

Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje

Jolanta Palidaukaitė

*Kauno technologijos universitetas
K.Donelaičio g.20, 44239 Kaunas*

Įvairių šalių valstybės tarnautojai turi skirtingas pareigas ir naudojami nevienodomis teisėmis. Valstybės tarnautojų teisių ir pareigų aspektai domina ne tik teisininkus, bet ir viešojo administravimo etikos tyrinėtojus. Įstatymais, o kartais ir elgesio (etikos) kodeksais reglamentuotos valstybės tarnautojų pareigos kelia tam tikrų reikalavimų jų veiklai. Straipsnio tikslas – išanalizuoti ir palyginti Estijos, Latvijos ir Lietuvos valstybės tarnautojų pareigas ir teises, išskiriant panašumus bei skirtumus. Šių šalių valstybės tarnautojų etikos (elgesio) kodeksai analizuojami atsižvelgiant į jų tikslą, struktūrą, turinį, etikos principus ir įgyvendinimo nuostatas.

Raktažodžiai: *valstybės tarnautojų pareigos ir teisės, etikos principai, etikos (elgesio) kodeksai.*
Keywords: *rights and duties of public servants, ethical principles, codes of ethics or conduct.*

Įvadas

Valstybės tarnyba kiekvienoje šalyje įgauna savų specifinių bruožų priklausomai nuo pasirinkto valstybės tarnybos modelio. Šalia skirtingų valstybės tarnybos modelių (postų, karjeros ir mišraus) egzistuoja ir dvi skirtingos valstybės tarnybos sampratos. Prancūzijoje, Airijoje, Olandijoje, Ispanijoje, Švedijoje valstybės tarnyba apima visus viešajame sektoriuje dirbančius asmenis, nes manoma, kad visi yra didelės valstybės mašinos dalis. Tai plati valstybės tarnybos samprata. Austrijoje, Vokietijoje, Jungtinėje Karalystėje, Danijoje, Italijoje valstybės tarnybos samprata susiaurinta iki asmenų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas. Tik viešojo administravimo specialistai ir profesionalai, turintys administracinių valstybės įgaliojimų (policija, muitinė ir kt.), turi valstybės tarnautojo statusą [2, p.21]. Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje taip pat laikomasi siauros valstybės tarnybos sampratos.

Šalies pasirinktas valstybės tarnybos modelis teisiškai įtvirtinamas valstybės tarnybos įstatyme. Valstybės tarnybos modelis lemia valstybės tarnautojo veiklą, apimtį ir turinį, daro įtaką valstybės tarnautojų pareigoms bei teisėms [13].

Teorinių darbų apie valstybės tarnautojų teisių ir pareigų aspektus nėra daug. Lietuvoje galima paminėti teisininką A.Vaišvilą, kuris linkęs akcentuoti teisių ir pareigų vienovę, apsaugančią individą nuo visuomenės pavergimo (pareigų suabsoliutinimo), o visuomenę - nuo atskiro individo agresijos (teisių suabsoliutinimo) [15, p.308 - 311].

Tiek teorinėje, tiek ir praktinėje plotmėje diskutuojant apie valstybės tarnautojų kompetenciją ar profesionalumą, iškyla jų veikimo erdvės (sferos) nustatymo problema. Valstybės tarnautojų atliekamos funkcijos labiausiai lemia jiems identifikuotų pareigų apimtį, nusakant jų veiklos mastą ir bendrus veiklos kriterijus. Įstatymai valstybės tarnautojams, skirtingai nei eiliniams piliečiams šalies konstitucija, pirmiausia nustato tam tikras pareigas ir tik paskui apibrėžia tam tikras teises. Pirmaeilis valstybės tarnautojų pareigų įvardijimas liudija jų profesionalumo ir kompetencijos svarbą, atliekant aiškiai apibrėžtas funkcijas.

Prancūzė V.Turcey linkusi teigti, kad viena pagrindinių valstybės tarnautojų pareigų yra dirbti savo darbą, paklusti hierarchijos vadovų nurodymams (išskyrus nurodymus nusikalstamai veiklai) ir diskretiškai naudoti tarnybinę informaciją. Tyrinėtojos nuomone, tarp valstybės tarnautojų teisių didesnio dėmesio susilaukia teisė tapti valstybės tarnautoju, daryti karjerą [14, p.44].

Šio straipsnio tikslas - išanalizuoti ir palyginti valstybės tarnautojų teisių ir pareigų aspektus Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje. Tyrimo uždaviniai: palyginti trijų Baltijos valstybių valstybės tarnybos

Jolanta Palidaukaitė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

El. paštas: jolanta.palidaukaite@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. gegužės mėn.

įstatymus, reglamentuojančius tarnautojų pareigas ir teises, ir išskirti panašumus bei skirtumus. Vals-tybės tarnautojų pareigų aspektai dažnai atsispindi etikos ar elgesio kodeksuose. Pavyzdžiui, *Lietuvos Respublikos valstybės tarnautojo etikos taisyklėse* sakoma, jog „kiekvieno valstybės tarnautojo parei-ga imtis visų reikiamų veiksmų, kad valstybės tar-nautojo elgesys atitiktų šių taisyklių reikalavimus“ [8]. Todėl straipsnyje išsikeltas ir dar vienas užda-vinys - išnagrinėti ir palyginti valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančius etikos (elgesio) kodek-sus. Tyrimo naujumas - ne tik pats tyrimo objektas (valstybės tarnautojų teisės bei pareigos), bet ir pasirinkta imtis (analizuojami kaimyninių Baltijos valstybių atvejai). Darbas atliktas naudojant moks-linės literatūros, dokumentų analizės, lyginamosios ir atvejų analizės metodus.

1. Estijos, Latvijos ir Lietuvos valstybės tarnybos įstatymų apžvalga

Latvija. Dabartiniu metu galiojantis *Latvijos vals-tybės tarnybos įstatymas (State civil service law)* bu-vo priimtas 2000 m. rugsėjo 7 d. [12]. Jį sudaro 43 straipsniai, padalyti į 7 skyrius: bendrosios nuostatos; bendroji valstybės tarnybos vadyba; priėmimas į vals-tybės tarnybą; bendrosios valstybės tarnautojų parei-gos; pareigos, sietinos su valstybės tarnyba; valstybės tarnautojų teisės; valstybės tarnautojų karjera). Vals-tybės tarnautojų teisės ir pareigos dėstomos trijuose skyriuose (skyrių „Bendrosios valstybės tarnautojų pareigos“ sudaro 5 straipsniai; „Pareigų, sietinų su valstybės tarnyba“ skyrių - 2 straipsniai ir skyrių „Valstybės tarnautojų teisės“ - 13 straipsnių).

Įstatyme nurodomos keturios pagrindinės Latvi-jos valstybės tarnautojo pareigos, t.y.: vadovautis konstitucija, įstatymais, poįstatyminiais aktais ir tarp-tautinės teisės normomis; būti lojaliam valdžiai ne-priklausomai nuo politinių įsitikinimų; rodant asme-ninę iniciatyvą ir veikiant vadovaujantis visuomenės interesais, sąmoningai vykdyti savo tarnybines parei-gas, teisėtus savo vadovų nurodymus, būti atsakin-gam už savo veiksmus pagal numatytas procedūras ir vadovautis Kabineto nustatytais elgesio principais¹¹; nediskredituoti valstybės tarnautojo vardo, instituci-jos ar valstybės vardo tarnybos metu ar už jos ribų.

Kitos dvi bendrųjų pareigų skyriuje minimos pareigos yra: pareiga jausti atsakomybę už savo veiksmų teisėtumą (numatyta galimybė raštu in-formuoti tarnautoją apie abejotiną jo užduoties tei-

sėtumą ir kartu galimybė pasiskusti dėl tokio nuro-dymo aukštesniam vadovui) ir pareiga kelti kvalifika-ciją (atskirai minimos profesinės žinios ir įgūdžiai). Įstatymas numato apribojimus valstybės tarnautojams užsiimant kita veikla, gaunant papildomų pajamų (daroma nuoroda į *Korupcijos prevencijos įstatymą*) ir reiškiant oficialią institucijos poziciją (kuri privalo būti suderinta su institucijos vadovybe).

Įstatymo atskirame skyriuje nurodomos *pareigos, sietinos su konkrečia pareigybe*, darant nuorodą į pareigines instrukcijas ir akcentuojant, kad laikinai gali būti priskirtos nesančio valstybės tarnautojo pa-reigos (vakuojanti pareigybė) šalia jau turimų.

Latvijos valstybės tarnautojo priesaikos tekste (13 straipsnis) taip pat atsispindi kai kurie pareigų aspektai. Priesaikos tekste minimas sąžiningas, teisingas ir lojalus pareigų atlikimas, vadovaujantis konstitucija, teisės aktais ir tarptautinės teisės nor-momis, vyriausybės sprendimais tarnaujant visuo-menės interesams, siekiant užtikrinti teisėtą, efek-tyvų ir skaidrų valstybės administravimą. Priesai-kos tekste ne tik pakartojamos įstatyme numatytos pareigos (vadovavimasis įstatymais ir vyriausybės nutarimais), bet ir atsiranda kai kurių naujų aspektų (efektyvumas, teisingumas, sąžiningumas).

Skiriamos šešios bendrosios valstybės tarnauto-jų teisės: į pastovią valstybės tarnybą; vykdyti pa-gal savo kompetenciją valstybės administravimo funkcijas; reikalauti ir gauti iš fizinių ir juridinių asmenų informaciją, reikalingą tiesioginėms parei-goms atlikti; į tinkamas sąlygas tiesioginėms parei-goms atlikti; į aukštesnes laisvas tarnybines parei-gas; dalyvauti mokymo programose gilinant žinias ir tobulinant įgūdžius, reikalingus funkcijoms atlikti. Didesnė dauguma kitų šiame skyriuje minimų teisių sietinos su finansiniais valstybės tarnautojo veiklos aspektais: mėnesine alga, pašalpomis, prie-dais, premijomis, kompensacijomis. Atskirame straipsnyje gvildinama atostogų tema. Įstatymas nu-mato galimybę valstybės tarnautojui, stojusiam į ka-rinę tarnybą ar išrinktam į šalies ar vietos politines institucijas, susigražinti valstybės tarnautojo statusą, pasibaigus karo tarnybos terminui ar kadencijai.

Estija. Estijoje tebegalioja *Valstybės tarnybos įstatymas (State civil service law)* priimtas 1995 m. sausio 25 d. [10]¹². Jį sudaro 185 straipsniai, pada-linti į 14 skyrių (bendrosios nuostatos; priėmimas į tarnybą; valstybės tarnautojų teisės; pareigos tar-nybai; administravimo agentūros vidaus procedūri-nės taisyklės; skatinimas, tarnautojų karjera ir

¹¹ Turimos omenyje 2001 m. sausio 9 d. Ministrų kabineto išleistas instrukcijos „Valstybės tarnautojų etiško elgesio principai“ [3].

¹² Įstatymas buvo pildytas 22 kartus. Paskutinis papildy-mas padarytas 2003 m. rugpjūčio 7 d.

drausminė atsakomybė; tarnautojų vertinimas; tarnybinių santykių sustabdymas; valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų; tarnautojų rezervas; tarnybos trukmė; tarnybiniai įrašai ir priėmimo registras; ginčų sprendimas; įgyvendinimo nuostatos). Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos dėstomos dviejuose skyriuose: „Valstybės tarnautojų teisės“ ir „Pareigos tarnybai“.

Skirtingai nei Latvijoje ir Lietuvoje, Estijos įstatyme pirmiausia identifikuojamos valstybės tarnautojo teisės¹³. Pirmiausia vardijamos teisė į darbo užmokestį ir papildomas išmokas (už ištarnautą laiką, už akademinis laipsnius, užsienio kalbų mokėjimą), į kompensacijas (už užsienio komandiruotes, perkėlimą į kitą darbo vietą), į darbo ir poilsio laiką, atostogas, į perkėlimą ar laikiną darbo sąlygų palengvinimą dėl sveikatos priežasčių, į mokymosi išlaidų padengimą, į gyvenamąją vietą, į visuomeninį maitinimą nustatytais atvejais, aprūpinimą mirties ar neįgalumo atveju, pensijos laikotarpiu. Įstatyme daroma nuoroda, kad papildomos teisės gali būti numatytos pasirašant darbo sutartį.

Pirmutinė valstybės tarnautojo pareiga yra vykdyti savo tarnybines pareigas ir vadovautis įstatymu. Detalizuojama, kad pareigos turi būti vykdomos tiksliai, laiku ir sąmoningai, nesiekiant savų interesų, bet vadovaujantis visuomenės interesais. Daroma nuoroda į valstybės tarnybos etikos kodeksą ir kitus agentūrose veikiančius etikos kodeksus. Reikalaujama, kad valstybės tarnautojas įgyvendintų įstatymus ir nutarimus, kurie jam priklauso pagal einamas pareigas. Įstatymas numato pareigą vykdyti tiesioginio ar institucijos vadovo duotus nurodymus, kurios neįeina į pareigines instrukcijas ir trumpam atlikti jam nepriklausančias funkcijas (užkirsti kelią avarijai, žalos nuosavybei padarymui ir kt.), kartu numatydamas atsisakymo vykdyti atvejus (nepatartina sveikatos sumetimais, reikalinga aukštesnė ar kitokia kvalifikacija ir kt.). Reikalaujama tinkamai disponuoti su valstybės ar tarnybos paslaptimi susijusia bei kitokio pobūdžio informacija.

Šalia pareigų įstatymas numato nemaža veiklos apribojimų: nepriklausyti organizacijoms, turinčioms ginklų, nevadovauti ar nekontroliuoti komercinių organizacijų, nebūti politinių partijų vadovybėje ar jų kontrolės organuose (nors draudimo priklausyti politinei partijai nėra), negauti kito atlyginimo iš asociacijų ar partijų, be leidimo neda-

lyvauti įmonių veikloje, nedirbti kitur be tiesioginio vadovo leidimo, jei tai kenkia valstybės tarnybos įvaizdžiui, nustojus eiti valstybės tarnautojo pareigas 3 metus nedirbti institucijose, kurias prižiūrėjo, ar gauti iš jų atlyginimą, ribojamos jo galimybės sudarinėti sandėrius (daroma nuoroda į *Korupcijos prevencijos įstatymą*). Atskiru straipsniu numatytas įpareigojimas valstybės tarnautojui deklaruoti ekonominius interesus.

Estijos valstybės tarnybos įstatyme numatyta priesaika. Dvidešimt aštuntas *Valstybės tarnybos įstatymo* straipsnis pateikia priesaikos tekstą. Valstybės tarnautojas prisiekia būti ištikimas konstitucinei šalies tvarkai, sąmoningai ir tiksliai vykdyti tarnybines funkcijas. Įstatymas numato atsakomybę ne tik už pareigų, bet ir etikos kodekso nevykdymą.

Lietuva. Dabar Lietuvoje galioja 2005 m. gruodžio 22 d. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas* [4], pakeitęs iki tol galiojusį *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą* [5; 6]. Jį sudaro 11 skyrių (bendrosios nuostatos; valstybės tarnautojų pareigybės; priėmimas į valstybės tarnautojų pareigas; valstybės tarnautojų pareigos ir teisės; valstybės tarnautojų karjera; darbo užmokestis; valstybės tarnautojų skatinimas ir atsakomybė; valstybės tarnautojų socialinės ir kitos garantijos; valstybės tarnautojų atleidimas iš pareigų; valstybės tarnautojų mokymas; valstybės tarnybos valdymas), apimančių 51 straipsnį. Valstybės tarnautojų teisės ir pareigos reglamentuojamos 4 skyriuje „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės“, kuriame yra 3 straipsniai.

Įstatymo 15 straipsnis identifikuoja 11 valstybės tarnautojo pareigų: laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų; būti lojaliems Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai; gerbti žmogaus teises ir laisves, tarnauti visuomenės interesams; tinkamai atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas ir laiku atlikti pavedamas užduotis; laikytis nustatytų valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių, vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, nepiktnaudžiauti tarnyba; laikytis valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vidaus tvarkos taisyklių; teisės aktų nustatyta tvarka teikti informaciją apie savo tarnybą; mokytis; nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar su tarnyba susijusia informacija; nesinaudoti valstybės ar savivaldybių nuosavybe ne tarnybinei veiklai; nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams, išskyrus mokslinį ir pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose ar valstybės tarnau-

¹³ Panaši situacija yra Lietuvoje apibrėžiant parlamentarų veiklą. LR Seimo Statutas identifikuoja parlamentarų teises, tuo tarpu jokios nuorodos į pareigas įstatyme nėra, neskaitant prievolės vengti interesų konflikto ir priesaikos tekste minimų pasižadėjimų.

tojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigose ir neformalų suaugusiųjų švietimą [4]¹⁴.

LR valstybės tarnautojas privalo „nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje“. Įstatymo 17 straipsnis detalizuoja penkias netinkamas veikas: 1) valstybės tarnautojui neleidžiama būti renkamam (skiriamam) įmonės organo nariu, gauti atlyginimą ar kitas išmokas už įmonės organo nario veiklą; 2) valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos vardu sudaryti sandorius su individualiomis (personalinėmis) įmonėmis, ūkinėmis bendrijomis, kurių savininkas, tikrasis narys ar komanditorius yra jis pats, jo sutuoktinis ar artimas giminaitis; 3) atstovauti Lietuvos ir užsienio valstybių įmonėms, institucijoms ar įstaigoms arba už jų lėšas vykti į užsienį, mokytis ar kitaip naudotis jų lėšomis; 4) dirbti samdomu darbuotoju, patarėju, ekspertu ar konsultantu privačiuosiuose juridiniuose asmenyse, valstybės ar savivaldybės įmonėse, viešosiose įstaigose, taip pat gauti kitą darbo užmokestį (su tam tikromis išimtimis)¹⁵; 5) eiti daugiau negu vienerias valstybės tarnautojo pareigas.

Lietuvoje valstybės tarnautojas turi 7 bendro pobūdžio ir 2 specifines (ne visiems aktualias) teises: 1) į karjerą valstybės tarnyboje pagal turimą kvalifikaciją (tik karjeros valstybės tarnautojams); 2) gauti darbo užmokestį; 3) į mokymą už valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšas; 4) į atostogas; 5) į valstybinio socialinio draudimo pensiją, socialines ir kitas garantijas; 6) streikuoti (išskyrus valstybės tarnautojus, einančius valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos padalinio vadovo ar aukštesnes pareigas); 7) būti profesinių sąjungų, organizacijų ar susivienijimų, politinių partijų ar organizacijų nariais, ne tarnybos (darbo) laiku dalyvauti politinėje veikloje. Įstatymas numato teisę atkurti valstybės tarnautojo statusą, bet kartu akcentuojama, kad tokia teisė negalioja asmeniui, kurio įgaliojimai nutrūko dėl priešasčių susijusių su netinkamu pareigų vykdymu, nepatenkinamais tarnybinės veiklos rezultatais, ar už tarnybinius nusikaltimus. Valstybės tarnautojai, kurie yra profesinių sąjungų atstovai, turi teisę dalyvauti sprendžiant vals-

tybės tarnautojų vertinimo, pareigų paaukštinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus, profesinių sąjungų organizacinėje veikloje.

Apsidrausdami įstatymų leidėjai numatė, kad įstatymai gali nustatyti ir kitų valstybės tarnautojų pareigų bei teisių.

2. Baltijos valstybių valstybės tarnautojų pareigų panašumai ir skirtumai

Palyginus trijų šalių valstybės tarnautojų pareigas, išryškėja akivaizdūs panašumai ir skirtumai. Kai kurios valstybės tarnautojų pareigos (vadovautis įstatymais, tarnauti visuomenės interesams, tinkamai atlikti savo tarnybines pareigas) kartojamos visuose analizuojamų šalių valstybės tarnybos įstatymuose. Kitos pareigos būdingos tik dviem šalims (lojalumas valdžiai, tinkamas disponavimas tarnybine informacija, kelti kvalifikaciją). Dar kitą pareigų grupę sudaro tik vienoje šalių akcentuojamos valstybės tarnautojų pareigos (nediskredituoti valstybės tarnautojo vardo, gerbti žmogaus teises ir laisves ir kt.) (žr. 1 lentelę¹⁶).

Pagrindiniai panašumai:

- 1) pasikartojančios vertybės;
- 2) nuoroda į etikos (elgesio) kodeksus;
- 3) tam tikros veiklos draudimai.

Visų trijų šalių įstatymuose detalizuojant valstybės tarnautojų pareigas reikalaujama vadovautis įstatymais (pagarba įstatymui ir teisėtumas), tarnauti visuomenės interesams, tinkamai atlikti savo tarnybines pareigas. Estijos, Latvijos ir Lietuvos įstatymai reikalauja, kad pareigūnai vadovautųsi nustatytais etikos principais. Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje šalia pareigų atskirai išskiriami tam tikros veiklos draudimai (LR teisės akte vartojama su valstybės tarnautojų pareigomis nesuderinamos veiklos sąvoka). Valstybės tarnautojui neleidžiama būti įmonės organo nariu, gauti atlyginimą, sudaryti sandorius. Lietuvoje labiau nei Estijoje detalizuojamas draudimas dirbti kitą darbą. Latvijoje numatyti apribojimai valstybės tarnautojams reiškiant oficialią institucijos poziciją.

Pagrindiniai skirtumai:

- 1) pareigų skaičius;
- 2) apimtis;
- 3) sisteminimo lygis;
- 4) detalizavimas;
- 5) priesaikos idėja;
- 6) tam tikro elgesio skatinimas ir draudimas.

Mažiausiai pareigų (tik 3) turi Estijos valstybės tarnautojai. *Latvijos valstybės tarnybos įstatyme*

¹⁴ Nuo 2006 m. liepos 1 d. šis straipsnis bus kiek pakoreguotas akcentuojant galimybę dirbti kitą darbą, jei tai netrukdo tinkamai atlikti nustatytų funkcijų, nesukelia viešųjų ir privačių interesų konflikto ir kt.

¹⁵ Konstitucinio Teismo nutarimu ši nuostata prieštaravo LR Konstitucijos 48 strp.1 daliai, ir nuo 2006 m. liepos 1 d. valstybės tarnautojams bus leidžiama dirbti įmonėse, įstaigose, organizacijose ir gauti už tai atlyginimą, jeigu tai nesukelia viešųjų ir privačių interesų konflikto, nesudaro prielaidų valstybės tarnybą panaudoti asmeniniais interesais, nediskredituoja valstybės tarnybos autoriteto, nekliud tinkamai atlikti funkcijas.

¹⁶ Ši ir kitos lentelės sudarytos autorės.

1 lentelė. Valstybės tarnautojų pareigos trijose Baltijos valstybėse

Valstybė	Pareigos
Estija	Tiksliai, laiku ir sąmoningai, nesiekiant savų interesų, bet vadovaujantis visuomenės interesais vykdyti tarnybines pareigas ir vadovautis įstatymu; vykdyti tiesioginio ar institucijos vadovo duotus nurodymus; tinkamai disponuoti tarybine informacija
Latvija	Konstitucijos, teisės aktų ir tarptautinės teisės normų laikymasis; lojalumas valdžiai; rodyti asmeninę iniciatyvą, veikti vadovaujantis visuomenės interesais, sąmoningai vykdant tarnybines pareigas, teisėtus vadovų nurodymus, būti atsakingam už savo veiksmus ir vadovautis elgesio principais; nediskredituoti valstybės tarnautojo vardo, institucijos ar valstybės vardo; jausti atsakomybę už savo veiksmų teisėtumą; kelti kvalifikaciją; būti sąžiningam, teisingam, siekti efektyvumo ir skaidrumo; vykdyti pareiginėse nuorodose numatytas su tarnyba sietinas pareigas
Lietuva	Konstitucijos ir įstatymų laikymasis; lojalumas Lietuvos valstybei ir jos konstitucinei santvarkai; pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms, tarnavimas visuomenės interesams; tinkamas funkcijų atlikimas ir operatyvus užduočių vykdymas; valstybės tarnautojų veiklos etikos principų ir taisyklių laikymasis, viešųjų ir privačių interesų konflikto vengimas, nepiktnaudžiavimas tarnyba; įstaigų vidaus tvarkos taisyklių laikymasis; informavimas apie savo tarnybą; mokytis; nepiktnaudžiauti tarnybine informacija; nepiktnaudžiauti valstybės ar savivaldybių nuosavybe; nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos (darbo) laiko kitiems tikslams

minimos 6 visiems valstybės tarnautojams bendros pareigos ir nedetalizuojant minimos pareigos, sietinos su konkrečia tarnyba. Lietuvos valstybės tarnautojai turi vykdyti 11 pareigų, nors jų gali būti ir daugiau.

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas numato daug pareigų, sietinų su skirtingais tarnautojo vaidmenimis: valdžios reprezentantas (atsidavimas konstitucijos dvasiai, įstatymų laikymasis, lojalumas valdžiai) visuomenės interesų gynėjas (tarnavimas visuomenės interesams), organizacijos narys (įstaigų vidaus tvarkos taisyklių laikymasis), profesijos atstovas (tinkamas disponavimas informacija ir visuomeniniu turto, nepiktnaudžiavimas tarnyba), pilietis (pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms). Paliečiami ne tik su teise sietini dalykai, bet ir profesinės etikos aspektai, organizacijos vidaus drausmės klausimas. Latvijos ir Estijos atveju aktualus valstybės tarnautojo kaip pavaldinio vaidmuo: įteisinama pareiga vykdyti tiesioginio ar institucijos vadovo duotus nurodymus. Pagal *Estijos valstybės tarnybos įstatyme* numatytas valstybės tarnautojo pareigas nekalbama apie jo kaip organizacijos nario ir piliečio vaidmenis. Latvijoje akivaizdus bandymas diegti platesnės atsakomybės modelį kalbant ne tik apie rūpinimąsi savo geru vardu, bet ir organizacijos bei visos valstybės reputacija. Reikalaujama laikytis ne tik nacionalinių, bet ir tarptautinių teisės normų.

Tik Latvijos įstatyme valstybės tarnautojo pareigos bandomos jungti į atskiras grupes, išskiriant pagrindines ir su konkrečia pareigybe sietinas valstybės tarnautojo pareigas.

Skiriasi atskirų pareigų apibrėžimas. Pavyzdžiui, Estijoje reikalaujama „tiksliai, laiku ir sąmoningai, nesiekiant savų interesų, bet vadovaujantis visuomenės interesais, vykdyti tarnybines pareigas“. Latvijos įstatyme nurodoma būtinybė „sąmoningai eiti pareigas“. Lietuvos įstatyme akcentuojamas „tinkamas funkcijų atlikimas ir operatyvus užduočių vykdymas“.

Skirtingai nei Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje gyva valstybės tarnautojo priesaikos tradicija. Lietuvoje 1999 m. *LR valstybės tarnybos įstatyme* buvo numatyta valstybės tarnautojo priesaika, bet 2002 m. *LR valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme* ji nebeminima.

Šalia Latvijos valstybės tarnautojo pareigų vardijimo įstatyme pastebimas ir konkrečios veiklos skatinimo elementas (būti sąžiningam, teisingam, raginama siekti efektyvumo ir skaidrumo), ko nėra Estijos ir Lietuvos teisės aktuose.

LR valstybės tarnybos įstatymas daugiau nei kitų Baltijos valstybių įstatymai mini nemaža neleistinų valstybės tarnautojo poelgių: nepiktnaudžiauti tarnybine informacija, valstybės ar savivaldybių nuosavybe; nedalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje ir nenaudoti tarnybos laiko kitiems tikslams. Šalia to, *LR viešų-*

jų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas detaliau apibrėžia pareigą nepainioti skirtingų interesų [7].

3. Baltijos valstybių valstybės tarnautojų teisių panašumai ir skirtumai

Kai kurios valstybės tarnautojų teisės (teisė į darbo užmokestį, atostogas, mokymąsi) minimos visuose analizuojamų šalių valstybės tarnybos įstatymuose, kitos būdingos tik dviem šalims (valstybės tarnautojų socialines garantijas numato Estijos ir Lietuvos teisės aktai; Latvijoje ir Lietuvoje valstybės tarnautojams pripažįstama teisė į karjerą ir teisė atkurti valstybės tarnautojo

statusą), dar kitą grupę sudaro tik vienoje šalių akcentuojamos valstybės tarnautojų teisės (dalyvauti politinėje veikloje, streikuoti, teisė į pastovią valstybės tarnybą ir kt.) (žr. 2 lentelę).

Pagrindiniai panašumai:

- 1) pasikartojančios teisės;
- 2) teisių skaičius.

Teisės į darbo užmokestį, atostogas ir mokymąsi bendros trijų valstybių tarnautojams (Estijoje apie šią teisę kalbama netiesiogiai, t.y. nurodoma teisė į mokymosi išlaidų padengimą).

Įstatymais reglamentuotų teisių skaičius nagrinėjamoje šalyse gana panašus: Estijoje numatyta 10, Latvijoje ir Lietuvoje po 9 valstybės tarnautojų teises.

2 lentelė. Valstybės tarnautojų teisės trijose Baltijos valstybėse

Valstybė	Teisės
Estija	Į darbo užmokestį; papildomas išmokas; į kompensacijas; į darbo ir poilsio laiką; atostogas; į perkėlimą ar laikiną darbo sąlygų palengvinimą; į mokymosi išlaidų padengimą; į gyvenamąją vietą; į visuomeninį maitinimą; aprūpinimą mirties, neįgalumo atveju, pensijos laikotarpiu
Latvija	Į pastovią valstybės tarnybą; vykdyti pagal savo kompetenciją valstybės administravimo funkcijas; reikalauti ir gauti informaciją, reikalingą tiesioginėms pareigoms atlikti; į tinkamas sąlygas tiesioginėms pareigoms atlikti; į aukštesnes laisvas tarnybines pareigas; į mokymą; atkurti valstybės tarnautojo statusą; į darbo užmokestį; atostogas
Lietuva	Į karjerą; darbo užmokestį; mokymą; atostogas; valstybinio socialinio draudimo pensiją ir socialines garantijas; streikuoti; būti profesinių sąjungų, organizacijų ar susivienijimų nariais, politinių partijų ar organizacijų nariais, ne tarnybos (darbo) laiku dalyvauti politinėje veikloje; atkurti valstybės tarnautojo statusą; dalyvauti sprendžiant valstybės tarnautojų vertinimo, pareigų pakauštinimo, tarnybinių nuobaudų skyrimo klausimus, taip pat profesinių sąjungų organizacinėje veikloje

Skirtingai nei valstybės tarnautojo pareigų atveju, skirtumų tarp trijų Baltijos valstybių reglamentuojant valstybės tarnautojų teises yra gerokai daugiau nei panašumų.

Pagrindiniai skirtumai:

- 1) teisių apimtis;
- 2) dėmesys socialiniams aspektams;
- 3) detalizavimas.

Valstybės tarnautojo teisių imtis nevienoda: Estijos atveju pagrindinis dėmesys tenka valstybės tarnautojo kaip darbuotojo teisėms, Latvijoje daugiau akcentuojamos su konkrečia tarnyba sietinos teisės (į pastovią valstybės tarnybą, vykdyti valstybės administravimo funkcijas pagal savo kompetenciją, reikalauti ir gauti informaciją, reikalingą tiesioginėms pareigoms atlikti, į tinkamas sąlygas tiesioginėms pareigoms atlikti), Lietuvoje identifikuojamos ir pilietinės teisės (streikuoti; būti profesinių sąjungų, organizacijų

ar susivienijimų nariais, politinių partijų ar organizacijų nariais, ne tarnybos laiku dalyvauti politinėje veikloje ir kt.).

Estijos valstybės tarnybos įstatymas mini nemaža socialinių teisių, kurių nenumato kitų Baltijos valstybių įstatymai (kompensacijas, į darbo ir poilsio laiką, į perkėlimą ar laikiną darbo sąlygų palengvinimą, į gyvenamąją vietą, į visuomeninį maitinimą, aprūpinimą mirties, neįgalumo atveju, pensijos laikotarpiu). To įstatymo valstybės tarnautojų pareigų ir teisių skyriuje labai smulkiai aprašomos teisės, ir vėlesniuose įstatymo skyriuose prie tų pačių klausimų nebeįgrįžtama. Lietuvos ir Latvijos teisės aktai valstybės tarnautojų pareigų ir teisių skyriuje labai apibendrintai konstatuoja teises į socialines garantijas ar užmokestį, nurodant kad šie klausimai smulkiai nagrinėjami kituose šio ar kitų įstatymų skyriuose.

4. Valstybės tarnautojų veiklos reglamentavimas elgesio kodeksais

Elgesio (etikos) kodeksai sulaukia naujo tyrinėtojų dėmesio dėl jų aktualumo. Elgesio kodeksas yra formalus dokumentas, atspindintis asmeninės moralės reikalavimus, profesinės vertybes bei teisinius draudimus atskirų profesijos atstovų ar organizacijos darbuotojų veiklai ir tarnaujantis kaip tam tikras elgesio gidas ar moralinis kompasas. Tuo tarpu etikos kodeksas yra bendresnio pobūdžio teiginių rinkinys, liudijantis ir skatinantis atsidaivimą tam tikroms vertybėms [9].

Etikos ar elgesio kodeksuose neretai daromos užuominos apie valstybės tarnautojų pareigų atlikimą, detalizuojant konkrečius jiems keliamus reikalavimus. Pavyzdžiui, *LR valstybės tarnautojo etikos taisyklėse* rašoma, kad „valstybės tarnautojas turi vykdyti savo pareigas vadovaudamasis valdžios politikos tikslais ir gairėmis“ ir kt. [8]. Panašus teiginys yra ir *Latvijos valstybės tarnautojų kodekse*. Todėl galima teigti, kad valstybės tarnybos įstatymais reglamentuotos valstybės tarnautojų pareigos detalizuojamos etikos ar elgesio kodeksuose.

Visos trys Baltijos valstybės turi tokius dokumentus. Estija buvo pirma ne tik tarp Baltijos valstybių, bet ir tarp visų Rytų bei Centrinės Europos valstybių, priėmusi *Valstybės tarnautojų etikos kodeksą (Public service code of ethics)*, kuris įsigaliojo nuo 1999 m. sausio 27 d. [11]. Skirtingai nei daugelyje Vakarų demokratiščių valstybių, kur etikos kodeksai funkcionuoja kaip savarankiški dokumentai, Estijoje kodeksas yra pirmasis valstybės tarnybos įstatymo priedas ir todėl jis turi įstatyminę galią.

Latvijos Ministrų kabinetas *Valstybės tarnautojų etiško elgesio principus (Principles of ethical behaviour of civil servants)* patvirtino 2001 m. sausio 9 d. [3]. Jiems komentarus parengė valstybės tarnybos administracija.

Lietuvoje, papildžius 2002 m. balandžio 23 d. *LR valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą* pagrindiniais valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų veiklos etikos principais (3 straipsnis), buvo parengtos *Valstybės tarnautojo etikos taisyklės* [8]. Taisyklės patvirtino LR Vyriausybė. Jos įsigaliojo nuo 2002 m. liepos 1 d. Kol tebėra rengiamas *LR Valstybės tarnautojų elgesio kodeksas*, šios taisyklės atlieka kodekso funkciją¹⁷.

Dokumentus, reglamentuojančius valstybės tarnautojų veiklą, galima lyginti pagal šiuos kriterijus:

1) tikslas, 2) struktūra, 3) turinys, 4) atspindimi etikos principai, 5) įgyvendinimas.

Tikslas. *Estijos Valstybės tarnautojų etikos kodekse* nėra identifikuotas šio dokumento tikslas. Latvijos Valstybės tarnautojų etiško elgesio principai aiškiai nusako, kad bandoma apibrėžti valstybės tarnautojo elgesį tarnybos metu ir už jos ribų. Teigiama, kad „valstybės tarnautojas savo privačiame gyvenime yra įpareigotas elgtis taip, kad didintų visuomenės pasitikėjimą valdžios sprendimais ir skatintų pasitikėti valdžios integralumu ir efektyvumu“ [3]. Lietuvos *Valstybės tarnautojo etikos taisyklėmis* siekiama apibrėžti valstybės tarnautojų elgesio principus tarnybos metu ir po darbo valandų, pabrėžiant, kad valstybės tarnautojas yra visada valstybės tarnautojas. Nors taisyklių įvadiniamame žodyje tų tikslų identifikuojama daugiau: nustatyti elgesio standartus, padėti valstybės tarnautojams siekti šių standartų ir informuoti visuomenę apie elgesį, kurio gali reikalauti iš pareigūno. Akcentuojama, kad principų taikymo praktikoje tikslas kelti visuomenės pasitikėjimą viešuoju administravimu, valstybės tarnautojais, puoselėjant nediskriminuojančią veiklą visuomenės narių atžvilgiu, efektyviam darbo valandų naudojimui ir t.t. [8].

Struktūra. *Estijos Valstybės tarnautojų etikos kodeksą* sudaro dvidešimt bendro pobūdžio teiginių. Kodekso teiginiai nėra suskirstyti į atskirus skyrius. Latvijos ir Lietuvos dokumentų struktūra kitokia: *Latvijos Valstybės tarnautojų etiško elgesio principai* (iš viso 17) išdėstyti 5 skyriuose (bendrosios nuostatos, bendrieji etiško elgesio principai, elgesio principai santykiuose su kitais valstybės tarnautojais ir visuomene, elgesio normos interesų konflikto situacijoje, elgesio principų įgyvendinimas), prieš kuriuos yra trumpa įžanga. *Lietuvos Respublikos Valstybės tarnautojo etikos taisyklėse* (46 straipsniai) po įžangos - išviso tik trys skyriai (bendros nuostatos, bendri etiško elgesio principai, baigiamosios nuostatos).

Turinys. Elgesio kodeksuose dažnai gvildenami šie klausimai: jų tikslas, bendrieji etikos principai, dovanos ir paslaugos, interesų konfliktas, veikla už tarnybos ribų, naudojimas informacija ir nuosavybė, darbo laiko panaudojimas, politinė veikla, elgesys privačiame gyvenime, santykiai su žiniasklaida, apribojimai nustojus eiti valstybės tarnybą, atsakomybė ir sankcijos bei įgyvendinimo mechanizmas (žr. 3 lentelę).

Estijos *Valstybės tarnautojų etikos kodekse* bendrais bruožais rašoma apie sprendimų priėmimą, valstybės tarnautojų santykius su politikais, kolegomis, savo institucija ir visuomene, piliečių

¹⁷ LR Seimui 2002 m. pristatytas tokio kodekso projektas, tačiau Seime jis nebuvo svarstytas.

skatinimą, tarnautojo elgesį informacijos ir nuosavybės atžvilgiu, netiesiogiai paliečiama interesų konflikto tema.

Latvijos Valstybės tarnautojų etiško elgesio principai daug dėmesio skiria bendrų etiško elgesio principų detalizavimui. Akcentuojant principų sąryšį su valstybės tarnautojo pareigomis, atskirai nurodoma, kokiais principais turi būti vadovaujama interesų konflikto situacijose, kalbama apie drausminį tyrimą pažeidus etiško elgesio principus.

Lietuvos Valstybės tarnautojo etikos taisyklės apibrėžia valstybės tarnautojo santykius su politikais, visuomene, vadovybe, kolegomis, pavaldiniais, numato disponavimo tarnybine informacija tvarką, sprendimų priėmimo niuansus, elgesio normas interesų konflikto situacijomis.

Etikos principai. Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje nustatyti kiek kitokie etikos principai valstybės tarnautojams (žr. 4 lentelę).

Estijos etikos kodekse ypač akcentuojamas tarnavimas visuomenei: pirmas straipsnis teigia, kad „tarnautojas yra pilietis, tarnaujantis žmonėms“; aštuntame straipsnyje nurodoma, kad tarnautojas turi būti pasiruošęs priimti nepopuliarius sprendimus, siekiant visuomenės interesų, dešimtas straipsnis akcentuoja, kad departamento interesai turi būti suderinti su visuomenės interesais. Skirtingai nei Latvijos ar Lietuvos dokumentuose, atskiras dėmesys skiriamas piliečių dalyvavimui skatinti: 9 straipsnis skelbia, kad „asmuo, įgyvendinantis viešą valdžią, turi siekti kuo platesnio piliečių dalyvavimo vykdant valdžią“ [11].

3 lentelė. Valstybės tarnautojų elgesio/etikos kodeksų turinys Baltijos valstybėse

<i>Turinio aspektai</i>	<i>Estija</i>	<i>Latvija</i>	<i>Lietuva</i>
Tikslas	-	+	+
Bendrieji etikos principai	+	+	+
Interesų konfliktas	*	+	+
Dovanos ir paslaugos	-	-	+
Veikla už tarnybos ribų	-	-	-
Disponavimas informacija	+	+	+
Politinė veikla	-	-	-
Elgesys privačiame gyvenime	-	-	-
Naudojimasis tarnybine nuosavybe	+	-	+
Darbo laiko klausimai	-	+	+
Darbuotojų išvaizda	-	-	+
Santykiai su žiniasklaida	-	-	-
Apribojimai, nustojus eiti valstybės tarnybą	-	-	-
Atsakomybė ir sankcijos	-	+	+
Įgyvendinimo mechanizmas	-	+	+

*- netiesiogiai.

4 lentelė. Valstybės tarnautojų elgesio /etikos kodeksuose identifikuoti etikos principai

<i>Valstybė</i>	<i>Identifikuoti etikos principai</i>
Estija	Tarnavimas visuomenei, pagarba įstatymui ir žmonėms, lojalumas valdžiai, visuomenės dalyvavimo skatinimas, politinis neutralumas, nešališkumas, objektyvumas, nuspėjamumas, atvirumas, sąžiningumas, mandagumas, geranoriškumas, patikimumas, atsakomybė, sąmoningumas, pastovus dėmesys savo kompetencijai
Latvija	Tarnavimas visuomenei, atsakomybė, lojalumas valdžiai, patikimumas, stropumas, nediskriminavimas, nešališkumas, objektyvumas, efektyvumas, rezultatyvumas, kokybė, integrumas (principingumas), pagarba įstatymui ir asmeniui, reagavimas, mandagumas
Lietuva	Pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, nesavanaudiškumas, padorumas, nešališkumas, atsakomybė, viešumas, pavyzdingumas

Latvijos valstybės tarnautojų etiško elgesio principuose išskiriamos dvi principų grupės: bendrieji; apibrėžiantys santykius su kitais valstybės tarnautojais ir visuomene, ir susijusius su interesų konfliktu. Prie bendrųjų elgesio principų priskiriamas elgesys, kuris turėtų didinti visuomenės pasitikėjimą viešuoju administravimu, pareigų atlikimas pagal valdžios politikos tikslus ir gaires, stropus ir atsakingas pareigų atlikimas bei nediskriminavimas, efektyvus laiko panaudojimas. Elgesio su kolegomis ir visuomene principai paliečia tokius aspektus kaip: mandagumas, draugiškumas, pagarba valstybės tarnautojams ir visuomenei, kito asmens pareigų bei teisių gerbimas, patikimos informacijos teikimas, visuomenės interesų gynimas, objektyvumas ir nešališkumas sprendžiant konfliktus ir įvertinant abi šalis ir siekiant objektyvaus sprendimo. Teigiama, kad nevalia pasinaudoti asmens nežinojimu ar klaidomis, ir reikalaujama, kad pats valstybės tarnautojas pripažintų savo klaidas ir jas taisytų. Interesų konflikto situacijoje reikalaujama, kad valstybės tarnautojas nesiektų asmeninių interesų ir neveiktų kitų, siekdamas gauti asmeninę naudą. Pabrėžiama, kad valstybės tarnautojas savo tarnybą ir informaciją turi naudoti tik visuomenės naudai [3].

Lietuvoje etikos taisyklės buvo sukurtos remiantis *LR Valstybės tarnybos įstatyme* identifiкуotais aštuoniais etikos principais. Detalizuojant pagarbos žmogui ir valstybei, teisingumo, nesavanaudiškumo, padorumo, nešališkumo, atsakomybės, viešumo, pavyzdingumo principus, paminėti ir kiti principai arba vertybės.

Atskleidžiant pagarbos žmogui ir valstybei principą, minimi pagarba konstitucijai ir įstatymams, politinis neutralumas, lojalumas valdžiai, rūpestingas ir atsakingas pareigų atlikimas, nuširdumas, efektyvumas, sąžiningumas. Apibrėžiant teisingumo principą minimi vienodas piliečių traktavimas, nepiktnaudžiavimas galiomis ir valdžia, efektyvus ir tik pagal paskirtį savo darbo laiko naudojimas. Nesavanaudiškumo principas apibrėžiamas visuomenės intereso akcentavimu. Taisyklėse reikalaujama nesavanaudiškai disponuoti tarnybine informacija, nesiekti asmeninės ar kitokios naudos, nesinaudoti tarnybine padėtimi. Sakoma, kad valstybės tarnautojo pareiga vengti realių, potencialių ar akivaizdžių interesų konfliktų.

Padorumas reikalauja nepriekaištingos reputacijos, nepaperkamumo, lojalumo ir paslaugumo santykiuose su piliečiais, vadovybe, kolegomis ir pavaldiniais. Skirtingos ištikimybės reikalavimas slepia potencialius konfliktus, į kuriuos atsaky-

mus turės rasti kiekvienas valstybės tarnautojas. Todėl, tobulinant dokumentą, vertėtų į tai atsižvelgti. Detalizuojant nešališką elgesį, daroma užuomina į teisėtą veiklą, dėmesingumą kitų teisėms, pareigoms bei teisėtiems interesams, nepiktnaudžiavimą kito asmens klaidomis ar nežinojimu. Atsakomybė taisyklėse siejama su atsiskaitymu hierarchinei vadovybei. Viešumo principas siejasi su disponavimu tarnybine informacija.

Pavyzdingumo reikalavimas kelia valstybės tarnautojui gana aukštus reikalavimus: būti nepriekaištingos reputacijos, tvarkingam, maloniam, paslaugiam, tolerantiškam, humaniškam, taktiškam, gerbiančiam kitus, gebančiam atlikti savo pareigas, nuolatos tobulėti. Trisdešimt šeštas punktas reikalauja, kad „valstybės tarnautojai savo pareigas atliktų punctualiai, efektyviai, mandagiai (politiškai korektiškai), atidžiai, profesionaliai ir pagarbiai, nedemonstruodamas savo (teigiamų ar neigiamų) nuotaikų dėl užimtumo ar kitų asmeninių problemų“ [8].

Igyvendinimas. Kaip rodo daugelio valstybių praktika, toli gražu ne visuose etikos ar elgesio kodeksuose numatyta jų administravimo galimybė. Kur kas dažniau įgyvendinimo aspektai apėinami etikos kodeksuose, kurie yra bendresnio pobūdžio dokumentai, nesigilinantys į teiginių detales. Etikos kodeksuose nekalbama apie sankcijas, įgyvendinimo mechanizmą ar kodekso vykdymą prižiūrinčias institucijas, nes pats kodeksas vertinamas kaip moralinis autoritetas [1].

Estijos etikos kodekse nėra jokių užuominų apie sankcijas ar kodekso administravimą. Vienintelė užuomina apie atsakomybę yra dokumento paskutiniame punkte numatyta atsakomybė platinti ir skleisti kodekse numatytus principus. Nors Estijos valstybės tarnautojo duodamoje priesaikoje minima atsakomybė ne tik už tarnybinių pareigų nevykdymą, bet ir etikos kodekso pažeidimą.

Latvijos valstybės tarnautojų etiško elgesio principai (15 punktas) teigia, kad valstybės tarnautojas yra įpareigotas užkirsti kelią neteisėtam veiksmui ar veiksmams, kurie nusižengia etikos principams organizacijoje ar viešajame administravime. Taip pat numatyta, kad, gavus užduotį, kuri prieštarauja etiško elgesio principams ar instrukcijai, valstybės tarnautojas privalo informuoti apie tai aukštesnį pareigūną, kuris turi įvertinti gautą informaciją ir priimti sprendimą. Bet kuris asmuo ar organizacija turi teisę apskųsti valstybės tarnautoją, pažeidusį šiuos principus, jo vadovui. Skundas institucijos vadovo adresu

turi būti perduodamas atsakingam ministrui. Skundo pagrindu gali būti inicijuotas drausminis tyrimas [3].

Lietuvoje veikiančiose etikos taisyklėse numatyta valstybės tarnautojo atsakomybė už vadovavimąsi taisyklėmis ir įpareigojimas vengti neteisėtų veiksmų ar veiksmų, prieštaraujančių šiems principams. Valstybės tarnautojas, gavęs raštą, kad yra pažeidęs taisykles turi informuoti aukštesnio lygio pareigūną, kuris priima informaciją ir atitinkamą sprendimą. Taisyklės numato galimybę apskusti pareigūną, nesilaikantį valstybės tarnybos elgesio principų, vadovui ar atsakingai institucijai. Išnagrinėjus skundą, priimamas sprendimas ar pradėti tarnybinį patikrinimą. Paskutinis taisyklių straipsnis numato galimybę taikyti tarnybinę nuobaudą, vadovaujantis valstybės tarnybos įstatymo nuostatomis [8].

Išvados

Tobulinant teisinį valstybės tarnautojų veiklos pagrindą, atsižvelgiant į pažangias pasaulines vadybos tendencijas bei naujus reikalavimus, Baltijos šalyse įstatymais bandoma reglamentuoti vis platesnes valstybės tarnautojų veiklos sritis. Nagrinėtose trijose Baltijos šalyse valstybės tarnautojų pareigos plečiamos: šalia tradicinių pareigų (vadovautis įstatymais, būti lojaliam valdžiai ir kt.) atsiranda naujų laikotarpio dvasią atitinkančių pareigų (būti sąžiningiems, teisingiems, nesavanaudiškiems, atviriems, siekti efektyvumo), kurios apibrėžiamos moralės ir vadybos kategorijomis.

Teorinėje plotmėje akcentuojamą valstybės tarnautojų teisių ir pareigų vienovę praktiškai pasiekti nėra paprasta. Diskutuojama, kurios yra svarbesnės: ar pareigos tarnybai, ar pareigos visuomenei. Daugelis pažangių pasaulio šalių dabartiniu laikotarpiu itin akcentuoja pareigas visuomenei, t.y. tarnavimo visuomenei ir jos interesams idėją.

Valstybės tarnautojų pareigų ir teisių santykis Baltijos valstybėse yra nevienodas: Estijoje - 3:10, Latvijoje - 6:9, Lietuvoje - 11:9. Estija išsiskiria itin mažu valstybės tarnautojų pareigų skaičiumi, bet kai kurie pareigų aspektai aprašomi jų etikos kodekse. Estijos valstybės tarnautojo duodamoje priesaikoje šalia pažado laikytis tarnybinių pareigų išpareigojama vadovautis ir etikos kodekso nuostatomis. Estijos valstybės tarnybos įstatymas prioritetą teikia ne pareigoms, bet teisėms, kurios gvildenamos labai išsamiai.

Latvija išsiskiria bandymu sukvalifikuoti valstybės tarnautojų pareigas į atskiras grupes. Latvijoje parengti etiško elgesio principų komentarai nepalieka vietos principams subjektyviai interpretuoti.

Skirtingai nei kaimyninėse valstybėse, Lietuvoje valstybės tarnautojai turi daugiau pareigų negu teisių. Lietuvos valstybės tarnautojams buvo grąžintos jų pilietinės teisės (dalyvauti politinių partijų ir judėjimų veikloje ne darbo metu, streikuoti ir kt.). Laikinais Lietuvoje galiojančios valstybės tarnautojo etikos taisyklės detalizuoja valstybės tarnybos įstatymą, reglamentuojantį valstybės tarnybos etikos principus, tačiau jos taip pat gali būti tobulinamos, atsižvelgiant į naujausias kodeksų kūrimo tendencijas bei Vakarų demokratinių šalių patyrimą.

Literatūra

1. Bruce, W. Codes of Ethics and Codes of Conduct? *Public integrity annual*, 1996, No1, 13-22.
2. European Principles for Public Administration. SIGMA papers, 1999, No 27.
3. *Principles of Ethical Behaviour of Civil Servants with Comments made by Civil Service Administration*. Instructions of the Cabinet of Ministers of Latvian Republic of 09-01-2001.
4. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 2005-12-22, Nr. VIII-1316. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 4-97.
5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 2002-04-23, Nr. IX-855. *Valstybės žinios*, 2002, Nr.45-1708.
6. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999-07-08 Nr. VIII-1316. *Valstybės žinios*, 1999, Nr.66-2130.
7. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas. 2000-02-17, Nr. VIII- 1562. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 18- 431.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. nutarimas Nr.968 *Dėl valstybės tarnautojų etikos taisyklių patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 65.
9. Palidauskaitė J. Elgesio kodeksai: naujos teorinės paradigmos ir praktiniai įgyvendinimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr.6, 55-64.
10. Public Service Act (Estonia). <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.sp?m=022>.
11. Public Service Code of Ethics (Estonia). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007216.PDF>.
12. State Civil Service Law (Latvia). <http://www.vcp-goc.lv>.

13. Tuleikienė L., Česnulevičienė B., Kvietkus A. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje*. Vilnius: Ekonomikos mokymo centras. 2003.
14. Turcey, V. The Role of the Civil Service in a Democratic Society – the French Experience. In: *Ethics in civil service*. Warsaw: National school of public administration, 1996, p. 39-47.
15. Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000.

Jolanta Palidaukaitė

Rights and Duties of Public Servants in Estonia, Latvia and Lithuania

Summary

Purpose of the paper is to analyze rights and duties of public servants in three Baltic States paying attention to similarities and differences. Codes of conduct or ethics define not only standards for public servants ethical behaviour but stress some aspects of civil servants duties as well. Author analyzes codes of conduct/ethics that regulate everyday activity of civil servants in Estonia, Latvia and Lithuania.

In first chapter general features of Estonian, Latvian and Lithuania civil service acts are presented. Legally defining duties of public servants possible to distinguish some similarities, such as: 1) requirement to follow the spirit of state laws, to serve public interests, to fulfil properly their official duties, 2) to obey and follow ethical principles in everyday activity, 3) to escape form certain prohibited activity which conflict with public servants official duties (get additional salary, conclude transactions, etc.).

Author points out seven differences in public servants duties. One of such differences is number of official duties: Estonian public servant has only 3 official duties, Latvian - 6 common duties, Lithuanian -11. Lithuanian law defines duties of public servants taking into account different their roles. In Latvian and Estonian case important is duty to follow the instructions of higher authority in hierarchy. Latvian law requires broader responsibility from civil servant taking into account reputation of organization and state civil service in general. Latvia and Estonia has tradition of public servants oath. In Lithuania this tradition existed according to Public service act of 1999 but after was abandon.

Three common rights of public servants in Estonia, Latvia and Lithuania are right to salary, holiday and education. Number of rights is similar: 10 in Estonia and 9 in Latvia and Lithuania. Estonian law stress many social aspects which are less defined in other countries. Latvian law describes rights related to certain office. Only in Lithuania civil servants can enjoy certain civil rights as to be members of political parties, trade union or public organizations, go on strike (with some exceptions), to be politically active after official time.

Estonia was the first (1999) in this region to create such code of conduct which is the first amendment of Civil service act and has status of law. Principles of ethical behaviour of civil servants in Latvia were approved by Cabinet of Ministers 2001. Instructions for the code were prepared by Civil Service Administration. There is no code of conduct for public servants in Lithuania but all public servants are obliged to follow ethical rules which functions as code's equivalent. Author compares Estonian Public service code of ethics, Latvian Principles of ethical behaviour of civil servants and Ethical rules for public servants in Lithuania using the next criteria: purpose of the document, structure, content, ethical principles, implementation procedure.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.16.27084