



**LIETUVOS RESPUBLIKOS
VAIKO TEISIŲ APSAUGOS KONTROLIERIAUS ĮSTAIGA**

Lietuvos Respublikos Seimo
Posėdžių sekretoriatui
El. p. possek@lrs.lt

2022-12-12 Nr. (1.18-2022)2-917

DĖL ĮSTATYMO PROJEKTO NR. XIVP-2099(3)

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė, susipažinusi Lietuvos Respublikos Seime svarstomu Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 pakeitimo įstatymo projektu Nr. XIVP-2099(3), nepritaria¹ Įstatymo projekto autorių siūlymui diferencijuoti kontrolės institucijų (ombudsmenų) – vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Seimo kontrolierių, įsteigtų Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio pagrindu, darbo užmokestį, nustatant skirtingus šių pareigūnų pareiginės algos koeficientus.

Vertinant svarstomą Įstatymo projektą, pažymėtina, kad:

1. Toks teisinis reguliavimas, kuriuo nustatomos skirtingos darbo apmokėjimo sąlygos (dydžiai) tai pačiai pareigūnų grupei priklausantiems pareigūnams, iškreipia ne tik šių pareigūnų ir valstybės tarnybos (įstaigų vadovų) darbo apmokėjimo sistemą, bet ir pačią šių institucijų sistemą ir jų vietą valstybės institucijų hierarchijoje.

2. Ginčytinų normų, kai siūloma nustatyti skirtingus pareiginės algos koeficientus kontrolieriams, kontekste svarbu pažymėti, kad Seimo kontrolierių, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus, Lygių galimybių kontrolieriaus, Žvalgybos kontrolieriaus įstaigos, kaip ir keletas kitų kontrolės institucijų, yra įsteigtos Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnio pagrindu. Specialieji šių pareigūnų veiklą reglamentuojantys įstatymai nustato itin aukštus (prilygsta reikalavimams, keliamiems kandidatams į Konstitucinio Teismo teisėjus) ir tokius pačius kvalifikacinius reikalavimus tiek Seimo kontrolieriams, tiek vaiko teisių apsaugos kontrolieriui – nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis teisės bakalauro ir teisės magistro arba teisininko profesinį kvalifikacinį laipsnį (vienpakopį teisinį universitetinį išsilavinimą) ir ne mažesnę kaip 10 metų teisinio arba teisinio pedagoginio darbo stažą (Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 5 straipsnis; Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 6 straipsnis, Lietuvos Respublikos lygių galimybių įstatymo 18 straipsnis).

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 3, 5, 12, 19, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 2, 4, 11, 12 straipsniuose nustatyti veiklos tikslai, įgaliojimų apimtys rodo, kad įstatymuose reglamentuojami kontrolierių (ombudsmenų) institutai – vieni iš

¹ Argumentai buvo išdėstyti Įstatymo projekto rengėjui (Vidaus reikalų ministerijai), teikiant pastabas Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 pakeitimo įstatymo projektui Nr. 22-9944.

Lietuvoje suformuotų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos bei vykdomosios valdžios institucijų veiklos kontrolės instrumentų, veikiančių skirtingose žmogaus teisių gynimo srityse (Seimo kontrolieriai tiria skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo (asmens teisė į gerąjį viešąjį administravimą), vaiko teisių apsaugos kontrolierius gina vaikų teises visose jų gyvenimo srityse, nagrinėja piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejus vaiko teisių apsaugos srityje).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstatavo, kad kiekvienai institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais (Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas 19/97, 2002 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. 49/01, 2004m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03).

Valstybės institucijų sistema apima labai įvairias valstybės institucijas. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas), valstybės institucijų įvairovę, jų teisinį statusą ir įgaliojimus lemia valstybės vykdomų funkcijų įvairovė, visuomenės bendrųjų reikalų tvarkymo ypatumai, valstybės organizacinės ir finansinės galimybės, tam tikru visuomenės gyvenimo ir valstybės raidos laikotarpiu vykdomos politikos. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas cituojamame nutarime, Konstitucijoje yra įvardytos „kontrolės institucijos“ (Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalis), Konstitucijoje „institucijos“ sąvoka turi ir platesnę reikšmę. Sistemiskai aiškinant minėtas Konstitucijos formuluotes matyti, kad „valstybės (valstybinės) institucijos“ sąvoka yra bendrinė, ji apima įvairias valstybės institucijas, per kurias valstybė vykdo savo funkcijas. Nutarime minėta, kad valstybės institucijos sudaro sistemą. Ši valstybės institucijų sistema yra įtvirtinta įvairios teisinės galios teisės aktais. Vienos valstybės institucijos yra *expressis verbis* įvardytos Konstitucijoje. Kitos valstybės institucijos pagal Konstituciją turi būti nustatytos įstatymu. Dar kitų valstybės institucijų steigimo poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti valstybės valdymą, tvarkyti krašto reikalus, užtikrinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą – šių valstybės funkcijų įgyvendinimui turi būti sudarytos valstybės institucijos, nors jų sudarymas ir nėra eksplicitiškai numatytas Konstitucijoje. Kai kurios valstybės institucijos Konstitucijoje yra įtvirtintos nenurodant jų tikslų pavadinimų: Konstitucijoje yra numatytos ir tokios valstybės institucijos, kurios gali būti steigiamos Seimo priimamais įstatymais: kontrolės institucijos; Vyriausybės įstaigos; specializuoti teismai administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti.

Remiantis išdėstyta teigtina, kad Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Seimo kontrolierių institucijos (kaip ir kitos kontrolierių – Lygių galimybių kontrolieriaus, Žvalgybos kontrolieriaus) priklauso tai pačiai institucijų grandžiai (grupei).

3. Aukščiau paminėtame Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatuota, kad valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo diferencijavimo pagrindu gali būti tai, kad valstybės tarnyba, kaip sistema, yra organizuojama remiantis *inter alia* hierarchijos ir pavaldumo principais. Tačiau pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį valstybės tarnyba tam tikrose valstybės (savivaldybių) institucijose (kuri nors valstybės tarnybos sistemos grandis) būtų eliminuota iš bendros valstybės tarnybos sistemos arba kuris įtvirtintų privilegijuotą tam tikrų institucijų valstybės tarnautojų padėtį kitų analogiškų institucijų valstybės tarnautojų atžvilgiu arba, priešingai, jų diskriminavimą. Valstybės institucijos, per kurias vykdomos valstybės funkcijos, negali būti priešpriešinamos, o turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad būtų užtikrintos visų institucijų, vykdančių viešąjį administravimą ir (arba) teikiančių viešąsias paslaugas ir šitaip garantuojančių viešąjį interesą, sisteminės sąsajos ir tarpusavio sąveika, apimanti

inter alia jų kompetencijos racionalų santykį, veiksmingumą, profesionalumą, jose dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat tokį veiklos, vykdančią valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą, tęstinumą.

Susipažinus su Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 pakeitimo įstatymo projektu Nr. XIVP-2099(3) ir jo priede siūlomais nustatyti valstybės pareigūnų pareiginės algos koeficientais, pažymėtina, kad ombudsmenų (kontrolierių) pareiginės algos koeficientai negali (neturėtų) būti mažesni už jų kontroliuojamų ir prižiūrimų institucijų (subjektų) vadovų (jiems Valstybės tarnybos įstatymo projekte Nr. XIVP-2066(3) nustatomi pareiginės algos koeficientai² ir tarnautojų, kurių veiklą/neveikimą kontrolieriai tiria, pareiginės algos koeficientus, taip pat neturėtų skirtis pačių ombudsmenų (kontrolierių) pareiginės algos koeficientai. Tos pačios kvalifikacijos ir tokias pačias skirtingose srityse funkcijas vykdančių valstybės pareigūnų atlyginimų dydžio skirtumais iškreipiama valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo sistema, pažeidžiamos valstybės institucijų sisteminės sąsajos, sąveika, hierarchija.

4. Šio Įstatymo projekto rengėjai aiškinamajame rašte vaiko teisių apsaugos kontrolierių, kaip Seimo kontrolierių įstaigos vadovą, Žvalgybos kontrolierių įstaigos vadovą, priskiria tai pačiai II valstybės tarnautojų grupei, tačiau nustato skirtingus pareiginės algos koeficientus, motyvuodami tuo, kad vaiko teisių apsaugos kontrolierius veikia tik vienoje valdymo srityje. Tačiau šis argumentas yra kritikuotinas, kadangi ir Seimo kontrolierių įstaigos vadovas, ir Žvalgybos kontrolierių įstaigos vadovas (kaip ir pačios įstaigos) priskirti taip pat vienai valdymo sričiai (Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, kaip ir Seimo kontrolierių įstaiga yra priskirta tai pačiai (vienai) – teisingumo valdymo sričiai).

Paminėtina, kad dar 2019 metais, vaiko teisių apsaugos kontrolierė, teikdama pastabas Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 2, 18, 35 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 14 1 straipsniu įstatymo projektui Nr. 19-4093, išreiškė abejones dėl ketinimo Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą, kaip valstybės biudžeto asignavimų valdytoją ir jos programas priskirti tik vienai viešosios politikos (valdymo) sričiai. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga dėl ginamų *vaiko, kaip visų žmogaus teisių turėtojo, teisių spektro ir veiklos sričių* (teisingumas, sveikata, kultūra, švietimas, mokslas ir sportas, viešasis saugumas, socialinė apsauga, transportas ir ryšiai, viešasis administravimas, aplinka ir klimato kaita, viešieji finansai, kt.) negali būti priskirta tik vienai valdymo sričiai. Toks priskyrimas rodo siauriamąjį valstybės požiūrį į vaiko teises, jų gynimo apimtį, tarptautinius bei nacionalinius valstybės įsipareigojimus šioje srityje. Todėl ir vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus veikla neturėtų būti vertinama kaip veikla tik vienoje konkrečioje srityje.

5. Vadovaujantis Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 26 straipsnio 1 dalimi, 27 straipsnio 1 ir 2 dalimis, vaiko teisių apsaugos kontrolierius yra įstaigos vadovas ir turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Seimo kontrolierių įstaigos vadovas, nustatytus Seimo kontrolierių įstatymo 25 straipsnio 2 ir 3 dalyse bei 28 straipsnyje.

² Pavyzdžiui, pagal Valstybės tarnybos įstatymo projekto Nr. XIVP-2066(3) 2 priedą, kontroliuojamų ir prižiūrimų subjektų – Valstybės vaiko teisių įvaikinimo tarnybos, Socialinių paslaugų departamento, Asmens duomenų inspekcijos, Vartotojų teisių apsaugos tarnybos, kitų vyriausybei ir ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovų (direktorių), taip pat savivaldybių administracijų direktorių atlyginimų koeficientas nuo 3,8 iki 4,5, tuo tarpu vaiko teisių apsaugos kontrolieriui nustatomas 3,2 koeficientas, t.y. mažesnis nei, pavyzdžiui savivaldybės administracijos direktoriaus ar kitos įstaigos vadovo, minimali atlyginimo riba.

6. Jungtinių Tautų bei Europos Tarybos lygmens tarptautiniuose dokumentuose (JT Generalinės Asamblėjos 2020 m. gruodžio 16 d. rezoliucija 75/186; Europos Tarybos komisijos „Europos Tarybos komisija „Demokratija per teisę“ (Venecijos komisija) 2019 m. patvirtinti Ombudsmeno institucijų veiklos principai) akcentuoja nepriklausomų ir stiprių ombudsmenų institucijų svarbą skatinant ir ginant žmogaus teises, pakankamai aukšto rango ir nepriklausomumo šioms institucijoms suteikimą, kurio vienas iš garantų turėtų atsispindėti šio pareigūno darbo užmokestyje.

7. Ombudsmenų (kontrolierių) pareiginės algos koeficientų, o tuo pačiu ir ombudsmenų vietos valstybės institucijų hierarchijos sistemoje klausimas keliamas ne vienerius metus ir nei vienam iš teiktų siūlymų Vyriausybė nepritarė, motyvuodama rengiama valstybės tarnybos, darbo apmokėjimo ar pan. reforma, kurios vienas iš tikslų – sistemiškai peržiūrėti ir spręsti visų valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo problemas, kad nebūtų iškreipta valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo sistema dėl panašios kvalifikacijos ir panašias funkcijas vykdančių valstybės pareigūnų atlyginimų dydžio skirtumų. Pastarąjį kartą, jau 2022 metais, vadovaujantis tais pačiais argumentais, Vyriausybė nepritarė Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. XIII-1904 priedėlio pakeitimo įstatymo projektui Nr. XIVP-1663.

Remiantis aukščiau išdėstytu, taip pat Seimo Teisės departamento 2022-05-11 išvadoje dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. XIII-1904 priedėlio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1663 nurodytais argumentais dėl būtinybės „sudaryti sąlygas mokėti darbo užmokestį atsižvelgiant į pareigybių hierarchiją, pareigoms būtiną kvalifikaciją, atliekamų funkcijų svarbą ir nustatytą atsakomybę“, neleidžiant atsirasti nepagrįstoms darbo užmokesčio dydžių disproporcijoms, siūlytina tobulinti Įstatymo projektą Nr. XIVP-2099(3) ir *nustatyti vienodus* vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus, Seimo kontrolierių įstaigos vadovo, Žvalgybos kontrolieriaus įstaigos vadovo pareiginės algos koeficientus.

Vaiko teisių apsaugos kontrolierė



Edita Žiobienė