracinio teismo įstatymo projektą³⁷, tačiau idėjos nespėta materializuoti.

³⁵ Apie tai gana iliustratyviai rašo V. Kudirka apsakyme „Viršininkai“.

³⁶ Mačys V. Dėl valdininkų traukimo atsakomybėn // Teisė. 1922, Nr. 2, p. 47.

³⁷ Apie administracinio teismo įstatymo projektą // Teisė. 1938, Nr. 44, p. 522–523.

Išvados

Tarpukario Lietuvos Respublikos teisinio reguliavimo ypatybė buvo senųjų iš Rusijos imperijos paveldėtų ir naujai sukurtų įstatymų koegzistavimas. Tai buvo būdinga ir valstybės administravimo sričiai. Specialiai įkurta Valstybės Taryba turėjo išskirtinę teisę nustatyti vienos ar kitos teisės pirmumą konkrečiu atveju, taip prisidėdama ir prie valstybės tarnautojų veiklos reguliavimo.

Lietuvoje buvo vadovautasi plačiąja valstybės tarnybos traktuote, kai ne tik asmenys, dirbę administracinį darbą, bet ir atlikę aptarnaujančias ar ūkines funkcijas buvo priskiriami valstybės tarnautojų kategorijai. Išskirtos atskiros kategorijos leido apibrėžti valstybės tarnybos ribas ir įtvirtinti tam tikrą pareigybių hierarchiją.

Modernios valstybės tarnybos kūrimas nebuvo valdžios prioritetas, nes teisinis valstybės tarnautojų veiklos reguliavimas nebuvo nuoseklus. Sisteminiis požiūris į administravimo sutvarkymą ima ryškėti tik ketvirtajame dešimtmetyje. Atskiri tarpukario Lietuvoje priimti įstatymai ir taisyklės reguliavo valstybės tarnautojų veiklą, bet vieno bendro įstatymo, apimančio įvairius valstybės tarnybos teisinius santykius idėja, nors ir buvo įtvirtinta 1938 m. Konstitucijoje, nebuvo materializuota. Toks išskaidytas teisinis atskirų sričių reguliavimas ir gana laisvas sąvokų „valstybės tarnautojas“ ir „valdininkas“ traktavimas atspindi to meto šalies teisinę ir kartu politinę kultūrą.

Atskirų valdininkų veiklos sričių teisinis reguliavimas nebuvo vienodas: kai kurie bendrieji klausimai (pareigos, veiklos principai) buvo aptarti gana lakoniškai, o štai darbo užmokeskis, pensijos, pašalpos, mokamos atostogos ir kitos su finansais susijusios garantijos buvo nustatytos gana

smulkiai, priėmus atitinkamus įstatymus.

Tarpukario Lietuvoje galiojusiuose teisės aktuose nevienodas dėmesys buvo skirtas ir atskiriems personalo vadybos valstybės tarnyboje aspektams. Tokiems svarbiems teisinės padėties aspektams kaip priėmimas į valstybės tarnybą ir atleidimas iš jos, tarnautojų karjera (užuomazgas galima išvelgti laipsnių sistemoje kategorijos viduje), mokymas ir kvalifikacijos tobulinimas (užuomazgos akcentuojant turimą aukštąjį išsimokslinimą), atsakomybė skirta nepakankamai dėmesio ir jie nebuvo detaliam reglamentuoti teisės aktuose.

Kažin ar galima kalbėti apie tarpukario valstybės tarnybos reformavimą, kai nebuvo konkretaus veiksmų plano, bet būtų neobjektyvu visus tuometinius pokyčius vertinti tik tamsiomis spalvomis. Jau pačių valstybės tarnybos ribų nustatymas, valstybės tarnautojo statuso apibrėžimas, tam tikrų socialinių garantijų įtvirtinimas buvo gana rimtas žingsnis kuriant modernią valstybės tarnybą. Pozityvus bruožas buvo ir turimos kategorijos susiejimas su darbo užmokesčio sistema. Dėl pakankamo finansinių valstybės tarnautojų teisinės padėties aspektų reguliavimo darbas valstybės tarnyboje garantavo finansinį stabilumą ir socialinį saugumą.

Dėl istoriškai susiklosčiusių aplinkybių valstybės tarnybos, administracinio teismo įstatymų projektai taip ir liko idėjų lygmens. Nors ketvirtajame dešimtmetyje vykusios diskusijos šiais ir kitais klausimais (pvz., kaip pagerinti valdininkų darbo efektyvumą, supaprastinti darbo organizaciją ir kontrolę, užkertant kelią viešųjų organizacijų etatų ir padalinių plėtimui³⁸)

³⁸ Smalskys V., Raipa A. Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 6, p. 77.

liudija tarp mokslininkų, teisininkų ir praktikų vyravus gana pažangias idėjas.

Galima tik spėlioti, kas būtų, jei Lietuva būtų spėjusi parengti atskirą įvairias valstybės tarnautojų veiklos sritis reguliavusį įstatymą. Jei tauta nebūtų taip ilgai gyvenusi okupacijos sąlygomis, gal tuomet tas įstatymas ir toliau šiandien galiotų. Juk, pavyzdžiui, Belgijoje ir dabar su nedidelėmis pataisomis galioja 1937 m. parengtas Camu statutas³⁹. Tačiau iš kitos pusės, tei-

³⁹ Šis valstybės tarnybos įstatymo analogas kurtas vadovaujant specialiam komisariui, kurio vardu ir pa-

sinis neapibrėžtumas visai netrukdo Anglijos valstybės tarnautojams veikti sąžiningai, garbingai ir profesionaliai. Šalyje nėra įprasto valstybės tarnybos įstatymo, nors atskiri personalo vadybos aspektai gana išsamiai aptarti atskirame „Valstybės tarnybos vadybos kodekse“⁴⁰.

vadintas. Siekia sukurti profesionalią valstybės tarnybą remiantis M. Vėberio biurokratijos koncepcija, Anglijos valstybės tarnybos ir Prancūzų administravimo mokyklos įtaka.

⁴⁰ Civil service management code. Cabinet office (Office of Public Service), 1998.

CIVIL SERVANTS' ACTIVITY REGULATION IN LITHUANIA 1918–1940

Jolanta Palidauskaitė, Milda Petrokaitė

S u m m a r y

The focus of the article is the legal regulation of civil servants' activity in Lithuania during the period 1918–1940. In the introduction authors emphasize that this topic received more attention from lawyers. The review of Constitutional statements (1918, 1919, 1920, 1922, 1928, 1938) in regards to civil servants other laws and legislation is presented. A short description of historical situation when new independent Lithuanian Republic had to create new state institutions, including civil service, based on model of western democracies and overcome difficulties of Russian empire legacy helps understanding the peculiarities of the situation. For some time the new Lithuanian and old Russian legislation regulating activity of civil servants coexisted and special State Council had to decide which to take precedence of.

Civil service in Interwar Lithuanian Republic was built on the broad notion. Not only people with administering functions (real bureaucrats) but teachers, opera's singers, drivers and others were considered as civil servants. Each of them had their place in hierarchy. Legislation enacted during that period allows concluding that building civil service was not among the State's priorities. Different laws and rules regulated activity of civil servants, describing their duties, salaries, social guarantees, and rights. Some aspects

of their activity such as enrolment, admission, career possibilities, and question of responsibility were skipped in legislation. Despite some shortcomings of legal regulation the status of civil servant in Lithuanian society was rather high valued. In addition to salary they had some social benefits for their families, later were able to study in special courses. The relationship between qualification and salary were confirmed.

The Constitution confirmed in 1938 mentioned that various aspects of civil servants' activity are regulated by Civil service law. The draft of this law together with some other legislation (how to prevent illegal enrichment of civil servants) was discussed but drastic events of 1940 pull backed the realization of these ideas. Not only practitioners but scholars and lawyers participated in public discussions 1935–1939 trying to find out how to make work of bureaucrats more efficient, how better control and organize their work, prevent creation of new institutions and offices, etc. Public discussion and ideas of scholars were rather modern, progressive reminded ideas of famous authorities of management

The authors conclude the article raising hypothetical question what would happen if Lithuania adopted new Civil service Act as in Belgium and would not be occupied in 1940.

*Įteikta 2010 02 14
Parengta skelbti 2010*