

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

REKOMENDACIJOS

DĖL APRIBOJIMŲ DIRBTI IR ATSTOVAVIMO
APRIBOJIMŲ ĮGYVENDINIMO

2020, Vilnius

Rekomendacijose vartojamos sąvokos ir santrumpos

VTEK – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

VTEKĮ – Lietuvos Respublikos vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas

VPIDĮ – Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas

VTĮ – Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas

Konstitucinis Teismas – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

Konstitucija – Lietuvos Respublikos Konstitucija

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

LAT – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

Apribojimai dirbti – Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 15 straipsnyje nustatyti įsidarbinimo apribojimai

Atstovavimo apribojimai – Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 17 straipsnyje nustatyti atstovavimo apribojimai

Turinys

Preambulė	3
1. Įvadas	4
2. Asmenys, kuriems taikomi apribojimai dirbti ir atstovavimo apribojimai	7
3. Apribojimai dirbti	8
3.1. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 15 straipsnyje vartojamų sąvokų sampratos	8
3.2. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 15 straipsnio nuostatų įgyvendinimo	9
3.3. VTEK teisė taikyti išimtis	10
4. Atstovavimo apribojimai	11
4.1. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 17 straipsnyje vartojamų sąvokų sampratos	11
4.2. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 17 straipsnio nuostatų įgyvendinimo	12
4.3. VTEK teisė taikyti išimtis	13
5. Apribojimų pasibaigus tarnybai tarptautinė praktika	14

Preambulė

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (toliau – VTEK),

įvertindama tai, kad nuo 2020 m. liepos 11 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo (toliau – VPIDĮ) 15 straipsnio pakeitimai, kurie nustato įsidarbinimo apribojimus;

atsižvelgdama į tai, kad valstybinėje tarnyboje dirbantiems asmenims dažnai kyla klausimų dėl VPIDĮ 15 ir 17 straipsniuose įtvirtintų apribojimų dirbti bei atstovavimo apribojimų taikymo;

vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo (toliau – VTEKĮ) 17 straipsnio 1 dalies 11 ir 18 straipsnių 1 dalies 15 punktais, nustatančiais, kad vienas iš VTEK uždavinių – rengti prevencijos priemones ir priimti rekomendacijas, kuriose pateikiama VTEK nuomonė tam tikru klausimu;

prižiūrėdama, kaip įgyvendinami VPIDĮ, kurio vienas iš tikslų yra užtikrinti, kad priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams ir užkirsti kelią kilti interesų konfliktams bei plisti korupcijai, mažinti viešųjų ir privačių interesų pažeidimo rizikas, įgyvendinti prevencines priemones;

atkreipdama dėmesį, kad šios rekomendacijos nėra VPIDĮ nuostatų išaiškinimas, o tik VTEK, kaip prižiūrinčios VPIDĮ nuostatų vykdymą, institucijos nuomonė;

apibendrindama VTEK praktiką ir atsižvelgdama į teismų praktiką dėl apribojimų dirbti bei atstovavimo apribojimų,

pateikia šias rekomendacijas:

1. Įvadas:

Jungtinių Tautų konvencijoje prieš korupciją nurodyta, kad kiekviena valstybė imasi priemonių užkirsti kelią korupcijai, t. y. užtikrinti interesų konfliktų prevenciją, prireikus ir pagrįstam laikotarpiui nustatydamas buvusių valstybės pareigūnų profesinės veiklos ribojimus ar valstybės pareigūnų įdarbinimo privačiame sektoriuje jiems atsistatydinus ar išėjus į pensiją ribojimus, jei tokia veikla ar darbas tiesiogiai susiję su funkcijomis, kurias šie pareigūnai atliko ar prižiūrėjo eidami pareigas (12 straipsnio 2 dalies e punktas).

Teisės doktrinoje vienu metų „atvėsimo“ laikotarpis (angl. *cooling-off period*), kurio metu asmenims, nustojusiems eiti pareigas valstybinėje tarnyboje, apribojamos galimybės įsidarbinti, sudaryti darbo sutartis ir atstovauti fiziniams asmenims buvusioje darbovietėje arba kitose valstybės ir savivaldybės institucijose tais klausimais, kurie buvo priskirti jų tarnybinėmis funkcijomis, grindžiamas objektyvia būtinybe, kad pats nustojęs eiti pareigas valstybinėje tarnyboje asmuo ir jo buvę kolegoms apsiprastų su pirmojo pasikeitusiu statusu ir jo naujais privataus pobūdžio interesais.

Apribojimai dirbti yra viena iš kovos su korupcija priemonių, skirtų tam, kad valstybinėje tarnyboje dirbantis asmuo, tarnybos metu pagal kompetenciją atliekantis tam tikro juridinio asmens veiklos priežiūrą ar kontrolę, nedarytų tam juridiniam asmeniui jokių nuolaidų turėdamas tikslą vėliau, baigęs eiti VPIDĮ 2 straipsnio 5 dalyje nurodytas pareigas, jame įsidarbinti. Nesilaikant šių apribojimų būtų pažeistas viešasis interesas, nes visuomenė yra teisėtai suinteresuota, kad visi sprendimai būtų priimti nešališkai ir teisingai bei nebūtų sudaroma sąlyga plisti korupcijai.

Apribojimas atstovauti motyvuojamas poreikiu nustatyti vienu metų „atvėsimo“ laikotarpį, per kurį valstybinėje tarnyboje dirbęs asmuo negalėtų pasinaudoti informacija, praktinėmis žiniomis (angl. *know-how*), įgytomis atliekant tarnybines pareigas, tarnybos metu susiformavusiais ryšiais, pažintimis, santykiais su bendradarbiais, kolegomis, vadovais ir pan. (žr.: EBPO ekspertų studijos, pavyzdžiui, „Post public employment: good practices for preventing conflict of interest“. 2009, Paris ir kt., prieiga per internetą <www.oecd.org>).

Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. yra konstatavęs, kad konstituciniai reikalavimai valstybinės tarnybos sistemai, gali lemti tai, kad siekiant išvengti interesų konfliktų, užtikrinti pasitikėjimą valstybės tarnyba, apsaugoti kitas konstitucines vertybes nustatomi tam tikri reikalavimai ir buvusiems valstybės tarnautojams. Sutinkant dirbti konkretų darbą, įgyjama ne tik teisių, bet prisiimami ir tam tikri įsipareigojimai, kurių privalu laikytis. Nustatant tokius apribojimus, visais atvejais būtina paisyti Konstitucijos normų ir principų, apribojimai turi būti proporcingi siekiamam teisėtam ir demokratinėje visuomenėje būtinam, visuomeniškai reikšmingam tikslui¹. Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatyme

¹ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content>

nustatyti apribojimai dirbti yra viena iš svarbių ne tik interesų konflikto bet ir korupcijos prevencijos priemonių, padedančių kovoti su savavališku naudojimu valdžia, kuriančių bei įtvirtinančių pasitikėjimą valdžia ir jos institucijomis.

Vadinamasis atvėsimo laikotarpis yra veiksminga priemonė susidoroti su interesų konfliktais, kurių gali kilti įsidarbinant nustojus eiti pareigas valstybinėje tarnyboje (*Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d.*). Minėtosioms nuostatomis įgyvendinti ir yra skirtas specialusis VPIDĮ, nustatantis atitinkamų draudimų ir ribojimų pareigas valstybinėje tarnyboje einantiems ir nustojusiems jas eiti asmenims.

VPIDĮ 15 straipsnis nustato apribojimus dirbti – asmeniui, kuris eidamas šio įstatymo 2 straipsnio 5 dalyje nurodytas pareigas per paskutinius vienus darbo einant šias pareigas metus tiesiogiai rengė, svarstė ar priėmė sprendimus, susijusius su juridinio asmens (nepaisant jo teisinės formos ir nuosavybės) veiklos priežiūra ar kontrole, arba sprendimus, kuriais šiam juridiniam asmeniui buvo skirta lėšų iš Lietuvos Respublikos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir pinigų fondų, ar kitus su turtu susijusius sprendimus, baigęs eiti šio įstatymo 2 straipsnio 5 dalyje nurodytas pareigas vienus metus negali eiti pareigų šiame straipsnyje nurodytame juridiniame asmenyje, jeigu kituose įstatymuose nenustatyta kitaip.

VPIDĮ 17 straipsnyje įtvirtinti atstovavimo apribojimai, kurie susideda iš dviejų dalių:

1. Asmuo, nustojęs dirbti valstybinėje tarnyboje, vienus metus negali atstovauti fiziniams asmenims (išskyrus atstovavimą šio įstatymo 12 straipsnio 3 dalies 1 punkte nustatytu pagrindu) ar juridiniams asmenims toje institucijoje ar įstaigoje, kurioje jis paskutinius vienus metus dirbo, o jei įstaiga, kurioje jis paskutinius metus dirbo, priklauso įstaigų sistemai, – bet kurioje šios įstaigų sistemos įstaigoje.

2. Asmuo, nustojęs dirbti valstybinėje tarnyboje, vienus metus negali atstovauti fiziniams ar juridiniams asmenims institucijose ir įstaigose klausimais, kurie buvo priskirti jo tarnybinėms pareigoms.

2. Asmenys, kuriems taikomi apribojimai dirbti ir atstovavimo apribojimai

VTEK rekomenduoja atkreipti dėmesį, kad šie apribojimai taikomi tik valstybinėje tarnyboje dirbantiems asmenims.

VPIDĮ 2 straipsnio 5 dalyje apibrėžti valstybinėje tarnyboje dirbantys asmenys:

1. valstybės politikai;
 2. valstybės pareigūnai;
 3. valstybės tarnautojai;
 4. teisėjai;
 5. žvalgybos pareigūnai;
 6. profesinės karo tarnybos kariai;
 7. valstybės ir savivaldybių įmonių, biudžetinių įstaigų ir šių juridinių asmenų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai;
 8. viešųjų įstaigų, kurių bent vienas iš steigėjų, dalininkų yra valstybė ar savivaldybė (savivaldybės), ir jų struktūrinių padalinių vadovai ir jų pavaduotojai;
 9. Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (atliekantys finansų rinkos priežiūros, vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teisme funkcijas ir kitas viešojo administravimo funkcijas);
 10. akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei (savivaldybėms), vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarytųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat šių bendrovių patronuojamųjų (dukterinių) akcinių bendrovių ar uždarytųjų akcinių bendrovių vadovai ir vadovų pavaduotojai;
 11. kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.
-

3. Apribojimai dirbti

3.1. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 15 straipsnyje vartojamų sąvokų sampratos

VTEK pabrėžia, kad VPIDĮ 15 straipsnyje vartojamos sąvokos šiame įstatyme nėra apibrėžtos. Atsižvelgusi į tai, išnagrinėjusi kituose teisės aktuose apibrėžtas sąvokas ir teismų formuojamą praktiką, VTEK siūlo įgyvendinant minėtas nuostatas vadovautis šiomis sąvokų sampratomis:

- **Sprendimai** – tai bet kokie veiksmai atliekant tarnybines funkcijas, įforminti teisės aktų nustatyta tvarka.
- **Tiesiogiai rengti, svarstyti ar priimti sprendimus.** Ši nuostata suprantama, kaip asmeninis dalyvavimas tam tikrų sprendimų, kurie yra įforminami nustatyta tvarka, rengimo, svarstymo ar priėmimo procedūrose. Vertinant galimą įsadarbinimo apribojimų taikymą, svarbu asmens veiksmai, t. y. sprendimų rengimas, svarstymas ar priėmimas, šiuo atveju tiesioginis dalyvavimas kurioje nors iš minėtųjų stadijų. Lietuvos Respublikos administraciniai teismai ne kartą pasisakė, kad net dokumento vizavimas laikytinas derinimu ir yra sprendimo rengimo ir svarstymo procedūrų sudedamoji dalis. Be to, nesvarbu, ar sprendimą rengia, svarsto, priima vienas asmuo, ar kolektyvas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nuomone, neturi reikšmės, kad atitinkamą sprendimą ruošia ir (ar) priima vienas asmuo, ar asmenų kolektyvas (*LVAT 2014 m. lapkričio 24 d. nutartis adm. b. Nr. A-438-1334/2014*).
- **Sprendimai, susiję su juridinio asmens veiklos priežiūra ar kontrole.** Pagal Lietuvių kalbos žodyną, „kontroliuoti“ – tai tikrinti, prižiūrėti, vykdyti kontrolę, o „koordinuoti“ – tai suderinti, nustatyti tikslingus santykius tarp tam tikrų veiksmų ir reiškinių. Sąvoka „priežiūra“, vadovaujantis Lietuvių kalbos žodynu, aiškinama kaip saugojimas, stebėjimas, kontrolė, globojimas, tvarkymas, rūpinimasis, t. y. yra tapati sąvokai „kontrolė“ (*LVAT 2012 spalio 4 d. nutartis adm. b. Nr. A502-2780/2012*). Svarbu įvertinti, ar sprendimas buvo tiesiogiai susijęs su juridinio asmens veikla ir kontrole, ar sprendimu buvo įvertinta tam tikro laikotarpio juridinio asmens veikla arba atskiros tam tikros juridinio asmens veiklos. Atkreiptinas dėmesys, kad jei atlikdamas tarnybines funkcijas asmuo dalyvavo rengiant, svarstant ar priimant sprendimus dėl juridinio asmens darbuotojų veiklos, tokie sprendimai nelaikyti sprendimais, susijusiais su juridinio asmens (nepaisant jo teisinės formos ir nuosavybės) veiklos priežiūra ar kontrole.
- **Lietuvos Respublikos valstybės ar savivaldybių biudžetai.** Lietuvos Respublikos finansų ir biudžeto sistema yra apibrėžta Lietuvos Respublikos Konstitucijos XI skirsnyje Finansai ir valstybės biudžetas. Lietuvos biudžeto sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžetas – Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Į šį planą įtraukiamos Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos.

- **Valstybės pinigų fondai** – tai pagal Lietuvos Respublikos įstatymus įsteigti fondai, kurių sudarymo šaltinis yra valstybės piniginiai ištekliai ir kuriuose sukauptos lėšos naudojamos šių fondų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytiems tikslams (Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 2 straipsnio 7 dalis).
- **Su turtu susiję sprendimai.** Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.48 straipsnis nustato, kad juridiniai asmenys turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja nuosavybės ar patikėjimo teise. Turtas, kurį juridinis asmuo valdo, naudoja ir juo disponuoja patikėjimo teise, priklauso juridinio asmens steigėjui ar dalyviui nuosavybės teise. Atsižvelgiant į tai, VPIDĮ 15 straipsnyje nurodyti su turtu susiję sprendimai – tai įvairūs su juridinio asmens nuosavybės ar patikėjimo teise valdomu turtu susiję sprendimai, tarkim, perduoti, dovanoti, įsigyti, parduoti, išnuomoti, perleisti, panaudos būdu suteikti naudotis turtą ir kt.

3.2. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 15 straipsnio nuostatų įgyvendinimo

Apribojimų dirbti paskirtis – riboti asmeniui, baigusiam eiti konkrečias pareigas valstybinėje tarnyboje, galimybes įsidarbinti juridiniame asmenyje, dėl kurio jis rengė, svarstė ar priėmė tam tikrus sprendimus, nepaisant šio juridinio asmens teisinės formos ar nuosavybės.

VTEK pabrėžia:

- apribojimai taikomi, jei asmuo per paskutinius vienus darbo metus tiesiogiai rengė, svarstė ar priėmė sprendimus, susijusius su juridinio asmens, kuriame tas asmuo ketina įsidarbinti, veiklos priežiūra ar kontrole, arba sprendimus skirti lėšų šiam juridiniam asmeniui, arba sprendimus, susijusius su to juridinio asmens turtu;
- VPIDĮ 15 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad kiti įstatymai gali nustatyti atvejus, kada apribojimai dirbti netaikomi, pvz., VTĮ 17 straipsnio 2 dalis (Teisė atkurti karjeros valstybės tarnautojo statusą); VTĮ 21 straipsnis (Karjeros valstybės tarnautojų perkėlimas į kitas valstybės tarnautojų pareigas laimėjus konkursą); VTĮ 26 straipsnis (Valstybės tarnautojų tarnybinis kaitumas) ir kt.

VTEK pabrėžia, kad apribojimai dirbti asmeniui pradedami taikyti jam baigus eiti konkrečias pareigas valstybinėje tarnyboje, net jei asmuo ketina ir toliau valstybinėje tarnyboje eiti kitas pareigas.

VTEK rekomenduoja asmeniui prieš pretenduojant į konkrečias pareigas įvertinti per paskutinius vienus darbo metus atliktą savo veiklą (sprendimus), t. y. ar dalyvavo rengiant, svarstant, priimant:

- sprendimus, susijusius su juridinio asmens, kuriame pretenduoja įsidarbinti, veiklos priežiūra ar kontrole;
- sprendimus, kuriais šiam juridiniam asmeniui buvo skirta lėšų;
- sprendimus, susijusius su juridinio asmens turtu.

Asmeniui, priėmusiam bent vieną iš aukščiau nurodytų sprendimų, yra taikomas vadinamasis vienu metų atvėsimo laikotarpis. Pasitaiko atvejų, kai asmuo, nustojęs eiti pareigas valstybinėje tarnyboje, ne iš karto pretenduoja įsidarbinti juridiniame asmenyje.

VTEK pabrėžia, kad bet kuriuo atveju apribojimai dirbti taikomi vienus metus skaičiuojant nuo dienos, kai einant pareigas valstybinėje tarnyboje buvo priimtas VPIDĮ 15 straipsnyje minimas sprendimas dėl juridinio asmens, iki įsidarbinimo šiame juridiniame asmenyje dienos. Todėl VTEK rekomenduoja asmeniui prieš įsidarbinant įsivertinti atvėsimo laikotarpio trukmę.

VTEK nuomone, institucijos ar įstaigos vadovo funkcijos dažniausiai būna tiesiogiai susijusios su juridinio asmens, kuriame tas vadovas eina pareigas, ir šiam juridiniam asmeniui pavaldžių juridinių asmenų priežiūra ar kontrole, todėl mažai tikėtina, kad atlikdamas jam pavestas funkcijas vadovas visus metus nebūtų priėmęs jokių sprendimų, susijusių su vadovaujamo ar pavaldaus juridinio asmens kontrole ar priežiūra, ar kitų VPIDĮ 15 straipsnyje minimų sprendimų.

Komisija pabrėžia, kad apribojimai dirbti gali būti netaikomi, jei kituose įstatymuose yra įtvirtintas kitoks teisinis įsidarbinimo reguliavimas.

3.3. VTEK teisė taikyti išimtis

VTEK, vadovaudamasi VPIDĮ 18 straipsnio 1 dalimi, konkrečiais atvejais:

- gavusi ir įvertinusi asmens prašymą;
- atsižvelgusi į VPIDĮ 3 straipsnio 1 dalyje nustatytas deklaruojančių asmenų pareigas;
- įvertinusi savo pačios surinktus dokumentus ir informaciją;
- atsižvelgdama į juridinių asmenų teisinę formą, sprendimų turinį, asmens pareigų pobūdį, tarnybines (darbo) funkcijas ir atsakomybės apimtį;
- įvertinusi, ar išimties taikymas neprieštarautų VPIDĮ paskirčiai ir kitiems tarnybinės etikos ir elgesio normas reglamentuojantiems teisės aktams,

turi teisę priimti sprendimą dėl VPIDĮ 15 straipsnyje nustatyto apribojimo dirbti taikymo išimčių.

4. Atstovavimo apribojimai

4.1. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 17 straipsnyje vartojamų sąvokų sampratos

VTEK atkreipia dėmesį, kad VPIDĮ nėra apibrėžtos šio įstatymo 17 straipsnyje vartojamos sąvokos. Įvertinusi kituose teisės aktuose vartojamas sąvokas ir teismų formuojamą praktiką, VTEK siūlo vadovautis šiomis sąvokų sampratomis:

Atstovauti – veikti kieno vardu, įgaliojimu². Atstovavimu ir teisės teorijoje, ir civiliniuose teisiniuose santykiuose pripažįstamas teisių ar pareigų įgyvendinimas per atstovą, kuris už atstovaujamojo asmenį atlieka tam tikrus teisinius veiksmus.

Atstovavimas kartu yra ir teisinis santykis, kai vienas asmuo, neperžengdamas jam suteiktų įgaliojimų ribų, kito asmens vardu ir interesais atlieka tam tikrus procesinius (procedūrinius) ir kitus juridinę reikšmę turinčius veiksmus.

Atstovavimu laikoma vieno asmens (atstovo) sudarymas sandorio kito asmens (atstovaujamojo) vardu, neviršijant suteiktų teisių, tuo tiesiogiai sukuriant, pakeičiant ar panaikinant atstovaujamojo civilines teises ir pareigas (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 2.133 straipsnio 1 dalis).

VTEK pabrėžia, kad VPIDĮ nenustatomas konkretus atstovavimo įforminimo (raštu ar pan.) bei atstovavimo būdas – fizinis ar nuotolinis, atlygintinas ar neatlygintinas. Į interesų atstovavimo ir gynimo įforminimo būdą neatsižvelgiama ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje – vertinami valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens veiksmai, o ne interesų atstovavimo įforminimo būdas (*LVAT adm. byla Nr. A(8)-1470-05*). Taigi atstovavimas turėtų būti suprantamas kaip bet koks teisinis veiksmas, atliekamas kito asmens (fizinio ar juridinio) vardu.

Institucijos ar įstaigos pagal VPIDĮ nuostatas - tai valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kiti viešojo sektoriaus subjektai ir juridiniai asmenys, kuriuose dirba VPIDĮ 2 straipsnio 5 dalyje nurodyti asmenys (VPIDĮ 4 straipsnio 2 dalis).

VTEK atkreipia dėmesį, kad VPIDĮ nepateikia valstybės institucijos apibrėžimo. Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų sąvokos apibrėžimas įtvirtintas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (toliau – VTĮ) 2 straipsnio 8 dalyje: valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos – atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisėsaugos institucijos ir įstaigos, audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios

2

finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka yra suteikti viešojo administravimo įgaliojimai.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad pagal Konstituciją valstybės institucijomis laikytinos visos institucijos, taip pat ir įstaigos, įmonės, per kurias valstybė vykdo savo funkcijas, kurių steigėjo teises turi valstybė (jos institucijos), nepriklausomai nuo to, kaip tam tikros institucijos yra vadinamos įstatymuose ir (arba) poįstatyminiuose teisės aktuose (*Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas*). Konstitucinio Teismo oficialiojoje doktrinoje vartojama bendroji valstybės (valstybinės) institucijos sąvoka. Antai 2004 m. gruodžio 13 d. Konstitucinis Teismas nutarime konstatavo, kad Konstitucijoje vartojama sąvoka „valstybės (valstybinė) institucija“ yra bendroji ir apima įvairias valstybės institucijas, per kurias valstybė atlieka savo funkcijas, kad valstybės institucijos sudaro sistemą, taip pat kad valstybės institucijų sistema yra įtvirtinta skirtingos teisinės galios teisės aktais: vienos valstybės institucijos yra *expressis verbis* nurodytos Konstitucijoje, kitos pagal Konstituciją turi būti nustatytos įstatymu, dar kitas steigti poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti valstybės valdymą, tvarkyti krašto reikalus, užtikrinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą. Pastarosioms valstybės funkcijoms įgyvendinti turi būti įsteigtos valstybės institucijos, nors jų sudarymas ir nėra eksplicitiškai nustatytas Konstitucijoje. Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarime taip pat konstatuota, kad valstybės institucijų sistema apima labai įvairias institucijas; šių institucijų įvairovę, teisinį statusą ir įgaliojimus lemia valstybės vykdomų funkcijų įvairovė.

4.2. Rekomendacijos dėl VPIDĮ 17 straipsnio nuostatų įgyvendinimo

Apribojimų atstovauti tikslas – užtikrinti, kad asmuo, pradedęs valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens statusą, atstovaudamas asmenims institucijose ar įstaigose negalėtų pasinaudoti viešai neskelbiama tarnybine informacija, įgytomis praktinėmis žiniomis, susiformavusiais ryšiais, pažintimis, santykiais su buvusiais bendradarbiais ir vadovais.

VTEK pabrėžia:

- VPIDĮ 17 straipsnyje nustatyti atstovavimo apribojimai, skirtingai nei pagal VPIDĮ 15 straipsnį, pradeda galioti tada, kai asmuo, nustojęs eiti pareigas, netenka valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens statuso, t. y. jau nėra jokių pareigų valstybinėje tarnyboje;
- apribojimai atstovauti buvusioje darbovietėje netaikomi, kai asmuo veikia kaip fizinio asmens atstovas pagal įstatymą – vaiko tėvas (įtėvis), motina (įmotė), vaiko globėjas (rūpintojas) arba įstatymų nustatyta tvarka teismo paskirtas pilnamečio asmens globėjas (rūpintojas);
- klausimai, kurie buvo priskirti tarnybinėms pareigoms, vertintini pagal asmens pareigybės aprašymą, nuostatus, teisės aktą ar kitą dokumentą, kuriuo buvo apibrėžtos (nustatytos) asmens tarnybinės (darbo) pareigos (funkcijos);

- jei buvusi darbovietė priklauso įstaigų sistemai, atstovavimo apribojimai taikomi bet kurioje šios įstaigų sistemos įstaigoje.

VTEK atkreipia dėmesį, kad:

- VPIDĮ yra specialusis atstovavimo apribojimus nustatantis įstatymas. VPIDĮ 17 straipsnio 1 dalyje įvardijama vienintelė išimtis, taikoma asmenims, veikiantiems kaip fizinio asmens atstovai pagal įstatymą. Taigi šis apribojimas yra taikomas visais kitais atvejais, netekus valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens statuso;
- atstovavimo apribojimai tiesiogiai nesieja nustatytų ribojimų su konkrečiais padariniais – interesų konfliktu, sprendimų priėmimu ar turtiniu suinteresuotumu. Šios nuostatos pažeidimui konstatuoti pakanka nustatyti tik paties atstovavimo faktą, taigi nėra reikšminga, ar priimtas galutinis sprendimas atitiko atstovaujamojo lūkesčius. Nustatant atstovavimo faktą, neatsižvelgiama į atstovavimo įforminimo būdą, o vertinami valstybinėje tarnyboje dirbusio asmens konkretūs veiksmai.

VTEK rekomenduoja nustojusiam dirbti valstybinėje tarnyboje asmeniui, atsiradus poreikiui atstovauti fiziniams ar juridiniams asmenims kitose institucijose ar įstaigose, pačiam įvertinti:

- ar klausimai, kuriais ketinama atstovauti, gali būti laikomi susijusiais su jo buvusiomis tarnybinėmis pareigomis. Tam būtina nustatyti, kokios funkcijos (pareigos) asmeniui buvo pavestos pareigybės aprašyme, pareiginiuose nuostatuose, įstatymuose, kituose teisės aktuose, administraciniuose sprendimuose ar pan. Pabrėžtina, kad institucijos ar įstaigos vadovo funkcijos apima visas buvusios darbovietės veiklos sritis;
- ar jau praėjo vieni metai nuo valstybinėje tarnyboje dirbančio asmens statuso netekimo dienos.

4.3. VTEK teisė taikyti išimtis

VTEK, vadovaudamasi VPIDĮ 18 straipsnio 2 dalimi, konkrečiais atvejais:

- gavusi ir įvertinusi asmens prašymą;
- įvertinusi savo pačios surinktus dokumentus ir informaciją,
- atsižvelgusi, ar apribojimų taikymas gali pakenkti visuomenės ar valstybės interesams,

gali priimti sprendimą dėl VPIDĮ 17 straipsnyje nustatytų apribojimų taikymo išimčių.

5. Apribojimų pasibaigus tarnybai tarptautinė praktika

Tik nedaugelis EBPO šalių narių nėra nustačiusios bendrųjų draudimų ir apribojimų asmenims, baigusiems valstybės tarnybą. Siekdamos tinkamai išspręsti klausimą dėl apribojimų pasibaigus tarnybai, 22 EBPO šalys nustatė tam tikras taisykles ir procedūras. Visos EBPO šalys, išskyrus Švediją, taiko reikalavimą, kad valstybės tarnautojai, baigę darbą viešojo sektoriaus institucijoje, nesinaudotų konfidencialia ar kitokia vidaus informacija. Be to, 21 valstybė taiko vadinamąjį atvėsimo laikotarpį, ribojantį iš viešojo sektoriaus išeinantiems valstybės tarnautojams galimybę vykdyti lobistinę veiklą ar sudarinėti oficialius sandorius su buvusiais pavaldiniais ar kolegomis viešajame sektoriuje. Apribojimai pasibaigus tarnybos laikui taikomi ir Europos Centriniam Banke.

Kai kurių ES valstybių teisės aktuose reglamentuojami apribojimai pasibaigus tarnybai:

Estija

Pagal Estijos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 60 straipsnį, iš pareigų atleistam valstybės tarnautojui metus nuo atleidimo dienos draudžiama susisiekti³ su privačiu juridiniu asmeniu, jei tarnautojas per pastaruosius metus eidamas tarnybos pareigas vykdė tiesioginę ar nuolatinę to privataus juridinio asmens veiklos kontrolę.

Į atitinkamas pareigas valstybės tarnyboje priimanti struktūra (pareigūnas) išimtiniais atvejais gali nuspręsti, kad šis draudimas buvusiam tarnautojui netaikytinas. Atleistam tarnautojui neribotą laiką taikomas įpareigojimas neatskleisti valstybės ar komercinių paslapčių, slaptos užsienio valstybių informacijos, su kitų asmenų šeimos ir privačiu gyvenimu susijusios ir kitos vidinio naudojimo informacijos, sužinotos atliekant tarnybą (Estijos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 55 straipsnis).

Latvija⁴

Valstybės pareigūnams dvejus metus nuo jų tarnybos pabaigos draudžiama įsigyti nuosavybės, taip pat tapti įstatinio kapitalo dalininkais ar akcininkais, partneriais, eiti pareigas įmonėse, dėl kurių valstybės pareigūnas buvo priėmęs sprendimus viešųjų pirkimų, valstybės ir savivaldybių išteklių skirstymo klausimais ir (arba) atliko priežiūros, kontrolės ar baudžiamąsias funkcijas.

Lenkija

Seimo nariams ir senatoriams, pasibaigus jų parlamentinei kadencijai, nėra taikomi jokie apribojimai dirbti tam tikrose srityse ar eiti kurias nors pareigas. Viešąsias funkcijas

³ T. y. buvusiam tarnautojui ar jo artimiesiems įsigyjant bent 1/10 atitinkamo juridinio asmens akcijų ar tampant jo valdymo ar kontrolės organų nariu.

⁴ *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Evaluation Report Latvia. Adopted by Greco at its 58 th Plenary Meeting. Publication: 17 December 2012:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2012\)3_Latvia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2012)3_Latvia_EN.pdf)

atliekančių asmenų ekonominės veiklos ribojimo įstatymo 7 straipsnyje daugeliui valstybės pareigūnų, išvardytų 1 punkte, nustatytas draudimas nepraėjus metams po pasitraukimo iš valstybinės tarnybos įsidarbinti įmonėse, kurios reikalais jie, eidami pareigas valstybinėje tarnyboje, priėmė tam tikrus sprendimus (išskyrus bendrai taikomus administracinius sprendimus dėl mokesčių ir rinkliavų nustatymo). Norėdami minėtose įmonėse įsidarbinti anksčiau, jie privalo gauti atitinkamos Ministro pirmininko sudarytos trijų asmenų komisijos sutikimą. Ši komisija savo darbe vadovaujasi Administracinio proceso kodeksu. Teisėjams, nustojusiems eiti pareigas, netaikomi jokie veiklos apribojimai, išskyrus tuos, kurie taikomi išėjusiems į pensiją. Jie taip pat įpareigoti saugoti paslapyje jiems einant teisėjo pareigas sužinotą konfidencialią informaciją. Analogiška tvarka galioja ir prokurorams.

Prancūzija

Skirtinguose valstybinės tarnybos segmentuose galioja nevienodi apribojimai iš tarnybos pasitraukusiems asmenims. Pvz., buvusiems valstybės tarnautojams taikomas 3 metų (iki 2007 m. – 5 metų) laikotarpis, kurio metu galioja tam tikri veiklos privačiame sektoriuje apribojimai. Nepasibaigus šiam laikotarpiui, buvęs vyresnysis valstybės tarnautojas negali įsidarbinti įmonėje, kurios veiklą jis reglamentavo ar prižiūrėjo, su kuria vykdė derybas ar pasirašė sutartis viešųjų institucijų vardu iki pasitraukdamas iš valstybės tarnybos. Apribojimai liečia ne tik pavienes įmones, bet ir jų grupes, t.y., ribojamas įsidarbinimas ir įmonėse, tiesiogiai susijusiose su buvusio tarnautojo veikla, – jei jos įmonės atžvilgiu yra patronuojančiosios (motininės) ar patronuojamosios (dukterinės) arba su ja susietos dėl tam tikros akcijų dalies (30 proc.) kontrolės. Apribojimų laikotarpiu privačiame sektoriuje įsidarbinantis buvęs valstybės tarnautojas turi kreiptis į Valstybės tarnybos etikos komisiją⁵, kuri sprendžia, ar nepažeidžiami minėtieji apribojimai⁶. Buvę teisėjai ir prokurorai 5 metus negali dirbti advokatais, notarais, antstoliais, teismo paskirtais administratoriais ar likvidatoriais to teismo, kuriame dirbo, jurisdikcijai priskirtoje teritorijoje. Jei teisėjas (prokuroras) laikinai sustabdo savo veiklą ir pageidauja dirbti privačiame sektoriuje, jis turi informuoti apie tai teisingumo ministrą, kuris gali prieštarauti, jeigu dėl to įžvelgia garbės kodekso ir etikos pažeidimą. Šiuo reikalu taip pat klausiama Aukščiausiosios teismų tarybos⁷ nuomonės⁸.

Vokietija

Nėra taisyklių ar draudimų, ribojančių Bundestago narių galimybes pasibaigus narystei užsiimti kita apmokama ar neapmokama veikla. Tačiau Bundestago nariai privalo deklaruoti Pirmininkui turėtus ar naujai sudarytus susitarimus, kurie narystės Bundestage metu ar jai

⁵ *La commission de déontologie*: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/la-commission-de-deontologie>

⁶ *Post-service Employment Control in Selected Overseas Jurisdictions*, p. 37-38: http://www.dcspostservice-review.org.hk/english/pdf/Chapter_4.pdf

⁷ *Conseil supérieur de la magistrature*: <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>

⁸ *GRECO. Fourth Evaluation Round. Evaluation report, France*, p.44: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4\(2013\)3_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4(2013)3_France_EN.pdf)

pasibaigus suteikia tam tikros veiklos galimybių ar turtinės naudos. Pagal Vyriausybę sudarančių partijų koalicijos sutartį, nustojusiems eiti pareigas vyriausybės nariams, parlamentiniams valstybės sekretoriams, valstybės sekretoriams ir politiniams valstybės tarnautojams nustatyti tam tikri laikotarpiai, per kuriuos jie negalėtų užsiimti veikla privačiame sektoriuje, susijusia su buvusią jų atsakomybės sritimi⁹, bet iki šiol ta nuostata nebuvo įgyvendinta. Asmenys, pasitraukę iš valstybės tarnybos, ir į pensiją išėję buvę valstybės tarnautojai, prieš pradėdami darbinę veiklą arba kitus užsiėmimus, susijusius su jų tarnybine veikla per paskutinius penkerius tarnybos metus, turi raštiškai informuoti buvusią tarnybos įstaigą, jei ta veikla ar užsiėmimai galėtų pakenkti tarnybos interesams. Tai daryti įpareigoja Federalinio valstybės tarnautojų įstatymo 69a straipsnis. Ši prievolė galioja penkerius metus po pasitraukimo iš tarnybos, o jei iš tarnybos pasitraukiama suėjus pensiniam amžiui – trejus metus. Jei numatoma veikla prieštarauja tarnybos interesams, ja užsiimti neleidžiama minėtosios prievolės informuoti galiojimo laiku; už tai atsakinga paskutinė iki asmens pasitraukimo iš valstybės tarnybos darbovietė. Šios nuostatos taikomos ir teisėjams.

Apibendrinimas

Visose apžvelgiamose valstybėse yra taikomi tam tikras pareigas valstybinėje tarnyboje ėjusių asmenų įsidarbinimo privačiame sektoriuje ar kitokio susisaistymo su privačiais subjektais (pvz., įsigyjant jų akcijų) ribojimai, jei toks ryšys galėtų sukelti interesų konfliktą ar pakenkti tarnybai, iš kurios asmuo pasitraukė. Apribojimų laikotarpio trukmė – nuo 1 metų (Estija, Lenkija) iki 5 metų (Vokietija). Tokie apribojimai dažnai taikomi tik kai kuriuose valstybinės tarnybos segmentuose. Klausimą dėl susisaistymo su privataus sektoriaus subjektais, nepaėjus minėtiems terminams, leistinumą gali spręsti buvusi darbovietė (pvz., Vokietijos tarnautojų atveju) arba tam tikros komisijos (Lenkija, Prancūzija).

⁹ Ten pat.