



LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINGUMO MINISTERIJA

Biudžetinė įstaiga, Gedimino pr. 30, LT-01104 Vilnius,
tel. (8 5) 266 2984, faks. (8 5) 262 5940, el. p. rastine@tm.lt,
atsisk. sąskaita LT574010051004670211 Luminor Bank AS, banko kodas 40100.
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188604955

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

2019- Nr.

I 2018-09-12 Nr. 41, 3 kl.

DĖL TEISĖKŪROS FUNKCIJŲ KONSOLIDAVIMO MINISTRŲ VALDYMO SRITYSE

Teikiame po 2019 m. vasario 12 d. vykusio tarpinstitucinio pasitarimo *patikslintą* Vyriausybės pasitarimo protokolo „Dėl teisėkūros funkcijų konsolidavimo ministrų valdymo srityse“ projektą (toliau – Vyriausybės pasitarimo protokolo projektas). Vyriausybės pasitarimo protokolo projektas patikslintas atsižvelgus į tarpinstitucinio pasitarimo metu pateiktas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pastabas, nurodant, kad atitinkamoms institucijoms *rekomenduojama* laikytis Įstaigų pasirengimo atlikti teisės funkcijas ministrų valdymo sričių lygiu priemonių plano.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2018 m. rugsėjo 12 d. pasitarime (protokolas Nr. 41, 3 klausimas) pavedė Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai kartu su Vyriausybės kanceliarija: pirma, pateikti Vyriausybei siūlymus dėl teisės funkcijų centralizavimo ministro valdymo sričių lygmeniu ir jų apimtį; antra, pateikti Vyriausybei Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės atstovų tarnybų, atitinkamo ministro valdymo sritims priskirtų įstaigų prie ministerijos, kitų įstaigų, kurių savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, pasirengimo atlikti teisės funkcijas ministrų valdymo sričių lygmeniu priemonių plano (toliau – priemonių planas) projektą; trečia, sudaryti institucinę darbo grupę, kuri pateiktų Teisingumo ministerijai pasiūlymus dėl anksčiau minėtų pavedimų ir koordinuotų priemonių plano įgyvendinimą.

Vykdant minėtą pavedimą, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2018 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. 1R-248 „Dėl institucinės darbo grupės teisės funkcijų efektyvumui didinti sudarymo“ iš visų ministerijų ir Vyriausybės kanceliarijos atstovų sudaryta institucinė darbo grupė teisės funkcijų efektyvumui didinti (toliau – darbo grupė).

Darbo grupė 2018 m. lapkričio 26 d. ir gruodžio 10 d. vykusiuose posėdžiuose diskutavo, kokia apimtimi galėtų būti sprendžiamas teisės funkcijų konsolidavimo klausimas atsižvelgiant į tai, kad kiekvieno ministro valdymo sritis turi savo specifiką, ypatybes, nulemtas tiek valdymo srities turinio, įstaigų prie ministerijų ir kitų ministerijoms pavaldžių biudžetinių įstaigų (toliau kalbant apie abi šias įstaigų grupes vartojama apibendrinanti formuluotė – pavaldžios įstaigos) veiklos organizavimo pobūdžio, taip pat ir skirtumus, nulemtus to, ar pavaldi įstaiga veikia teritoriniu principu, ar ne.

Darbo grupės nariai akcentavo, kad turėtų būti siekiama politikos formavimo ir jos įgyvendinimo funkcijų atskyrimo.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme taip pat nurodyta, kad ministrai yra atsakingi už jiems pavestas valdymo sritis, kurias nustato įstatymai, ir vykdo apibrėžtas funkcijas – vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, atsako už Vyriausybės programos bei Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano įgyvendinimą, teikia Vyriausybei įstatymų ir kitų teisės aktų projektus ir t. t. (minėto įstatymo 26 str. 1 d., 3 d. 1 ir 3 p.). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijoje ir kituose teisės aktuose nustatyta ministro kompetencija vadovauti ministerijai reiškia, jog jis turi teisę priimti sprendimus ministerijos kompetencijai priklausančiais klausimais. Įgaliojimai vadovauti ministerijai taip pat suponuoja asmeninę ministro atsakomybę už visą ministerijos veiklą ir už tai, kad ministerijos darbuotojai tinkamai atliktų savo pareigas (pvz., 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas). Ministerijų paskirtis valstybės valdymo procese yra apibrėžta Vyriausybės įstatymo 29 straipsnio 1 dalyje, kurioje teigiama, kad ministerija steigama *formuoti* valstybės politiką, taip pat organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse. Taigi valstybės politikos formavimo funkcijos, už kurių tinkamą įgyvendinimą atsako būtent ministrai, turėtų būti sutelktos tik ministerijose ir politiką formuojantys teisės aktų projektai (t. y. įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministrų įsakymų projektai) rengiami bei vertinami ministerijų specialistų, kai tuo tarpu pavaldžių įstaigų specialistai turėtų vykdyti tik su valstybės politikos *įgyvendinimu* šioms įstaigoms priskirtas funkcijas.

Įvertinus tai, kas išdėstyta, darbo grupėje buvo sutarta, kad teisės funkcijų konsolidavimo ministerijų (ministro valdymo sričių) lygiu tikslas – įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministrų įsakymų projektų rengimo ir vertinimo funkcijų perkėlimas į ministerijų lygmenį.

Darbo grupės narių nuomone, pavaldžių įstaigų vadovų priimamų teisės aktų (įsakymų) teisėkūros, t. y. projektų rengimo, vertinimo ir derinimo, nereikėtų perkelti į ministerijų lygmenį dėl šių priežasčių:

- Neatitiktų Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimu Nr. XIII-82, ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano, patvirtinto Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 167, nuostatų.

Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatytas valstybės tarnybos optimizavimo, nereikalingų funkcijų atsisakymo skatinimas (259 punktas), o Vyriausybės programos įgyvendinimo plane – viešojo sektoriaus įstaigų sistemos (institucinės sąrangos) optimizavimas (3.1 krypties 3.1.1 darbas). Įgyvendinant minėtą Vyriausybės programos įgyvendinimo plano darbą, Vyriausybės 2018 m. gegužės 16 d. nutarimu Nr. 495 patvirtintos Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos tobulinimo gairės (toliau – Gairės), kurios įpareigoja peržiūrėti ministerijų funkcijas, siekiant atsisakyti ministerijoms nebūdingų, su valstybės politikos formavimu nesusijusių funkcijų, jas perduodant ministrui pavestose valdymo srityse veikiančioms Vyriausybės įstaigoms arba įstaigoms prie ministerijos, arba kitoms ministerijai pavaldžioms biudžetinėms

įstaigoms (Gairių 21 p.). Taip pat Gairės apibrėžia pavaldžių įstaigų vaidmenis viešojo sektoriaus sistemoje¹.

- Neatitiktų viešojo administravimo principų.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas efektyvumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis (minėto įstatymo 3 str. 6 p.). Pavaldžių įstaigų veikla yra viešojo administravimo veikla, skirta valstybės politikai įgyvendinti ar aptarnauti valstybės politikos formavimą ir įgyvendinimą, teikti viešąsias paslaugas. Viešojo sektoriaus įstaigų sistemoje pavaldžios įstaigos yra žemesnėje grandyje nei ministerijos ir jų žmogiškųjų išteklių „kaina“ yra mažesnė nei ministerijų. Tai lemtų, kad pavaldžių įstaigų teisėkūros funkcijas: įstaigų teisės aktų projektų rengimą, derinimą, vertinimą, jai pateiktų teisės aktų projektų vertinimą, derinimą, perkėlus į aukštesnę viešojo sektoriaus grandį – ministeriją, tai ne tik neatitiktų pagrindinių ministerijos veiklos tikslų – formuoti valstybės politiką, taip pat organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą ministrui pavestose valdymo srityse (Vyriausybės įstatymo 29 str. 1 d.), bet ir neleistų jų efektyviai įgyvendinti, nes teisėkūros funkcijas vykdančys specialistai savo darbo laiką turėtų skirti ne politiką formuojančių teisės aktų projektų rengimui, vertinimui, bet konkrečios valdymo srities politiką įgyvendinančių teisės aktų (taip pat ir individualaus pobūdžio teisės aktų) projektų rengimui ir derinimui².

Kitas viešojo administravimo principas – įstatymo viršenybės – reiškia, kad pavaldžių įstaigų, kaip viešojo administravimo subjektų, įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose ir atitikti Viešojo administravimo įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus (minėto įstatymo 3 str. 1 p.), taip pat ir tai, kad pavaldi įstaiga turi prisiimti atsakomybę už priimtų administracinių sprendimų sukeltus padarinius (to paties įstatymo 3 str. 11 p.). Todėl abejotina, ar ministerijos teisės funkcijas vykdančių valstybės tarnautojų dalyvavimas pavaldžių įstaigų teisės aktų teisėkūroje atitiktų Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintus viešojo administravimo principus ir negalėtų būti laikomas nepagrįsta (neteisėta) intervencija į pavaldžios įstaigos kompetenciją ir jai įstatymu priskirtos funkcijos – valstybės politikos įgyvendinimą atliekant viešojo administravimo funkcijas, vykdymą.

- Neužtikrintų valstybės regreso teisės įgyvendinimo.

Valstybė turi pareigą atlyginti žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų (Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.271 str. 1 d.). Tai civilinė atsakomybė be kaltės, nes ji nesiejama su konkrečios valstybės tarnautojo kalte. Tačiau valstybė, atlyginusi padarytą žalą, įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją, t. y. *valstybės tarnautojo padarytą žalą atlyginusi valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga, o kai žala padaryta neteisėtais įstaigos vadovo veiksmais, – įstaigos vadovą į pareigas priimančias asmuo turi regreso tvarka reikalauti iš žalą padariusio valstybės tarnautojo žalos atlyginimo* (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 39 str. 2 d.). Atsižvelgiant į tai, neaišku, koku būdu pavaldžios įstaigos vadovas, pripažinus jo priimtą teisės aktą – įsakymą, neteisėtu ir dėl to atsiradus

¹ Gairių 23 p. siūloma įstaigas prie ministerijų steigti valstybės politikai įgyvendinti atliekant viešojo administravimo funkcijas, jų 24 p. – kitas ministerijoms pavaldžias biudžetines įstaigas steigti valstybės politikos formavimui ir įgyvendinimui aptarnauti, viešosioms paslaugoms teikti.

² Vyriausybės kanceliarijos projekto „Pasirengimas bendrųjų funkcijų viešajame sektoriuje konsolidavimui“ įgyvendinimo metu išorės ekspertų atlikta ataskaita „Teisės paslaugų funkcija: situacijos analizė ir konsolidavimo galimybės“ atskleidžiant esamą situaciją konstatuoja, kad pavaldžių įstaigų specialistai, vykdančys teisės funkciją, teisės aktų projektų vien tik rengimui skiria ženkliai daugiau laiko, nei ministerijos teisės funkciją vykdančys specialistai. Ataskaitoje nurodoma, kad ministerijoje šiai veiklai vidutiniškai skyrė 188 val./m., Vyriausybės įstaigoje – 523 val./m., įstaigose prie ministerijų – 480 val./m., kitose biudžetinėse įstaigose – 570 val./m.

žalai, kurią įstaiga atlygino, galėtų regreso tvarka reikalauti šios žalos atlyginimo iš kitoje institucijoje – ministerijoje, dirbančio valstybės tarnautojo – teisininko, vertinusio neteisėtu pripažinto teisės akto projektą ir dėl kurio neteisėtumo buvo padaryta žala. Taigi kiltų klausimas, kaip galėtų būti taikoma atsakomybė ministerijos valstybės tarnautojo – teisininko atžvilgiu. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra pasisakęs, jog pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, taip pat konstitucinį teisinės valstybės principą, negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kurį taikant asmuo, nesilaikantis teisės aktų nustatytų reikalavimų, galėtų išvengti teisinės atsakomybės (pvz., 2011 m. sausio 31 d. nutarimas, 2013 m. gruodžio 6 d. nutarimas).

Darbo grupėje sutarus dėl teisėkūros funkcijų konsolidavimo apimties, kiekviena ministerija surinko ir pateikė darbo grupei informaciją apie tai, kiek tam tikru laikotarpiu buvo parengta įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministro įsakymų projektų, koku mastu šių projektų rengimo, vertinimo procese dalyvavo ministerijai pavaldžios įstaigos. Ministerijos pateikė atsakymus (pridedama lentelė) į konkrečius Teisingumo ministerijos pateiktus klausimus. Pateikti atsakymai atskleidė situaciją, kad dalis ministerijų jau šiuo metu yra konsolidavusios teisėkūros funkcijas ministrų valdymo srityse (šešiose iš trylikos ministerijų dalį įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministro įsakymų projektų rengė jų pavaldžios įstaigos, o likusiose ministerijose pavaldžių įstaigų parengtų minėtų teisės aktų projektų skaičius lygus 0).

Atsižvelgdama į ministrams keliamą uždavinį formuoti valstybės politiką jiems pavestose valdymo srityse bei tenkančią atsakomybę už šio uždavinio įgyvendinimą, **darbo grupė siūlo:** nuo 2019 m. liepos 1 d. įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministrų įsakymų projektų rengimo ir vertinimo funkcijos turi būti vykdomos tik ministerijos lygmeniu.

Teisingumo ministerija pritaria šiam darbo grupės pasiūlymui ir siūlo jį įgyvendinti *šiais etapais:*

- **iki 2019 m. balandžio 1 d.** teisėkūros funkcijas vykdančių specialistų pareigybių skaičiaus įvertinimas ir šių specialistų perkėlimo iš pavaldžių įstaigų į ministeriją plano parengimas;
- **2019 m. balandžio 1 d. – 2019 m. liepos 1 d.** teisėkūros funkcijas pavaldžiose įstaigose vykdančių specialistų faktinis perkėlimas į ministeriją bei jų adaptacijos programos parengimas.

Atsižvelgiant į 2019 m. vasario 12 d. vykusio tarpinstitucinio pasitarimo metu pateiktas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pastabas, siūloma, kad nurodytos priemonės būtų rekomendacinio pobūdžio.

Šias priemones siūlytina įgyvendinti iš ministerijoms skirtų asignavimų.

Taip pat teikiame Įstaigų pasirengimo atlikti teisės funkcijas ministrų valdymo sričių lygiu priemonių plano projektą ir prašome klausimą dėl teisėkūros funkcijų konsolidavimo ministrų valdymo srityse svarstyti Vyriausybės pasitarime.

PRIDEDAMA:

1. Vyriausybės pasitarimo protokolo projektas, 1 lapas.
2. Įstaigų pasirengimo atlikti teisės funkcijas ministrų valdymo sričių lygiu priemonių plano projektas, 1 lapas.
3. Papildoma medžiaga (skaidrės ir lentelė su ministerijų pateikta informacija), 6 lapai.

Reda Gabrilavičiūtė, tel. (8 5) 266 2931, el. p. reda.gabrilaviciute@tm.lt