



**LIETUVOS RESPUBLIKOS  
VAIKO TEISIŲ APSAUGOS KONTROLIERIAUS ĮSTAIGA**

Lietuvos Respublikos Finansų ministerijai  
El. p. [finmin@finmin.lt](mailto:finmin@finmin.lt).

2019-04-15 Nr. (1.19-2019-291)2- 382  
2019-04-08 Nr.(28.2E)-6K-1902015

Lietuvos Vyriausybės kanceliarijai  
El. paštas [LRVkanceliarija@lrv.lt](mailto:LRVkanceliarija@lrv.lt)

**DĖL BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMO PROJEKTO NR. 19-4093 BEI VYRIAUSYBĖS  
NUTARIMO PROJEKTO NR. 19-4092**

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė, susipažinusi su Finansų ministerijos parengtu ir pateiktu derinti Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 2, 18, 35 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14 1 straipsniu įstatymo projektu Nr. 19-4093 (toliau – Projektas), atkreipdama dėmesį į tai, jog priešingai nei teigiama projekto lydraštyje ir aiškinamajame rašte, projektas prieštarauja šiuo metu galiojantiems teisės aktams, teikia pastabas ir pasiūlymus jo tobulinimui:

1. Rengiant Projektą neįvertinta ir neatsižvelgta į valstybės institucijų sąrangą, į tai, kad ne visos valstybės institucijos yra pavaldžios vykdomosios valdžios institucijoms, taip pat neįvertintos valstybės institucijų funkcijos, įgaliojimai ir specifika.

Neneigiant siekių tobulinti strateginio planavimo ir valstybės biudžeto formavimo tvarką, manytina, kad numatomi teisinio reguliavimo pakeitimai turėtų (galėtų) būti taikomi tik vykdomosios valdžios ir joms pavaldžioms institucijoms, taip pat Projektas turėtų būti papildytas nuostatomis, nustatančiomis strateginio planavimo bei biudžeto formavimo tvarką valstybės institucijoms (asignavimų valdytojams), nesantiems atskaitingiems Vyriausybei ir neįgyvendinančioms Vyriausybės programos.

Priešingu atveju, priėmus ir įgyvendinant siūlomus strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pakeitimus, būtų iškreipta valstybės valdžios institucijų sistema ir institucijų sąveika, pvz. Seimo kanceliariją, Prezidento kanceliariją, Seimo kontrolierių įstaigą, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą darant ekonominiu ir strateginio planavimo aspektais priklausomą nuo vykdomosios valdžios institucijų (atitinkamai Vidaus reikalų ministerijos bei Socialinės apsaugos ministerijos). Atkreiptinas dėmesys, jog pagal siūlomą teisinį reguliavimą, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, atliekanti kontrolės ir priežiūros funkciją, savo strateginius tikslus, jų vertinimo rodiklius, rodiklių siektinas reikšmes turės derinti su prižiūrima ir kontroliuojama įstaiga. Taip pat paminėtina, kad Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga nėra priskiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemai ir, remiantis tarptautine tokio pobūdžio nepriklausomų įstaigų veiklos praktika demokratinėse šalyse, Vyriausybės programos įgyvendinime nedalyvauja.



Atkreiptinas dėmesys, kad Projekto rengėjų aiškinamajame rašte nurodyti Valstybės kontrolės valstybiniais auditai apėmė tik vykdomosios valdžios institucijas. Valstybės kontrolė pažymėjo, kad Vyriausybės atsiskaitymai už pasiektus nusistatytus tikslus ir prioritetus, panaudojant valstybės biudžeto lėšas yra nepakankamas ir kad „įstatymu patvirtinami tik finansiniai rodikliai, tačiau veiklos prioritetų ar tikslų, jų vertinimo rodiklių netvirtinama“. Priešingai nei teigiama aiškinamajame rašte, Valstybės kontrolė nurodė, kad analizuodama užsienio valstybių praktiką, taikomą tvirtinant biudžetą ir atsiskaitant už jo vykdymą, „mato pavyzdžių, kai valstybių parlamentuose tvirtinami sričių (pvz.: teisingumas, darbas, sveikata, šeima ir jaunimas ir t. t.) tikslai ir jų vertinimo kriterijai, už kurių pasiekimą atsiskaitoma taip pat parlamentuose“ ir mano, „kad, siekiant turėti aiškią ir sprendimams priimti naudingą informaciją, svarstyтина, kokie tikslai (prioritetai) ir jų veiklos rodikliai galėtų būti tvirtinami įstatymu. Tokiu būdu Vyriausybės veiklos prioritetai ar tikslai būtų susieti su atitinkamų metų finansiniais rodikliais (asignavimais), o Seimas kartu su valstybės biudžeto vykdymo ataskaitomis gautų ir informaciją apie Vyriausybės pasiektus veiklos rezultatus“<sup>1</sup>.

2. Pagrįstų abejonių kelia siūlymas valstybės biudžeto asignavimų valdytojus (įstaigas) ir jų programas priskirti tik vienai viešosios politikos sričiai, išimtį darant ministerijoms. Ši abejonė grindžiama Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos pavyzdžiu, kuri negali būti, kaip numatoma parengtame projekte ir jį lydinčiame Vyriausybės nutarimo projekte Nr. 19-4092, priskirta tik socialinės apsaugos sričiai. Toks priskyrimas rodytų valstybės požiūrį į vaiko teises, suprantant ir susiaurinant jas tik iki vaiko socialinių teisių. Šiuo aspektu pabrėžtina, kad vaikas yra visų žmogaus teisių turėtojas ir jų spektras yra platus bei apima visas valstybės viešosios politikos sritis (teisingumas, sveikata, kultūra, švietimas, mokslas ir sportas, viešasis saugumas, socialinė apsauga, transportas ir ryšiai, viešasis administravimas, aplinka ir klimato kaita, viešieji finansai, kt.). Todėl numatomas ir siūlomas teisinis reguliavimas vaiko (žmogaus) teisių gynimo institucijos atžvilgiu rodo Vyriausybės ir Projekto rengėjų siaurinamąjį požiūrį į vaiko teisių gynimo apimtį, tarptautinius bei nacionalinius valstybės įsipareigojimus šioje srityje, nes gali būti suprastas kaip vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus mandato siaurinimas (apribojant tik socialinių teisių gynimu).

Taip pat nėra aišku, kodėl žmogaus teises ginančios institucijos yra priskiriamos skirtingoms viešosios politikos sritims, pavyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga socialinei apsaugai ir užimtumui, Seimo kontrolierių įstaiga – valstybės valdymui ir viešajam administravimui.

3. Priešingai nei teigiama Projekto lydraštyje, Projekto nuostatos prieštarauja šiuo metu galiojantiems teisės aktams.

Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga įsteigta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio pagrindu. Kaip savarankiška konstitucinė institucija, ginanti žmogaus teises ir laisves, vaiko teisių apsaugos kontrolierius yra nepriklausomas nuo kitų valstybės institucijų ir *atskaitingas* tik Seimui, tačiau vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Seimo santykiai nėra grįsti tiesioginio pavaldumo principu. Tiek kontrolieriaus, tiek įstaigos veikla pagal savo pobūdį negali būti prilyginama ministerijoms ar jų pavaldžioms įstaigoms dėl specialiamo – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatyme – nustatytų tikslų, uždavinių bei funkcijų. Viena iš vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus pareigų, nurodytų vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 11 straipsnyje –

---

<sup>1</sup> 2016 m. spalio 3 d. valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1 „2015 metų valstybės konsoliduotųjų ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“.



kontroliuoti ir prižiūrėti kaip yra įgyvendinamos Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, Europos Sąjungos teisės aktų, Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių vaiko teisių ir jo teisėtų interesų apsaugą, nuostatos Lietuvoje, tirti skundus dėl fizinių ir juridinių asmenų veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiamos (manoma, kad pažeidžiamos) ar gali būti pažeistos vaiko teisės ar jo teisėti interesai, taip pat skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo vaiko teisių apsaugos srityje (išskyrus Respublikos Prezidento, Seimo narių, Ministro Pirmininko, Vyriausybės kaip kolegialios institucijos, valstybės kontrolieriaus ir Konstitucinio Teismo bei kitų teismų teisėjų veiklos, savivaldybių tarybų (kaip kolegialių institucijų) veiklos).

Cituotos teisės normos reiškia, kad vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veikla apima ir vykdomosios valdžios institucijų veiklos priežiūrą bei kontrolę vaiko teisių apsaugos kontrolieriui priskirtos kompetencijos ribose, t.y. vaiko teisių apsaugos kontrolierius gali tirti vykdomosios valdžios institucijų (ministrų, ministerijų) veiksmus ir sprendimus, turi reikšti nuomonę bei poziciją dėl vaiko teisių apsaugos politikos formavimo ir įgyvendinimo. Paminėtina, kad Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo 47 straipsnyje nustatyta Seimo, Vyriausybės, savivaldybių, atskirų ministerijų dalyvavimas formuojant ir įgyvendinanat vaiko teisių apsaugos politiką.

Todėl Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 3 straipsnio 3 punkte yra įtvirtintos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos laisvės, savarankiškumo ir nepriklausomumo garantijos bei nustatyta, kad vaiko teisių apsaugos kontrolierius yra nepriklausomas nuo valstybės ir savivaldybių institucijų, pareigūnų bei kitų asmenų ir pagal kompetenciją veikia savarankiškai. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui negali būti daromas joks politinis, ekonominis, psichologinis, socialinis spaudimas ar kitoks neteisėtas poveikis, kuris galėtų turėti įtakos jo sprendimams.

Ypatingas dėmesys atkreiptinas į bandymus pateiktu derinti įstatymo Projektu bei jį lydinčiuoju Vyriausybės nutarimo „Dėl viešosios politikos sričių, jas koordinuojančių ministrų nustatymo ir įstaigų, kurių vadovai yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, priskyrimo viešosios politikos sritims“ projektu Nr.19-4092 panaikinti vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos nepriklausomumą nuo vykdomosios valdžios bei subjektų, kurių veiklą šiam pareigūnui ir institucijai pavesta prižiūrėti, sprendimų ir įtakos, darant ją finansiškai priklausomą ne nuo įstatymų leidžiamosios valdžios, priimančios galutinį sprendimą dėl jos finansavimo (priimant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą), bet nuo vykdomosios valdžios institucijų. Toks įstaigos finansavimo modelio sukūrimas sudaro tiesiogines prielaidas daryti vaiko teisių apsaugos kontrolieriui tiesioginį ekonominį bei politinį poveikį ir prieštarauja aukščiau paminėto Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 3 straipsnio 3 punktui.

Taip pat Projektu sudaromos prielaidos vykdomosios valdžios institucijoms daryti tiesioginę įtaką vaiko teisių apsaugos kontrolieriui ir jo priimamiems sprendimams, veiklos apimtims ir kryptims (numatoma, kad su socialinės apsaugos ir darbo ministru turės bus suderinti vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veiklos strateginiai tikslai, jų vertinimo rodikliai, rodiklių siektinos reikšmės).

4. Pažymėtina, kad nepriklausomai nuo to, kokią žmogaus teisių gynimo instituto formą pasirenka valstybė, ši institucija turi atitikti Jungtinių Tautų nustatytus standartus – Paryžiaus principus, priimtus 1991 metais Paryžiuje tarptautiniame žmogaus teisių gynimo institucijų seminare, bei patvirtintus 1992 metais Jungtinių Tautų Organizacijos Žmogaus teisių komisijos, o 1993 metais - Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos.



Paryžiaus principai ir jų įgyvendinimo vadovas bei Bendrasis komentaras Nr. 2 (2002) dėl nepriklausomų žmogaus teisių institucijų vaidmens (CRC/GC/2002/2) yra vieni svarbiausių dokumentų, kuriais remiantis yra vertinamas nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų atitikimas tarptautiniams standartams, nepriklausomumas ir veiklos efektyvumas.

Būtent šiuose principuose yra nustatyti pagrindiniai reikalavimai, kuriuos turi atitikti žmogaus teisių gynimo institucijos, nepriklausomai nuo jų struktūros ir tipo. Šiame dokumente ypatingas dėmesys yra skiriamas finansavimui, kuris turėtų būti žmogaus teisių gynėjų nepriklausomumo nuo Vyriausybės garantu, kaip vienam iš šių institucijų veiklos efektyvumo vertinimo kriterijų. Tarptautiniu mastu pripažįstama, kad neretai šių institucijų veiklos neefektyvumo priežastimi būna finansinių išteklių trūkumas. Paryžiaus principuose bei jų įgyvendinimo vadove nurodoma, jog finansavimo kontrolė negali priklausyti nuo konkrečios Vyriausybės ar politinės konjunkcijos. Tiek vykdomoji, tiek įstatymų leidžiamoji valdžia turi užtikrinti šioms įstaigoms tokį finansavimą, kuris garantuotų reikiamą finansavimą visų funkcijų vykdymui, garantuotų kontrolieriaus (ombudsmeno) nepriklausomumą ir savarankiškumą renkantis veiklos kryptis ir prioritetus.

Taip pat, minėti Paryžiaus principai, nustato šių specifinių institucijų veiklos efektyvumo rodiklius, kurie nėra ir negali būti tokie, kokie taikomi vykdomosios valdžios institucijoms.

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė, kreipimuose į Finansų ministeriją, taip pat į Seimą, ne kartą pabrėžė, kad ir šiuo metu egzistuojantis įstaigos finansavimo modelis, kai Vyriausybė (Finansų ministerija) biudžeto asignavimus Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigai (kaip ir kitoms kontrolierių įstaigoms) skiria ne pagal institucijų poreikius (užsibrėžtus strateginius tikslus, jiems pasiekti numatomas priemonės), o pagal iš anksto nustatytus limitus, tuo apribodama galimybę pačiai institucijai nepriklausomai apsispręsti dėl veiklos krypties ir jų masto, veiklos prioritetų yra pažeidžiamas vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus nepriklausomumo principas ir apribojamos galimybės veiksmingai vykdyti jai suteiktus įgaliojimus ir stebėti kaip įgyvendinamos Konvencijoje nustatytos vaikų teisės.

Kitas ne mažiau svarbus Paryžiaus principas – kontrolierių *savarankiškumas*, garantuojantis, kad kontrolieriui nebus daroma įtaka nei planuojant įstaigos veiklą, nei numatant strategines veiklos kryptis, nei paskirstant įstaigos biudžetą, nei organizuojant įstaigos darbą ir pan.

Paminėtina, kad ir Europos Tarybos Venecijos komisijos patvirtintuose Apsaugos ir pagalbos ombudsmenų institucijoms principuose<sup>2</sup> („Venecijos principuose“), 2019 m. kovo 18, CDL-AD (2019)005, „išreiškiant rimtą susirūpinimą, kad ombudsmeno institucija kartais patiria įvairių formų išpuolius bei grėsmes, [...] teisinius veiksmus, keliančius grėsmę imunitetui, biudžeto apkarpymus ar įgaliojimų (mandato) susiaurinimą“, 21 punkte nustatyta, kad ombudsmeno institucijai turi būti užtikrinamos *pakankamos ir nepriklausomos* biudžeto lėšos. Įstatymas turi numatyti, kad biudžeto lėšų skyrimas ombudsmeno institucijai turi atitikti poreikį užtikrinti *visišką, nepriklausomą ir veiksmingą savo pareigų ir funkcijų vykdymą*. Su ombudsmenu turi būti konsultuojamasi ir prašoma pateikti ateinančių finansinių metų biudžeto projektą. Priimtas institucijos biudžetas per finansinius metus negali būti sumažintas, išskyrus atvejus, kai sumažinimas paprastai taikomas kitoms valstybės institucijoms. Nepriklausomo ombudsmeno biudžeto audito metu atsižvelgiama tik į finansinių procedūrų teisėtumą, o ne į prioritetų pasirinkimą vykdant įgaliojimus. Šių principų 24 punkte nustatyta, kad valstybės turi susilaikyti

<sup>2</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

nuo bet kokių veiksmų ar bet kokių kliūčių ombudsmeno institucijai ir efektyviam jos veikimui bei veiksmingai ją apsaugoti nuo tokių grėsmių.

Remiantis aukščiau išdėstytu, teigtina, kad Projektu siūlomas teisinis reglamentavimas reikštų ne tik tai, kad Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus, kaip ir kitų žmogaus teisių gynimo institucijų, veikla yra priklausoma nuo valstybinės ir/ ar politinės valdžios tiesioginės įtakos bei vyriausybės institucijų, tačiau ir labai akivaizdžiai parodytų, kad valstybės negarantuoja Paryžiaus bei Venecijos principų – turėti savo infrastruktūrą ir pakankamą bei nepriklausomą finansavimą, kurio dėka valstybė ir vyriausybė negalėtų įtakoti žmogaus teisių gynėjo (kontrolieriaus) nepriklausomumo ir savarankiškumo.

Todėl siūlytina iš esmės tobulinti įstatymo Projektą Nr. 19-4093 bei jį lydintį Vyriausybės nutarimo projektą Nr.19-4092, įvertinant valstybės institucijų sąrangą, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigos (bei kitų ombudsmenų (kontrolierių) įstaigų) specifiką, užtikrinant jų savarankiškumą bei nepriklausomumą formuojant (planuojant) strateginius veiklos tikslus, jų vertinimo rodiklius, rodiklių siektinas reikšmes bei užtikrinant nepriklausomą nuo vykdomosios valdžios ir pakankamą finansavimą, kuris užtikrintų įstaigos efektyvumą, nepriklausomumą.

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė



Edita Žiobienė