

VILNIUS UNIVERSITY

NERINGA GLEBOVĖ

GUARANTEES OF THE CAREER CIVIL SERVANT

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2012

The Dissertation was written during the period of 2007-2012 at the Vilnius University.

Scientific supervisor:

Prof. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S)

The Doctoral Dissertation will be defended at the Jurisprudence Council of Vilnius University:

Chairman of the Council - Prof. dr. Dainius Žalimas (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Members:

Doc. dr. Vaidotas A. Vaičaitis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S);

Doc. dr. Tomas Bagdanskis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S).

Opponents:

Prof. dr. Toma Birmontienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Assoc. Prof. dr. Bronius Sudavičius (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

The dissertation will be defended in Lithuanian in a public session of the Jurisprudence Council on the 28th of September, 2012, at 2 PM at the Faculty of Law of Vilnius University, K. Jablonskis Auditorium.

Address: Saulėtekio av. 9, LT – 10222 Vilnius, Lithuania.

The Summary of the Doctoral Dissertation was sent out on the ____ of August, 2012.

The Doctoral Dissertation is available for review at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

NERINGA GLEBOVĖ

KARJEROS VALSTYBĖS TARNAUTOJO GARANTIJOS

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2012

Disertacija buvo rengiama 2007–2012 metais Vilniaus universiteto Teisės fakultete.

Mokslinis vadovas:

Prof. Dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S)

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas – Prof. Dr. Dainius Žalimas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S).

Nariai:

Doc. Dr. Vaidotas A. Vaičaitis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S);

Prof. Dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S);

Doc. Dr. Tomas Bagdanskis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S);

Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S).

Oponentai:

Prof. Dr. Toma Birmontienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S);

Doc. Dr. Bronius Sudavičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė, 01S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2012 m. rugsėjo 28 d. 14 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.
Adresas: Saulėtekio al. 9, LT-10222, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2012 m. rugpjūčio __ d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

GUARANTEES OF THE CAREER CIVIL SERVANTS

INTRODUCTION

According to the Constitutional Court of the Republic of Lithuania (hereinafter – The Constitutional Court), civil service is a special kind of the people's social activity. It is inseparable from the state itself and its role in the society. The state as a political organisation of the whole society extends its power to the whole territory, while its purpose is to ensure human rights and freedoms and to guarantee the public interest. In order to guarantee the public interest of the whole community of the state – the Civil Nation, the state must ensure the execution of the public administration and the supply of public services. The civil servants and in particular career civil servants ensures the public interest through the implementation of the public administration functions.

The objective of the research. The Lithuanian civil service was assessed as the best among ten new Member States joined the European Union on 1st of May 2004 in 2009. However, this should not mean that the social guarantees acquired by the status of the career civil servants are unquestionable or could/ should not be the objective of any scientific research. On the contrary, it should create the interest to analyse the sphere of the social guarantees of the career civil servants in order to make sure, if the statement, that in comparison with the private sector the lower remuneration of the civil servants are compensated by the various social guarantees, is fair.

Law on Civil Service of the Republic of Lithuania (hereinafter – the Law on Civil Service) provides certain civil servants' groups: career civil servants, statutory civil servants, civil servants of political (personal) confidence and heads of institutions. The career civil servants are the most numerous group, except the statutory civil servants. Besides, as V. A. Vaičaitis states, when the civil service is referred in Lithuania, first of all it is meant the career civil servant, because they assure the stability of the public bureaucracy, the continuity of the competence and the professionalism. Undoubtedly, the question: why it was decided not to analyse the guarantees of the statutory civil servants or why they are not analysed together with the career civil servants guarantees, – could be raised.

The analysis of the all civil servants' guarantees would lead to the certain confusion and, of course, the scope of the research would be very expanded, as the social guarantees are not the similar to all groups of the civil servants, because of the differences of their status and activities. The statutory civil servants, often named as officials, have the authoritative powers over not depending persons, their service is connected with certain peculiarities (increased physical danger and danger to life). Thus legal acts regulating the social guarantees of other groups of civil servants are not analysed in this research, for example, statutes regulating activities of the statutory civil servants. Secondly, the guarantees of the career civil servants are like a guiding landmark to other civil servants' the guarantees. This is due to the Article 4(2) of the Law on Civil Service, under which Law on Civil Service is partly applied to other groups of the civil servants, whose activity is regulated by the special legal acts.

It is important to analyse the concept of the civil service and definition of a civil servant through the aspect of the career civil servants guarantees, and to evaluate the legal status of a civil servant by highlighting elements of the civil service content, identifying the career civil servants' distinctive features, and revealing the peculiarities of their legal status. This would allow answering to the question whether the career civil servant guarantees under the current legislation are sufficient, namely, whether a career civil servant should not be entitled to the higher security standards due to the legal status and public administration performance characteristics.

In order to make appropriate analysis of the civil service conception it is necessary to analyse the differences between *public service* and *civil service*, whether the notion of the civil service, provided in the Article 2(1) of the Law on Civil Service, is precise and unchangeable. In the latter case it is important to analyse the links of a civil service definition with the definition of public administration provided in the Article 2(1) of the Public Administration Law of the Republic of Lithuania. Looking for the answers to the raised questions it is particularly important take into account the Constitutional Court's case – law formulated constitutional conception of the civil service.

Providing convincing arguments regarding the civil service, it is necessary to reveal the definition of the human resources of the civil service – in this case career civil servant. Analysed general definition of the civil servant is like a background for the other groups of the civil servants, because it accommodates the basic general civil servant's

features. It should be mentioned that the career civil servant is usually recognized as employee, working under labour contract, state official or even as a politician, considering that the civil servant has unlimited power to make decisions, including adoption of the laws. The confusion created because the issues related to the career civil servant legal status, rights and duties, official liability, etc. are dealt with not only by the Law on Civil Service as the special legal act, the Labour Code the Republic of Lithuania (hereinafter – Labour Code), but also by other legal acts. It is because the civil service is complicated and complex institute of law, composed not only by the administrative law, but also by other parts of the law system – constitutional, labour, social security and civil law, norms regulating public relations. The criminal law should be mentioned as well.

Such legal regulation of the civil service relations raises several questions: 1) why career civil servants' official relations should be regulated by the separate legal act; 2) why their guarantees could not be regulated exclusively in the Law on Civil Service; 3) could the guarantees of career civil servants be regulated in the Labour Code together with the guarantees of the employees working under labour contract. On the other side, the regulation of the career civil servants' guarantees in the Law on Civil Service and the Labour Code requires to analyse the peculiarities of the civil servants' legal status as well as their activity, in order to decide on the uniqueness of the career civil servant's guarantees.

The Lithuanian Supreme Administrative Court (hereinafter – the LSAC) statement in its Report of 2011, that the number of civil service relations cases is increasing, is one more argument why the career civil servant's guarantees should be the objective of the research. It is a precondition that the protection of the career civil servant's guarantees is not sufficient as well.

In order to make appropriate research of the career civil servants' guarantees, first of all it should be disclosed, what is considered as the guarantees and how they should be understood. Noticeably, that it was not possible to find one meaning and undisputable definition of the guarantees in the legal and other academic literature. The legal acts of Lithuania and foreign states, European Social Charter (amended) do not provide definition of the guarantees as well. There is a lack of the literature on the civil servants' guarantees, guarantees are not analysed in detail, or if they are analysed, mostly through the constitutionalism, employees' working conditions or instruments for

the motivation, considering them as the tools for the motivation. Such situation encourages to look for the most fair definition of the guarantees and according to the certain criteria the classification of career civil servants guarantees related to the status and functions in the public administration. J. Palidauskaitė states that the scale of the career civil servants' guarantees obtains concreteness while analysing the main law regulating civil servants' activity. However the application of the Labour Code for the civil servants should not be forgotten.

The **objective of this research** is namely the guarantees which are in connection with the career civil servant's executed public administration activity and his legal status, i.e. only these guarantees which are exclusively applied to the career civil servant. Noticeably, the lawmaker has distinguished *social* guarantees and *other* guarantees in the Law on Civil Service. According to such distinction, the definition of the guarantees could be very broad, however it has no practical value.

In this dissertation it is intended to analyse all guarantees of the career civil servant by distributing them into three groups:

- 1) remuneration and related compensatory guarantees;
- 2) guarantees related to the upholding the post held by the career civil servants;
- 3) guarantees related to the end of the service.

Usually, the aspects of the remuneration are not forgotten in the scientific legal literature while considering guarantees of the civil servants. Many could agree to that the remuneration is not a guarantee itself, but it is closely related with the guarantees and it is their background. If we take into account the constitutional control applied to the civil service positive regulation, the opinion that issue of the remuneration is probably the most sensitive and problematic area of the civil service regulation will be maintained. While the legal regulation of the civil service relations lacks systemic, clear and transparent approach, there is threat to the safeguard and application of the career civil servant's guarantees, because remuneration, as it was stated above, is considered to be a background of civil servants' guarantees.

The remuneration is important not only to the particular guarantee *per se*, but also in the cases when certain compensatory pays are paid, for example, severance pay in the case of dismissal from the office. Therefore constitutional regulation of the fair remuneration for the work is one of the most important background of the career civil

servants' guarantees. Analysing the conception of the right to the fair remuneration in the civil service and its challenges together with the case – law of the Constitutional Court and other courts, the analysis of the other compensatory pays (compensation the burial expenses of the killed or dead career civil servant; allowance for the career civil servant family, in case of the difficult material situation; reimbursement of the expenses related to the business trip) are also presented in the research.

Guarantees related to the upholding the post held by the career civil servant cover various types of holidays and other cases, when the held position is upheld, for example, career civil servants is sent on a business trip, career civil servant is summoned to the court, law enforcement institutions or controlling (supervising) authorities, career civil servant is called up for military training, exercises or duty assignments under the Law on Military Conscription, etc. The legal regulation of these guarantees is analysed in this dissertation, provided proposals to the amendments of the legal acts.

The guarantees included to the third group are very significant as they are related to the end of the service. As it is known, the outcome of the 15th Government of the Republic of Lithuania initiated reforms in the civil service and public administration was the reduction of the general amount of the civil servants. Therefore number of the dismissed career civil servants has increased in 2009–2011. In such cases it is very important to ensure the proper notification period, duly account for with the dismissing career civil servant, ensure guarantees of the career civil servants referred as social vulnerable groups and other guarantees related to the end of the office. Therefore it could be considered that this part of the research is important as it allows answering to the question, whether the guarantees related to the end of office of the career civil servant are sufficient and realization in practise is appropriate. By no doubts, it is necessary to invoke analysis of the case – law, because in other case the objectives of the research will not be reached.

All these in the introduction mentioned questions lead to **the objective of the dissertation** – to analyse legal norms regulating the guarantees of the career civil servant set in the Law on Civil Service and Labour Code where needed, to disclose the content of the guarantees of the career civil servant granted according to the legal status and executed public administration activity, and the implementation practice of these

guarantees, evaluating such guarantees by the sufficiency/ insufficiency of the legal regulation. In order to achieve the above-mentioned aim, the following **tasks** are set:

1. Based on the case – law of the Constitutional Court and the scientific literature, to reveal the content of the definitions “civil service” and “civil servant”, by assessing how appropriate in the meantime these definitions are set in the legal regulation, and if the insufficiency would be proved, to provide proposals for the amendments.

2. To provide the definition of the career civil servant’s guarantees and to classify guarantees according to the certain criteria.

3. To analyse the content of the career civil servants’ right to the fair remuneration for the done work, by identifying challenges of the implementation, assessing the case – law of the Constitutional Court and other courts, also to analyse the content of the compensatory allowances related to the remuneration, and their safeguarding.

4. To analyse the content and granting conditions of guarantees related to the upholding the post held by the career civil servant, by their assessing sufficiency/ insufficiency to the uniqueness of the career civil servant’s status.

5. The guarantees related to the end of service of the career civil servant could be treated as sufficient according to the legal regulation, however their practical implementation has shortages.

Statements to defend:

1. The definition of the civil service set in the Law on Civil Service and the definition of the public administration set in the Public Administration Law are related. As the public administration per se should not include the internal administration, the definition of the civil service as well as the definition of the public administration needs to be precised. In this case the definition of the civil servant would be defined in a more proper way.

2. The definition of the civil servant’s guarantees is not provided in the international and national law, and legal scientific literature as well as the classification of the guarantees. Providing the definition of the guarantees is important, because by this

it is possible to reveal the uniqueness of the career civil servant's guarantees as well as to classify them.

3. In order the compensatory allowances would be sufficiently ensured for the career civil servants, the proper legal regulation of the remuneration of the career civil servants should be set.

4. The guarantees related to the upholding the post held by the career civil servant by assessment through the career civil servant's legal status and features of the executed activity are considered as the similar to guarantees applicable to the employees. The legal regulation of these guarantees has drawbacks causing challenges in the practical implementation.

5. The guarantees related to the end of the service could be considered as an appropriate, however their practical implementation has drawbacks.

The Relevance, Novelty and Originality of the Dissertation. The relevance of this study is also evidenced by the fact that the compliance of the legal regulation of the civil service relations and guarantees and the status of the civil servants to the Constitution has been addressed in jurisprudence of the Constitutional Court on many occasions, which resulted the adoption of almost 20 rulings by the Constitutional Court that were related to civil service. Certainly, not all of the *rulings* were meant to scrutinise the constitutionality of the legislation on social and other guarantees of the civil servants, however the Constitutional Court has formulated the constitutional doctrine of the civil service, which led not only to the amendments of the legal acts, but also provided answers to several practical and theoretical questions. In the author's opinion, the rulings of 13th December 2004 and 20th March 2007 are the cornerstone, because the Constitutional Court provided a comprehensive analysis of the constitutional concept of the civil service, indicated the criteria and principles that should be applied to the civil service and civil servants.

The Constitutional Court has examined also the civil servants' remuneration legal regulation questions in the light of the Constitution. For example, in its ruling of 18th December 2001 the Constitutional Court expressed opinion on ensuring the right of civil servants to a fair pay for their work and stated that the right to a fair pay for the work, as recognized in Part 1 of the Article 48 of the Constitution, is an integral part of

the constitutional principle of the rule of law, which includes as well the principle of the protection of legitimate expectations (in this context, this principle means that if the legislation entitles a person to a certain pay for his/her work, then this pay must be paid for a determined period of time).

The Constitutional Court analysed the boundaries of the bonuses and supplement payments applicable to the civil servants in its ruling of 11th December 2009. In one of its recent rulings, adopted on 20th April 2010, the Constitutional Court stated that the cuts of the remunerations of civil servants that were brought into effect in 2009 are legitimate and justified in the light of a difficult economic situation of Lithuania. This only proves that the question of the remunerations of civil servants is still a sensitive and relevant issue and, thus, it receives public attention periodically.

The relevance of the topic is determined not only by the rich case – law of the Constitutional Court. Also, it is determined by the radically changed a number of times approach to the civil service during the 20 years of independence, seeking to find an optimal version of it, based on the experience of foreign countries, in particular the old European Union Member States. All these searches led to the frequent amendments of the legal acts: Law on the Officials of the Republic of Lithuania was adopted in 1995, it was amended by the Law on Civil Service in 1999 and new edition of the Law on Civil Service came into effect in 2002. The efforts to find the most suitable model of civil service and many amendments in the legislation resulted lack of clarity, stability and legal certainty of the legal regulation. Despite the aforementioned fact that in 2009, the Lithuanian civil service was assessed to be the best among the 10 new Member States joined the European Union on 1st of May 2004, the shortcomings are met in the legal regulation and in the practical implementation and should be corrected. It was clearly attested by the draft law on the amendment of the Law on Civil Service of the Republic of Lithuania No. 10–4358–02 (hereinafter – draft law on the amendment of the Law on Civil Service) drafted according to the Civil Service Improvement Conception adopted on 2nd June 2010 by the resolution of the 15th Government of the Republic of Lithuania (hereinafter – the Civil Service Improvement Conception).

By no means, the relevance of the topic corresponds with the abovementioned reforms in the civil service in 2009–2010 for reduction of the total number of civil

servants by dismissing career civil servants when the post itself in the civil service was abolished.

The relevance and novelty of the dissertation could be marked by the fact that issues of the civil service, especially career civil servant's guarantees. There are only fragmented studies in the scientific legal literature on civil service issues, especially on guarantees of the civil servants. The scientific literature mostly analyses the differences in status between civil servants and employees working under contracts and the development of the civil service *per se*. D. Petrylaitė, V. Tiažkijus, I. Povilaitienė, P. Čiočys, I. Mačernytė-Panomariovienė, V. A. Vaičaitis, A. Laurinavičius, A. Minkevičius, V. Smalskys, J. Palidauskaitė, V. Nakrošis, A. Vaisvalavičiūtė analysed some aspects of legal regulation of the civil service. To be fair, there were a few analyses of the guarantees done, but these researches can be considered as having the comparative nature. In these scientific sources legal regulation of the career civil servants is not analysed by linguistic and teleological methods as well as the content of the guarantees and their practical implementation, the presentation of the case – law is not sufficient. While the evolution of the civil service, accumulation of the case – law in Lithuania (Constitutional Court, administrative courts) and the European Union, and according to this pursuing the elaboration of the legal acts, it is inevitable deeply and systematically analyse the guarantees of the career civil servants, examine their content, the nature and aim, by reviewing the practice of the Constitutional Court, the courts of general competence and specialized courts, negative aspects of the relevant legal regulation, and, finally, by delivering proposals to improve the regulation in this field.

The originality of the dissertation is reflected also by the fact that by analysing “package” of the career civil servant's guarantees certain guarantee is analysed individually, however envisaging (indicating) their interdependence. This have not done yet in any scientific papers.

The Exploration Level of the Research Issues and the Main Sources of the Dissertation. A proper analysis of the legislation without taking into account the control of their constitutionality and investigations of their application would only be valuable from the theoretical point of view; therefore, the study covers the case – law of the Constitutional Court and the practice of Lithuanian Supreme Administrative Court and

other courts (to the extent that is relevant to this research). The legislature was forced to amend the provisions of the Law on Civil Service by following the case – law of the Constitutional Court.

The research analyses the constitutional provisions, investigates related sources of positive law (the Law on Civil Service and the Labour Code are considered to be the main sources), and bylaws. In order to perform a comprehensive analysis, the foreign legislation on guarantees of the civil servants was also examined. Lithuania is a Member State of the European Union and, according to the provision of the Article 2 of the Constitutional Act of the Republic of Lithuania on the Membership of the Republic of Lithuania in the European Union, the norms of the European Union law is a constituent part of the legal system of the Republic of Lithuania; therefore, the author assumes that the assessment of the Council Regulation on the Staff Regulations of officials and the conditions of employment of other servants of the European Communities No. 259/68 is significant to the analysis of this dissertation, even if the legal regulation of the civil service is assigned exclusively to the Member States of the European Union.

Since the regulation of civil service relations is being constantly amending and there is always a possibility that some new initiatives offering amendment to the positive law will emerge, this research uses sources of the positive law as amended until 1st of July 2012.

As for other sources of the research, it is worth noticing that, as mentioned above, the coverage of the civil servants' topic is not comprehensive in the scientific literature, in most cases such topic is dealt in the scientific articles. The authors of the Commentary on the Law on Civil Service of the Republic of Lithuania analysed the provisions of the Law on Civil Service through its practical implementation, however detailed approach to the quality of the legal provisions was not provided. The Practical Application of the Law on Civil Service of the Republic of Lithuania published in 2003 was intended to assist to the application of this law, but it was not focused on the aspects of civil service and status of the civil servant legal regulation in detail. Only a general description of civil service is given in The Basics of Lithuanian Law.

D. Petrylaitė mostly analyses aspects of the civil service in the context of collective agreements and negotiations. V. Tiažkijus compares civil service with the work under labour contract and seeks to identify the differences and similarities of the

civil servant and employee. V. Nakrošis regards the civil service as an element of the public administration and analyses it by the aspects of attractiveness, modernity, availability and transparency. When analysing the civil service, J. Paliduskaitė focuses more on ethical issues and motivational factors of civil servants. The aforementioned author has done comparative analysis of the social guarantees of civil servants in the article *The Social Guarantees of the Civil Servants in the Member States of the European Union: a Comparative Perspective*, however such study does not go into the historical aspect of the regulation of the guarantees, nor their content. J. Paliduskaitė and A. Vaisvalavičiūtė joint research on motivational aspects was dedicated to determine the factors motivating persons to work at the civil service in the municipalities. Also A. Vaisvalavičiūtė made comparative analysis in order to reveal the practise on the civil servants' social guarantees in particular Member States of the European Union, though this analysis does not provide Lithuanian experience and deeper analysis of the content of guarantees.

V. A. Vaičaitis explores civil service conception through the rulings of the Constitutional Court, analyses the recent initiatives on the civil service in the context of the constitutional doctrine of the civil service as well.

The scientific research on the trust in civil service, higher civil service and leadership in civil service should be mentioned.

There is a shortage of legal scientific literature on the remuneration of the civil servants. Except dissertation author's scientific article *Legal Regulation and its Problematic Aspects of the Civil Servants' Remuneration*, A. Vaisvalavičiūtė was interested on the civil servants' remuneration, however that research includes only current remuneration system and does not details on, how the remuneration aspects have varied since the restoration of the Lithuanian independence and how case – law effects legal regulation of remuneration of the civil servants.

V. Gerikienė and I. Blažnienė write on remuneration, even it does not focus particularly to the civil service, in the scientific article *Legal Regulation Problems of the State Sector Employees Remuneration in Lithuanian*. V. Gerikienė examined problematic aspects of the payment for the work. V. Granickas and I. Mačernytė-Panomariovienė analysed the implementation of the principle for the fair remuneration for the done work.

In the book *The Civil Service in Lithuania: Past and Present*, K. Masiulis and A. Krupavičius (compilers) tried to include works by various authors on civil service *per se* analysing through historical and systematic approach, but, as G. Bubnys mentioned, it was not able to maintain the sequence of individual authors (from Master to Professor degree) at the same level.

The collective monograph *Legal Regulation of Civil Service and its Perspectives in Lithuania* focuses on the guarantees of the civil servants, however, author of the dissertation is of the opinion that the guarantees are analysed comparatively narrowly.

The international experts delivered the assessments of the Lithuanian civil service, the local experts presented the guidelines for the changes as well as directions for improvement and recommendations in a conference *Lithuanian Civil Service and the Guidelines for its Modernization*” organised by the Committee on State Administration and Local Government of the Seimas of the Republic of Lithuania and Civil Service Department under the Ministry of the Interior on 24th February 2009, however the guarantees of civil servants were not discussed.

The Public Law Department of Vytautas Magnus University organized a scientific conference *The Lithuanian Civil Service at the Crossroads: a Moderate Reform or a Radical Deconstruction?* on 15th April 2010, where the role of the civil service in the context of the changing public sector, internal and external factors influencing the policy of the civil service, strategies and goals of the civil service reform: theory vs. practice, transformation and possible correction of the definition of a civil servant, assessment of the functions and results of the civil servants, issue of the political neutrality of the civil service, theoretical and practical aspects of the civil service politicization, extent and structure of the civil service: optimal and realistic options, were discussed. Despite the fact that many relevant issues were debated, but, again, the issue of the social guarantees of civil servants did not receive higher attention.

After reviewing the sources and the exploration level of the topic, it could be stated that it is not systematically analysed, only certain aspects of the civil servants’ guarantees are explored, and deeper and integral analysis have not carried out.

Methodology. These theoretical and empirical research methods were used simultaneously, while research of the dissertation was done: linguistic analysis, logical,

systematic analysis, comparative, analytic-critical, teleological and other methods of legal interpretation.

Also the empirical research methods were applied during the preparation of the dissertation. When analysing legal acts, their *travaux préparatoires*, explanatory notes and case – law, the method of the documentary analysis was applied.

The structure of the thesis. The dissertation consists of the introduction (where the relevance, originality and significance of the dissertation is explicated, objective and implementing tasks are indicated, statements to defend provided, sources of the study, methodology of the thesis), five parts of discourse and research, conclusions, proposals to the lawmaker, list of the material and list of the author's scientific articles on the topic of the dissertation are provided.

The first part of the dissertation *The Civil Service and the Features of the Legal Status of the Civil Servant* is like a basement for the research, where legal and jurisprudential conception of the civil service is analysed by revealing concepts and models of the civil service, indicating the main features of Lithuanian civil service. Also the links of the definitions of the civil service and public administration is revealed. In this case the author's conclusion on the insufficient definition of the public administration is significant. The content of the definition of a civil servant and the content of the legal status of a civil servant are analysed as well. This part contains a particularly wide coverage of the jurisprudence of the Constitutional Court that shaped the constitutional doctrine of the civil service.

The second part of the dissertation *The Definition and System of Guarantees of Career Civil Servants* is pursuing to find the proper definition of the career civil servant guarantees and classify them under the certain criteria. It is more methodological part assisting to find common criteria significant for further separate analysis of the particular career civil servant guarantees.

The third part of the dissertation *The Remuneration as a Foundation of the Guarantees of Career Civil Servants* reveals concept of the right to a fair remuneration for the work and its practical implementation by not only analysing the legal regulation, but basing on the jurisprudence of the Constitutional Court and LSAC as well. Also the compensatory allowances are analysed.

The fourth part of the dissertation The Guarantees Related to the Ensuring the Post Held by the Career Civil Servants is dedicated to the cases, when the post held by the civil servant is upheld, i.e. various holidays, except maternity leave, paternal leave, and child care vacations regulated by the Labour Code, and other cases.

The fifth part of the dissertation The Guarantees Related to the End of the Service analyses the guarantees exclusively related to the end of the career civil servant service, i.e. the dismissal from the office.

General conclusions of the research and proposals to the legislature are presented at the end of the dissertation.

The scientific research could be beneficial to the state and municipal institutions and agencies participating in the reforms of civil service and prepare relevant draft legislation on this subject. The analysis should also be valuable and interesting to legal practitioners, in particular working in state and municipal institutions and agencies, as well as to legal scientists and students studying social sciences, in particular, law and public administration. The results of the study could serve as the basis for the adoption of new legislation or for the improvement of the existing legislation regulating civil service.

CONCLUSIONS

1. The civil service could be defined as: 1) a set of the legal relations arising from the realization of the constitutional right to enter on equal terms to the civil service of the Republic of Lithuania, when the other party of the relations is a state, and while gaining the status of the civil servants granting the particular rights and duties with the adequate guarantees (in other words these relations could be called as the legal relations for the management of the human resources of the civil service); 2) regulated by the legal acts civil servant's public administration activity tackled to the implementation of the laws and other legal acts by adopting administrative decisions, offer of the administrative services, management public services (legal relations of the civil servant's professional activity by implementing public administration). Meanwhile the civil servant could be defined as a natural person working in a state or municipal institution or

agency, performing public administration functions by ensuring public interest, having special legal status and gaining related rights, duties and guarantees.

2. In order to avoid faulty practise, when the heads of the institutions by no clear criteria in the legal acts decide on particular position assignment to the career civil servant position, even the performance of such career civil servants is not linked to the public administration, and should be treated as worker under the labour contract, it is necessary to amend the definition of the public administration set in the Law on Public Administration, eliminating internal administration as insufficient contentual element of the public administration. Accordingly the current definition of the civil service should be corrected by defining civil service as the set of the legal relations arising from gaining status of the civil servant, modification or loss, also resulting from the public administrative activities of the civil servant as defined in the Law on Public Administration.

3. The guarantees of the career civil servant should be defined as the set of the various rights based on the status of the civil servant including remuneration and related direct and indirect allowances, various types of holidays, compensations and social pays as well as the rights related to the performance of the official activity and end of office. The guarantees of the career civil servant could be classified according to: 1) the legal acts where they are set; 2) dependence on the received or assigned remuneration; 3) relation to the family of the career civil servant; 4) individuals they are applied; 5) nature of the guarantees.

4. The criteria of the right of the career civil service to get fair remuneration for work distinguished in the doctrine of the Constitutional Court specify for the civil service the concept of the right to get fair remuneration for work laid down in Article 48 of the Constitution. Therefore the enforcement of the right is regulated more strictly than for the employees. The great impact for the legal regulation in this sphere has the case – law of the Constitutional Court, also the numerous practise of the LSAC, which ensures protection of the violated rights of the career civil servants. According to the current legal regulation, it could be considered that the implementation of the right to the fair remuneration for work in the civil service is sufficient, except particular circumstances caused by the economic crisis (reduction of the components of the remuneration indefinitely) and agreements on the annual tasks, that allegedly infringe the right set in

Article 48 of the Constitution due to non – reimbursement for additional tasks formulated in written, i.e., not foreseeing certain supplement payments.

Application of certain compensatory allowances not only directly to the career civil servant, but also to his/her family is welcomed. However it is clear that the legal regulation of the compensatory allowances raises several doubts and needs detailed evaluation in order to regulate appropriate the allocation and payment procedure of the social pays for the career civil servant family in the case of difficult material situation, avoiding the application of the legal analogy, the amounts of the compensation for the burial of the killed or dead career civil servant expenses are criticised and raises grounded doubts as disproportionate to the other career civil servant guarantees of the monetary value, even this guarantee directly related to the official performance and treated as directly arising from the status.

5. The legal regulation of the guarantees related to the upholding the post held by the career civil servants (annual leave, unpaid leave, leave for the improvement of qualification, leave due to transfer of a career civil servant to another position and other cases) is generally identical to the legal regulation applied to the employee, therefore could not be treated as special ones based on or related to the status of the career civil servant. Besides, the length of the unpaid leave which is included into the length of civil service is criticised, as the length of civil service is a background for the additional annual leave, because no limitations for using unpaid leave could create situations then career civil servant is awarded additional days for the annual leave for the absence at work.

6. The analysis of the guarantees of the dismissed from the office career civil servants (notice period, severance pay) reveals certain differences from the dismissal mechanism of the employees, however the application to the career civil servants provisions of the Labour Code is inevitable. One of the few guarantees – restoration of the status of the career civil servant and offering the position to the former career civil servant, is directly related to the status of the career civil servant and reflects the uniqueness of the career civil servant, however the implementation of these rights should be improved by eliminating the potential abuse of the former career civil servants‘ in using these rights.

PROPOSALS FOR THE LAWMAKER

Based on the analysis made in the dissertation research on the regulation and application of the career civil servants guarantees, it is suggested to the lawmaker to make these amendments to the legal acts:

1. To amend the Law on Civil Service, determining the duration of the annual leave of the career civil servant by working days. That would facilitate the implementation of legal norms, allow to avoid formed deficient practice, potential subjectivity and discrimination by unequal application of legal norms to the different workers' categories;

2. To revise the grounds, length and frequency of the unpaid leave;

3. To determine by the legal acts possibility to receive for the career civil servant a minimal amount of the remuneration received, for example 30 per cent of the received average wage in order to encourage them improve qualification on their own initiative by using the leave for the qualification improvement;

4. To revise the grounds for the leave due to the transfer to another position, extending their application to other transfer cases foreseen in the Law on Civil Service;

5. To limit the right to restore the status of the career civil servant and offers of the vacant positions to the former career civil servants by setting personal obligation to indicate reasons of the refusal of the offered position and establishing the number of the possible non – motivated refusals; evaluate the possibility to apply these guarantees for the career civil servants dismissed from the office on the other grounds;

6. To abolish the possibility to extend the service for the persons reached the pension age by taking into account the prolongation of the retirement age to 65 years and at the same time stimulation of the human resources in the civil service renewal;

7. To correct Article 43(5) of the Law on Civil Service by expanding the list of determining cases when the position of the civil servant is upheld and payment of remuneration is guaranteed in the case of marriage;

8. To correct Article 43(8) of the Law on Civil Service by including the period of paying the sickness allowance, unpaid leave and annual leave into the list determining the cases when the position of the civil servant is upheld but the payment of remuneration is not.

THE LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS

1. Glebovė, N. *Legal Regulation and its Problemic Aspects of the Civil Servants' Remuneration*. Teisė, 2009, Vol. 67, p. 116-131.
2. Glebovė, N. *Conception of the Civil Service and the Features of the Civil Servant*. Teisė, 2010, Vol. 76, p. 130-148.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ DISERTACIJOS TEMA SĄRAŠAS

1. Glebovė, N. *Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai*. Teisė, 2009, T. 67, p. 116-131.
2. Glebovė, N. *Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai*. Teisė, 2010, T. 76, p. 130-148.

AUTHOR'S PROFILE

Neringa Glebové was born on 11th July, 1980, in Alytus, Lithuania. She graduated from Alytus Vidzgirio Secondary School in 1998. Neringa started the studies in the Faculty of Law of Vilnius University the same year and graduated in 2004 by gaining LL.M in the International and European law. Neringa Glebové studied in Westfälische Wilhelms – Universität Münster, Germany as Erasmus program student for the period of 2001–2002. She undertook doctoral studies at the Administrative and Constitutional Law Department (currently – Public Law Department) of the Faculty of Law of Vilnius University since 2007.

Neringa Glebové started her practical experience as Assistant of the Notary in 31st Vilnius Notary's Saulius Svaldenis Bureau in 2004. She worked at the Civil Service Department under the Ministry of Interior in 2005–2009 and she is an Advisor of the Civil Service Policy Division of the Public Governance Policy Department of the Ministry of the Interior since 2009. Furthermore, Neringa Glebové gave seminars to the Vilnius University students on administrative law in 2007–2008.

The author as an expert on the Lithuanian civil service is a member of the European Public Administration Network (EUPAN) Human Resources Working Group and represents Lithuania in the Council of the European Union Working Party on Staff Regulation B.15 (foreseen as a Chairperson during Lithuanian Presidency for the Council of the European Union). Neringa Glebové as an expert has made presentation about recent reforms in public administration and civil service in the European Institute for Public Administration (EIPA) event on 23rd May 2010, presentation Crisis Impact on the Civil Service – Lithuanian Case in EUPAN Human Resources Working Group meeting on 27th of February 2012.

KARJEROS VALSTYBĖS TARNAUTOJO GARANTIJOS

REZIUMĖ

Anot Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas), valstybės tarnyba yra ypatinga žmogaus socialinės veiklos rūšis. Ji neatsiejama nuo pačios valstybės, jos vaidmens visuomenės gyvenime. Valstybės, kaip visos visuomenės politinės organizacijos, valdžia apima visą valstybės teritoriją, o jos paskirtis – užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą. Kad būtų garantuotas visos valstybinės bendruomenės – pilietinės Tautos viešasis interesas, valstybė turi užtikrinti viešojo administravimo vykdymą ir viešųjų paslaugų teikimą. Viešąjį interesą užtikrina valstybės tarnautojai ir ypač karjeros valstybės tarnautojai, vykdydami viešojo administravimo funkcijas.

Darbo objektas.

2009 metais Lietuvos valstybės tarnyba buvo įvertinta kaip pati geriausia tarp dešimties 2004 m. gegužės 1 d. į Europos Sąjungą įstojusių valstybių, tačiau tokie rezultatai nereiškia, jog karjeros valstybės tarnautojų statuso pagrindu įgytos jų garantijos yra nekvestionuotinos ar kad jos negalėtų (neturėtų) būti mokslinio tyrimo objektas. Atvirkščiai, kaip tik tai turėtų kelti susidomėjimą karjeros valstybės tarnautojų garantijų sritimi bei skatinti siekį argumentuotai iširti, ar teiginys, kad dažniausiai palyginti su privačiu sektoriumi mažesnius valstybės tarnautojų atlyginimus viešojo administravimo srityje bandoma kompensuoti įvairiomis socialinėmis garantijomis, yra tiesa.

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme (toliau – Valstybės tarnybos įstatymas) išskiriamos tokios valstybės tarnautojų grupės: karjeros valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir įstaigų vadovai. Karjeros valstybės tarnautojai savo skaičiumi yra bene gausiausia valstybės tarnautojų grupė (šiuo atžvilgiu jiems prilygsta nebent statutiniai valstybės tarnautojai). Be to, kaip teigia V. A. Vaičaitis, kai Lietuvoje kalbama apie valstybės

tarnybą, tai visų pirma turimi omenyje karjeros valstybės tarnautojai, nes jie užtikrina viešosios biurokratijos stabilumą, kompetencijos perimamumą ir profesionalumą. Be abejo, gali kilti klausimas, kodėl nebuvo pasirinkta analizuoti statutinių valstybės tarnautojų garantijų arba kodėl jos neanalizuojamos kartu su karjeros valstybės tarnautojų garantijomis.

Vienas iš neigiamo atsakymo argumentų yra tai, kad visų valstybės tarnautojų grupių garantijų aptarimas būtų įnešęs tam tikros painiavos ir labai išplėtęs tyrimo apimtį, nes ne visoms valstybės tarnautojų grupėms dėl jų statuso ir vykdomos veiklos skirtingumo taikomos tos pačios garantijos. Statutiniai valstybės tarnautojai, dar kitaip dažnai vadinami pareigūnais, turi valdingus įgaliojimus kitų jiems nepavaldžių asmenų atžvilgiu, jų tarnyba susijusi su tam tikrais ypatumais (pavyzdžiui, padidintu pavojumi sveikatai ir gyvybei). Todėl šiame darbe nenagrinėti teisės aktai, apimantys įvairių statutinių valstybės tarnautojų grupių garantijas (pavyzdžiui, statutai, kurie reglamentuoja statutinių valstybės tarnautojų veiklą).

Antra, karjeros valstybės tarnautojų garantijos yra tarsi orientyras kitų valstybės tarnautojų grupių garantijoms, t. y. karjeros valstybės tarnautojų garantijos laikytinos atskaitos tašku kitoms valstybės tarnautojų grupių garantijoms. Taip yra todėl, kad atsižvelgiant į Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnio 2 dalį, Valstybės tarnybos įstatymas iš dalies yra taikomas kitiems valstybės tarnautojams, kurių veiklą reglamentuoja specialieji teisės aktai.

Karjeros valstybės tarnautojų garantijų aspektu svarbu analizuoti valstybės tarnybos sampratą, valstybės tarnautojo sąvoką, įvertinti valstybės tarnautojų teisinį statusą, išryškinti valstybės tarnybos turinio elementus, identifikuoti karjeros valstybės tarnautojų skiriamuosius požymius ir kt. Tai leistų atsakyti į klausimą, ar šiuo metu teisės aktais suteikiamos karjeros valstybės tarnautojų garantijos yra pakankamos, t. y. ar karjeros valstybės tarnautojams neturėtų priklausyti didesnės garantijos dėl jų teisinio statuso ir vykdomos viešojo administravimo veiklos ypatumų.

Siekiant tinkamai atlikti valstybės tarnybos sampratos analizę, būtina nagrinėti, kuo *valstybės tarnyba* skiriasi nuo *valstybinės tarnybos*, ar *valstybės tarnybos* sąvoka, pateikta Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje, yra tiksli ir nekeistina. Šiuo aspektu svarbu išanalizuoti *valstybės tarnybos* sąvokos sąsajas su Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – Viešojo administravimo įstatymas) 2

straipsnio 1 dalyje įtvirtinta *viešojo administravimo* sąvoka. Ieškant atsakymų į minėtus klausimus ypatingai svarbu atsižvelgti į gausią Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, suformavusią konstitucinę valstybės tarnybos sampratą.

Pateikus įtikinamus argumentus valstybės tarnybos klausimu, toliau darbe būtina atskleisti valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių, šiuo atveju – *valstybės tarnautojo* – sąvoką. Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta *valstybės tarnautojo* sąvoka yra tarsi pamatas ir kitoms valstybės tarnautojų grupėms, kadangi ji apima pagrindinius valstybės tarnautojo požymius.

Pastebėtina, kad karjeros valstybės tarnautojai viešojoje erdvėje dažnai tapatinami su darbuotojais, valstybės pareigūnais ir netgi politikais, manant, jog karjeros valstybės tarnautojai turi neapibrėžtas galias priimti sprendimus ir netgi įstatymus. Taip yra iš dalies dėl to, kad sprendžiant klausimus, susijusius su karjeros valstybės tarnautojų statusu, teisėmis ir pareigomis, tarnybine atsakomybe ir kt., taikomos net tik Valstybės tarnybos įstatymo, kaip specialiojo teisės akto, Lietuvos Respublikos darbo kodekso (toliau – Darbo kodeksas) nuostatos, bet ir kiti teisės aktai. Valstybės tarnyba yra sudėtingas, kompleksinis teisės institutas, kurį sudaro ne tik administracinės teisės, bet ir kitų teisės sistemos dalių: konstitucinės, darbo, socialinės apsaugos, civilinės ir netgi baudžiamosios teisės normų reguliuojami visuomeniniai santykiai. Šiuo aspektu paminėtina ir baudžiamoji teisė.

Toks valstybės tarnybos santykių teisinis reguliavimas suponuoja kelis klausimus: 1) kodėl karjeros valstybės tarnautojų tarnybos santykiai reikalauja reglamentavimo atskiru teisės aktu; 2) kodėl jų garantijos negali būti reglamentuotos tik Valstybės tarnybos įstatyme; 3) ar visos karjeros valstybės tarnautojų garantijos galėtų būti įtvirtintos Darbo kodekse taip, kaip yra įtvirtintos darbuotojų garantijos. Karjeros valstybės tarnautojų garantijų reglamentavimas ir Valstybės tarnybos įstatyme, ir Darbo kodekse reikalauja pažvelgti į karjeros valstybės tarnautojų teisinio statuso išskirtinumus, į jų vykdomos veiklos ypatumus ir atskleisti karjeros valstybės tarnautojų garantijų specifiką.

2011 m. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pranešime spaudai nurodoma, kad bylų valstybės tarnybos santykių srityje, taigi ir dėl karjeros valstybės tarnautojų garantijų, daugėja. Šis faktas yra dar vienas argumentas, pagrindžiantis

karjeros valstybės tarnautojų garantijų analizės būtinumą ir leidžiantis daryti prielaidą, kad karjeros valstybės tarnautojų garantijų užtikrinimas nėra pakankamas.

Tam, kad būtų galima tinkamai išanalizuoti karjeros valstybės tarnautojų garantijas, visų pirma atskleistina, kas yra laikoma garantijomis, kaip jos suprantamos. Pastebėtina, kad tiek teisinėje, tiek kitoje akademinėje literatūroje nepavyko rasti vienareikšmiško ir neginčijamo garantijų apibrėžimo. Taip pat ir Lietuvos bei užsienio valstybių teisės aktai, Europos socialinė chartija (pataisytoji) nepateikia garantijų (taip pat ir socialinių garantijų) sąvokos. Literatūros valstybės tarnautojų garantijų tematika yra mažoka, garantijos nėra detalios analizuojamos, o jeigu ir analizuojamos, tai labiau per konstitucionalizmo prizmę, darbuotojų darbo sąlygų ar darbuotojų motyvacijos priemonių aspektais, garantijas laikant motyvaciniais veiksniais. Tokia padėtis skatina ieškoti kaip galima tikslesnio garantijų apibrėžimo ir karjeros valstybės tarnautojų garantijų, sietinų su jų statusu ir vykdoma viešojo administravimo veikla, klasifikacijos pagal tam tikrus pagrįstus kriterijus. J. Palidauskaitė teigia, kad „karjeros valstybės tarnautojų garantijų apimtis įgyja konkretumo studijuojant pagrindinį valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojantį teisės aktą“. Tačiau nereikia pamiršti, kad valstybės tarnautojams taip pat taikomos ir Darbo kodekso nuostatos. Todėl iškyla būtinybė atriboti karjeros valstybės tarnautojams ir kitiems dirbantiems taikytinas garantijas.

Darbo objektas yra tik su karjeros valstybės tarnautojų statusu ir jų vykdoma viešojo administravimo veikla sietinos garantijos, t. y. tik tos garantijos, kurios išimtinai taikomos karjeros valstybės tarnautojams. Pastebėtina, kad įstatymų leidėjas Valstybės tarnybos įstatyme išskyrė *socialines* garantijas ir *kitas* garantijas. Atsižvelgiant į tai, kad garantijų samprata gali būti gana plati, manytina, jog šis skirstymas jokios didesnės praktinės vertės neturi.

Šiame darbe visas karjeros valstybės tarnautojų garantijas siekiama analizuoti, suskirsčius jas į tris grupes:

- 1) darbo užmokestis ir su juo susijusios kompensacinės garantijos;
- 2) einamų karjeros valstybės tarnautojų pareigų išsaugojimo garantijos;
- 3) su tarnybos pasibaigimu susijusios garantijos.

Paprastai mokslinėje teisinėje literatūroje, analizuojant valstybės tarnautojų garantijas, nepamirštami ir darbo užmokesčio klausimai. Daugelis sutiks, kad darbo užmokestis, nors ir nebūdamas garantija *per se*, glaudžiai siejasi su garantijomis ir yra

daugelio kitų garantijų pagrindas. Jeigu prisimintume ne kartą valstybės tarnybos pozityvinio reguliavimo atžvilgiu taikytą konstitucingumo kontrolę, būtų galima drąsiai teigti, jog bene opiausia ir problemiščiausia karjeros valstybės tarnautojų statuso reguliavimo sritis – darbo užmokestis. Trūkstant valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo sistemiškumo, aiškumo, skaidrumo, nesilaikant teisėtų lūkesčių principo, kyla grėsmė karjeros valstybės tarnautojų garantijoms.

Darbo užmokestis svarbus ne tik garantijoms *per se*, bet ir tuomet, kai mokamos tam tikros kompensacines išmokos, pavyzdžiui, išėtinė išmoka atleidimo iš pareigų atveju. Todėl konstitucinė teisė į teisingą atlyginimą už darbą yra bene svarbiausias karjeros valstybės tarnautojų garantijų pagrindas. Analizuojant teisės į teisingą atlyginimą valstybės tarnyboje sampratą, šios teisės teisinio reguliavimo ir įgyvendinimo problematiką, įvertinant Konstitucinio Teismo ir kitų teismų praktiką, darbe taip pat pateikiama kitų kompensacinių išmokų (žuvusio ar mirusio karjeros valstybės tarnautojo laidojimo išlaidų kompensavimas, pašalpa karjeros valstybės tarnautojo šeimai, esant sunkiai materialinei būklei, tarnybinių kelionių išlaidų padengimas) analizė.

Garantijoms, susijusioms su einamų karjeros valstybės tarnautojo pareigų išsaugojimu, priskiriamos įvairių rūšių atostogos bei kiti atvejai, kuomet užtikrinamas einamų pareigų išsaugojimas, pavyzdžiui, karjeros valstybės tarnautojas yra išsiųstas į tarnybines komandiruotes; karjeros valstybės tarnautojai pagal kvietimą ar šaukimą yra išvykęs į teismą; karjeros valstybės tarnautojas yra pašauktas į pratybas, mokymus ar vykdyti tarnybinių užduočių pagal Karo prievolės įstatymą ir pan. Šiame darbe analizuojamas tokių garantijų teisinis reguliavimas, pateikiami siūlymai dėl teisės aktų pataisų.

Į trečią grupę patenkančių garantijų svarba yra itin reikšminga, nes jos susijusios su tarnybos santykių pasibaigimu. Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės inicijuotų reformų valstybės tarnybos ir viešojo administravimo srityse tikslas buvo bendro valstybės tarnautojų skaičiaus mažinimas, todėl 2009-2011 metais padaugėjo karjeros valstybės tarnautojų, atleidžiamų dėl pareigybės panaikinimo. Tokiais atvejais svarbu išlaikyti įspėjimo apie būsimą atleidimą terminus, tinkamai atsiskaityti su atleidžiamu karjeros valstybės tarnautoju, užtikrinti socialiai jautrioms grupėms priklausančių karjeros valstybės tarnautojų garantijas bei kitas su tarnybos pasibaigimu susijusias garantijas. Todėl manytina, darbo dalis, kurioje aptariami šie klausimai, yra

svarbi kaip leidžianti atsakyti į klausimą, ar tarnybos pasibaigimo atveju karjeros valstybės tarnautojo garantijos yra pakankamos, ar jų įgyvendinimas praktikoje yra tinkamas. Be abejo, atsakymų suradimui būtina pasitelkti teisminės praktikos analizę, nes priešingu atveju tyrimo tikslai liktų nepasiekti.

Visi šie įvade paminėti klausimai lemia šio **darbo tikslą** – išanalizuoti Valstybės tarnybos įstatyme ir, kur būtina, Darbo kodekse įtvirtintas teisės normas, reguliuojančias karjeros valstybės tarnautojo garantijas, atskleisti karjeros valstybės tarnautojams dėl jų statuso ir vykdomos viešojo administravimo veiklos išskirtinumo suteikiamų garantijų turinį, taip pat atskleisti šių garantijų taikymo praktiką, įvertinant ją teisinio reguliavimo pakankamumo (nepakankamumo) požiūriu. Siekiant minėto tikslo, darbe keliami šie **uždaviniai**:

1. Remiantis Konstitucinio Teismo jurisprudencija ir moksline literatūra, atskleisti sąvokų *valstybės tarnyba*, *valstybės tarnautojas* turinį ir įvertinti, ar šios sąvokos, įtvirtintos teisės aktuose, yra tinkamos, o jeigu būtų įrodytas jų netinkamumas – pateikti siūlymus joms patikslinti.

2. Apibrėžti *valstybės tarnautojų garantijas* ir pagal tam tikrus kriterijus jas suklasifikuoti.

3. Išnagrinėti karjeros valstybės tarnautojų teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą turinį, identifikuojanti šios teisės įgyvendinimo problematiką, įvertinant Konstitucinio Teismo ir kitų teismų praktiką, bei išanalizuoti su darbo užmokesčiu susijusių kompensacinių išmokų turinį ir kaip jos užtikrinimos.

4. Išnagrinėti einamų pareigų išsaugojimo garantijų turinį, jų suteikimo sąlygas ir įvertinti šių garantijų pakankamumą (nepakankamumą), atsižvelgiant į karjeros valstybės tarnautojo statuso išskirtinumą.

5. Ištirti su tarnybos pasibaigimu siejamų garantijų turinį, jų užtikrinimo sąlygas ir įvertinti, ar šios garantijos pakankamai įgyvendinamos.

Ginamieji teiginiai:

1. Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta *valstybės tarnybos* sąvoka ir Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta *viešojo administravimo* sąvoka yra susijusios. Kadangi viešasis administravimas *per se* neturi apimti vidaus administravimo, *valstybės*

tarnybos ir *viešojo administravimo* sąvokos yra tikslintinos, atsisakant vidaus administravimo aspekto. Atitinkamai tikslintina ir *valstybės tarnautojo* sąvoka.

2. Tiek tarptautiniuose ir nacionaliniuose teisės aktuose, tiek teisinėje mokslinėje literatūroje nepateikiama *valstybės tarnautojų garantijų* sąvoka ir šių garantijų klasifikacija. Garantijų sąvokos pateikimas reikšmingas tuo, kad tik šiuo pagrindu įmanoma atskleisti karjeros valstybės tarnautojui taikomų garantijų išskirtinumą bei suklasifikuoti garantijas.

3. Siekiant garantuoti karjeros valstybės tarnautojams taikytinas kompensacines išmokas, būtinas tinkamas karjeros valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reglamentavimas.

4. Einamų karjeros valstybės tarnautojo pareigų išsaugojimo garantijos iš esmės yra analogiškos darbuotojams taikomoms garantijoms, o einamų karjeros valstybės tarnautojo pareigų išsaugojimo garantijų teisinis reglamentavimas turi trūkumų, keliančių problemų praktikoje.

5. Su tarnybos pasibaigimu siejamos karjeros valstybės tarnautojų garantijos yra pakankamos, tačiau jų praktinis įgyvendinimas turi trūkumų.

Darbo naujumas, aktualumas ir originalumas.

Darbo aktualumą pirmiausiai parodo tai, kad valstybės tarnybos santykių ir valstybės tarnautojų garantijų teisinio reglamentavimo atitikimas Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – Konstitucija) ne kartą buvo nagrinėjamas Konstituciniame Teisme ir dėl to buvo priimta beveik dvi dešimtys Konstitucinio Teismo nutarimų, sietinų su valstybės tarnyba. Be abejo, ne visuose nutarimuose buvo atliekama valstybės tarnautojų garantijų teisinio reglamentavimo konstitucingumo kontrolė, tačiau Konstitucinio Teismo dėka yra suformuota konstitucinė valstybės tarnybos doktrina, davusi postūmį ne tik galiojančių teisės aktų pataisoms, bet ir pateikusi atsakymus į daugelį praktinių ir teorinių klausimų. Autorės nuomone, iš esmės kertiniais valstybės tarnybos teisiniu reguliavimui laikytini Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. ir 2007 m. kovo 20 d. nutarimai, kuriuose Konstitucinis Teismas pateikė išsamią konstitucinės valstybės tarnybos sampratos analizę, nurodė kriterijus ir principus, taikytinus valstybės tarnybai ir valstybės tarnautojams, pabrėžė, kad draudimas dirbti kitą darbą yra prieštaraujantis

Konstitucijai, taip pat kad 2003-2005 m. valstybės tarnautojų darbo užmokesčio apskaičiavimui taikyti koeficientai pažeidė jų teisę į teisingą apmokėjimą už darbą ir kt.

Atskleidžiant darbo aktualumą, svarbūs ir kiti Konstitucinio Teismo nutarimai. Pavyzdžiui, 2001 m. gruodžio 18 d. nutarime Konstitucinis Teismas pasisakė dėl valstybės tarnautojų teisės į teisingą atlyginimą už darbą užtikrinimo ir konstatavo, kad Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą yra neatsiejama nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, kuris apima ir teisėtų lūkesčių apsaugos principą, reiškiantį, kad jei asmeniui pagal teisės aktus yra nustatytas tam tikras apmokėjimas už darbą, tai jis ir turi būti mokamas nustatytą laiką.

2009 m. gruodžio 11 d. nutarime Konstitucinis Teismas analizavo valstybės tarnautojams taikytinų priedų ir priemokų dydžių ribas, o 2010 m. balandžio 20 d. nutarimu Konstitucinis Teismas konstatavo, kad esant sunkiai ekonominei Lietuvos valstybės situacijai valstybės tarnautojų 2009 metais padaryti darbo užmokesčio mažinimai yra teisėti ir pagrįsti. Tai tik dar kartą įrodo, kad pastaraisiais metais valstybės tarnautojų darbo užmokesčio klausimai yra opūs ir aktualūs, o jų aptarimas vis iš naujo iškyla viešumon.

Tyrimo aktualumą lemia ne tik Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, susijusios su valstybės tarnyba gausa, bet ir per dvidešimt Lietuvos Respublikos nepriklausomybės metų ne kartą gana kardinaliai keistas požiūris į valstybės tarnybą, ieškant geriausio varianto, pasitelkiant užsienio šalių, ypatingai senbuvių Europos Sąjungos valstybių narių, patirtį. Visos šios paieškos lėmė dažną teisinio reglamentavimo kaitą: 1995 metais buvo priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas (toliau – Valdininkų įstatymas), 1999 metais jį pakeitė Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, o 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nauja redakcija. Ieškant tinkamiausio valstybės tarnybos modelio, keičiant teisinį reglamentavimą, neišvengta teisinio reguliavimo aiškumo, stabilumo, teisinio tikrumo stokos. Ir nors, kaip minėta, 2009 metais Lietuvos valstybės tarnyba buvo įvertinta kaip pati geriausia tarp dešimties į Europos Sąjungą 2004 metais įstojusių valstybių, tačiau teisinio reguliavimo trūkumų ir teisės aktų taikymo praktikoje, kuriuos reikėtų ištaisyti, yra. Tą akivaizdžiai liudija ir pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 2 d. nutarimu patvirtintą Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją (toliau – Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija) parengtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos

įstatymo pakeitimo įstatymo projektas Nr. 10-4358-02 (toliau – Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas).

Be abejonės, darbo aktualumą žymi ir jau minėtos 2009–2011 m. vykdytos reformos valstybės tarnyboje, kurių metu siekta sumažinti bendrą valstybės tarnautojų skaičių, atleidžiant karjeros valstybės tarnautojus iš pareigų dėl pareigybės panaikinimo.

Darbo aktualumą ir naujumą parodo ir tai, kad valstybės tarnybos klausimai, o ypač karjeros valstybės tarnautojų garantijų sritis, tik gana fragmentiškai ištyrinėti mokslinėje teisinėje literatūroje. Dažniausiai mokslo darbuose analizuojami valstybės tarnautojų ir darbuotojų statuso skirtumai, valstybės tarnybos *per se* raida. Valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo aspektus nagrinėjo D. Petrylaitė, V. Tiažkijus, I. Povilaitienė, P. Čiočys, I. Mačernytė-Panomariovienė, V. A. Vaičaitis, A. Laurinavičius, A. Minkevičius, V. Smalskys, J. Palidauskaitė, V. Nakrošis, A. Vaisvalavičiūtė ir kt., tačiau gilesnės karjeros valstybės tarnautojų garantijų turinio atskleidimo, teisinio reglamentavimo ir praktinio taikymo analizės nėra. Tiesa, keletas garantijų problematikai skirtų tyrimų buvo atlikta, tačiau juose tik palyginamos esančios garantijos Lietuvoje ir svetur. Šiuose darbuose nesigilinama į karjeros valstybės tarnautojų garantijų reglamentavimą lingvistiniu ar teleologiniu metodais, nenagrinėjamas pačių garantijų turinys, jų įgyvendinimas praktikoje, nėra pateikta pakankama teisminės praktikos analizė. Valstybės tarnyba evoliucionuoja, didėja Lietuvos (Konstitucinio Teismo, administracinių teismų) ir Europos Sąjungos teismų sprendimų šioje srityje skaičius ir būtinybė tobulinti teisės aktus atsižvelgiant į šią teismų praktiką, todėl poreikis išsamiai ir sistemiškai išanalizuoti karjeros valstybės tarnautojams taikomas garantijas, atskleisti jų turinį, pobūdį ir tikslą (atsižvelgiant tiek į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, tiek į bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų praktiką, tiek ir į negatyvius šios srities teisinio reguliavimo aspektus) bei teikti atitinkamus pasiūlymus tobulinti teisinį reglamentavimą šioje srityje akivaizdus.

Darbo originalumą atspindi tai, kad jame, tiriant karjeros valstybės tarnautojų garantijas, konkrečios garantijos analizuojamos atskirai (t. y. po vieną), tuo pačiu įžvelgiant (nurodant) ir jų tarpusavio sąsajas, o tai dar nebuvo bandyta atlikti nė viename moksliniame darbe.

Analizuojamos temos ištyrimo lygis ir pagrindiniai darbo šaltiniai.

Teisės aktų analizė be jų atžvilgiu atliktos konstitucingumo kontrolės būtų vertinga tik teoriniu požiūriu, todėl šiame darbe pateikiama Konstitucinio Teismo jurisprudencija, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir kitų teismų (tiek, kiek ji yra reikšminga šiam tyrimui) praktika. Paminėtina, kad atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, įstatymų leidėjas ne kartą turėjo keisti Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas.

Tyrime nagrinėjamos atitinkamos Konstitucijos nuostatos, analizuojami su tyrimo tema susiję pozityviosios teisės šaltiniai (pagrindiniais iš jų laikant Valstybės tarnybos įstatymą ir Darbo kodeksą), įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai. Siekiant atlikti išsamią analizę darbe taip pat nagrinėjami užsienio valstybių teisės aktai, reglamentuojantys valstybės tarnautojų garantijas. Kadangi Lietuva – Europos Sąjungos valstybė narė, o pagal Lietuvos Respublikos konstitucinio akto dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje 2 punkto nuostatą Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, manytina, kad Europos Tarybos Reglamento Nr. 259/68, nustatančio Europos Bendrijų pareigūnų nuostatus ir kitų tarnautojų įdarbinimo sąlygas (toliau – Europos Bendrijų pareigūnų nuostatai), įvertinimas yra reikšmingas šio darbo analizei, nors nacionalinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir yra priskirtas išimtinai Europos Sąjungos valstybių narių kompetencijai.

Kadangi valstybės tarnybos santykių reglamentavimas yra labai dažnai keičiamas ir nėra jokių garantijų, kad nepasirodys naujų iniciatyvų pozityviajai teisei keisti, šiame darbe pozityviosios teisės šaltiniai naudojami su pakeitimais iki 2012 m. liepos 1 d.

Kalbant apie kitus tyrimo šaltinius, pažymėtina, kad, kaip jau minėta, išsamių mokslinių darbų valstybės tarnybos tematika nėra gausu, daugiausiai pasitaiko mokslinių straipsnių. *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo komentaro* autoriai analizavo Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas, jų praktinio įgyvendinimo aspektu, tačiau detalesnio požiūrio į įstatyminių nuostatų kokybę nepateikė. 2003 metais išleistu leidiniu *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje* buvo siekiama paaiškinti, kaip geriau taikyti Valstybės tarnybos įstatymą, tačiau jame taip pat neskirta pakankamai dėmesio detalesniems valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojų statuso

reguliavimo aspektams. Valstybės tarnyba tik bendrais bruožais aptarta ir leidinyje *Lietuvos teisės pagrindai*.

D. Petrylaitė valstybės tarnybos aspektus dažniausiai nagrinėja per kolektyvinių sutarčių ir derybų prizmę. V. Tiažkijus valstybės tarnybą lygina su darbu pagal darbo sutartį ir siekia identifikuoti valstybės tarnautojų ir darbuotojų panašumus ir skirtumus. V. Nakrošis į valstybės tarnybą žvelgia labiau kaip į viešojo administravimo elementą ir nagrinėja ją tokiais aspektais kaip patrauklumas, modernumas, prieinamumas, skaidrumas. J. Palidauskaitė, nagrinėdama valstybės tarnybą, daugiau gilinasi į jos etiškumo problemas, valstybės tarnautojų motyvavimo veiksnius. Ši autorė yra atlikusi valstybės tarnautojų socialinių garantijų lyginamąją analizę moksliniame straipsnyje „Valstybės tarnautojų socialinės garantijos Europos Sąjungos šalyse: lyginamasis aspektas“, tačiau šiame tyrime nesigilinama nei į istorinį garantijų reglamentavimo aspektą, nei į pačių garantijų turinį. Tiesa, mokslininkė analizuoja socialinių garantijų sąvoką, bet galimos socialinių garantijų rūšys nėra įvardijamos. J. Palidauskaitė ir A. Vaisvalavičiūtė yra atlikusios tyrimą valstybės tarnautojų motyvacijos savivaldybėse tematika, siekiant nustatyti veiksnius, kurie motyvuoja asmenis dirbti valstybės tarnyboje. Be to, A. Vaisvalavičiūtė atliko lyginamąją analizę, kuria siekiama atskleisti atskirų Europos Sąjungos šalių patirtį valstybės tarnautojų socialinių garantijų srityje, tačiau šioje analizėje nėra pateikiama Lietuvos patirtis, nėra gilesnės nagrinėjamų socialinių garantijų turinio analizės.

V. A. Vaičaitis tyrinėja valstybės tarnybą per Konstitucinio Teismo priimtų nutarimų prizmę ir, atsižvelgdamas į konstitucinę valstybės tarnybos sampratą, analizuoja naujausias teisėkūros iniciatyvas.

Paminėtini moksliniai tyrimai apie pasitikėjimą valstybės tarnyba, apie aukštesniąją valstybės tarnybą, apie lyderystę valstybės tarnyboje.

Kad ir kaip atrodytų keista, mokslinės literatūros valstybės tarnautojų darbo užmokesčio klausimais nėra gausu. Be autorės mokslinio straipsnio „Valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisinis reguliavimas ir jo probleminiai aspektai“, valstybės tarnautojų darbo užmokesčiu domėjosi A. Vaisvalavičiūtė, tačiau šios autorės tyrimas apima tik dabar galiojančią darbo užmokesčio sistemą, nesigilinant į tai, kaip darbo užmokesčio klausimai valstybės tarnyboje kito nuo Lietuvos nepriklausomybės atgavimo

ir kokią įtaką valstybės tarnautojų darbo užmokesčio teisiniam reguliavimui turi teismų praktika.

Apie darbo užmokestį (tačiau tik netiesiogiai jį siejant su valstybės tarnyba) rašo V. Gerikienė ir I. Blažnienė moksliniame straipsnyje „Valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo apmokėjimo reguliavimo problemos Lietuvoje“. V. Gerikienė taip pat yra tyrusi atlyginimo už darbą reguliavimo problemas. V. Granickas ir I. Mačernytė-Panomariovienė yra nagrinėję, kaip įgyvendinamas teisingo apmokėjimo už darbą principas.

K. Masiulis ir A. Krupavičius knygoje „Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis“ surinko skirtingų autorių darbus apie valstybės tarnybą *per se* istoriniu ir sisteminės analizės aspektu, tačiau, kaip pastebi G. Bubnys, ne visur pavyko išlaikyti skirtingus autorius (nuo magistro iki profesoriaus) vienijančią giją.

Kolektyvinėje monografijoje „Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje“ skirta dėmesio ir valstybės tarnautojų garantijoms, tačiau, autorės nuomone, nagrinėjamos garantijos analizuojamos per siaurai.

2009 m. vasario 24 d. Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto bei Valstybės tarnybos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos surengtoje konferencijoje „Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės“ tarptautiniai ekspertai pateikė Lietuvos valstybės tarnybos vertinimus, o mūsų šalies ekspertai pristatė valstybės tarnybos pokyčių gaires, tobulinimo kryptis ir pateikė atitinkamas rekomendacijas, tačiau valstybės tarnautojų garantijų klausimas nebuvo aptartas.

Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedra 2010 m. balandžio 15 d. organizavo mokslinę konferenciją „Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: nuosaiki reforma ar radikali dekonstrukcija?“, kurios metu buvo aptarta valstybės tarnybos vaidmuo, atsižvelgiant į pokyčius viešajame sektoriuje, vidiniai ir išoriniai veiksniai, lemiantys valstybės tarnybos politiką, valstybės tarnybos reformos strategija ir tikslai, valstybės tarnautojo sąvokos transformacija ir galima korekcija, valstybės tarnautojų veiklos, darbo rezultatų vertinimas, valstybės tarnybos politinio neutralumo klausimas, teoriniai ir praktiniai valstybės tarnybos politizacijos aspektai ir kt. Nors užsioje konferencijoje ir buvo nagrinėjama daug aktualių klausimų, tačiau didesnio dėmesio valstybės tarnautojų garantijoms nebuvo skirta.

Apžvelgus tyrimo šaltinius ir karjeros valstybės tarnautojų garantijų ištyrimo lygį, galima teigti, kad šis klausimas nebuvo sistemiškai išnagrinėtas, nes dažniausiai buvo tiriama tik tam tikri valstybės tarnautojų garantijų aspektai, o išsamios ir vientisos analizės nebuvo atlikta.

Tyrimo rezultatų aprobavimas. Šio darbo autorė yra paskelbusi keletą mokslinių straipsnių valstybės tarnybos santykių reguliavimo tematika. Disertacijos projektas buvo apsvarstytas 2012 m. birželio 20 d. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Darbo teisės institute.

Tyrimų metodologija.

Atliekant disertacinį tyrimą buvo kompleksiskai naudojami teoriniai ir empiriniai mokslinio tyrimo metodai: lingvistinės analizės, loginis, sisteminės analizės, lyginamasis, analitinis-kritinis, teleologinis ir kiti teisės aiškinimo metodai.

Taip pat disertacijai parengti buvo naudojami ir empiriniai tyrimo metodai. Nagrinėjant teisės aktus, jų parengiamuosius dokumentus ir aiškinamuosius raštus bei teisminių institucijų sprendimus buvo taikytas *dokumentinės analizės* metodas.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro įvadas (jame apibrėžiamas darbo objektas, pagrindžiamas darbo aktualumas, naujumas ir originalumas, įvardijamas darbo tikslas ir uždaviniai, pateikiami ginamieji teiginiai, aptariami tyrimo šaltiniai, darbo metodologija), penkios dėstomosios-tiriamosios dalys, išvados, pasiūlymai įstatymų leidėjui, naudotų šaltinių sąrašas ir autorės mokslinių straipsnių disertacijos tema sąrašas.

Pirmoji darbo dalis *Valstybės tarnyba ir valstybės tarnautojo teisinio statuso ypatumai* yra pamatinė; joje analizuojama įstatyminė ir jurisprudencinė valstybės tarnybos samprata, atskleidžiant valstybės tarnybos koncepcijas, modelius, nurodant pagrindinius Lietuvos valstybės tarnybos bruožus. Taip pat tiriama *valstybės tarnybos ir viešojo administravimo sąvokų* santykis (vertinant šį santykį reikšminga autorės išvada dėl nepakankamai tikslaus viešojo administravimo apibrėžimo, nepagrįstai išplečiančio viešojo administravimo veiklos turinį). Šioje darbo dalyje taip pat analizuojamas *valstybės tarnautojo sąvokos* ir valstybės tarnautojo statuso turinys. Šioje dalyje, kaip nė

vienoje kitoje, gausu Konstitucinio Teismo jurisprudencijos, suformavusios konstitucinę valstybės tarnybos doktriną.

Antrojoje darbo dalyje *Karjeros valstybės tarnautojų garantijų samprata ir jų sistema* siekiama surasti tinkamą *karjeros valstybės tarnautojo garantijų* apibrėžimą ir jas suklasifikuoti pagal tam tikrus kriterijus. Tai labiau metodologinė dalis, kurios pagalba atrasti bendri vardikliai toliau reikšmingi analizuojant konkrečias karjeros valstybės tarnautojų garantijas.

Trečiojoje darbo dalyje *Darbo užmokestis kaip pagrindas kitoms karjeros valstybės tarnautojo garantijoms* atskleidžiama karjeros valstybės tarnautojo teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą samprata bei šios teisės įgyvendinimas praktikoje; analizuojamas ne tik teisinis reguliavimas, bet remiamasi ir Konstitucinio Teismo bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija. Taip pat analizuojamos su darbo užmokesčiu sietinos kompensacinės išmokos.

Ketvirtojoje darbo dalyje *Einamų karjeros valstybės tarnautojo pareigų išsaugojimo garantijos* aptariami atvejai, kai karjeros valstybės tarnautojas išsaugo einamas pareigas (iš esmės tai įvairios atostogų rūšys, išskyrus išimtinai Darbo kodekse reglamentuojamas nėštumo ir gimdymo, tėvystės ir vaiko priežiūros atostogas).

Penktojoje darbo dalyje *Tarnybos pasibaigimas ir su tuo siejamos garantijos* analizuojamos garantijos, kurios taikomos išimtinai karjeros valstybės tarnautoją atleidžiant iš pareigų.

Darbo pabaigoje pateikiamos tyrimo išvados ir pasiūlymai įstatymų leidėjui.

Šis atliktas mokslinis tyrimas galėtų būti naudingas valstybės institucijoms ir įstaigoms, dalyvaujančioms vykdant valstybės tarnybos reformas ir šiuo klausimu rengiančioms atitinkamus teisės aktų projektus. Atlikta analizė taipogi turėtų būti vertinga ir įdomi teisininkams praktikams, ypač dirbantiems valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, taip pat teisės mokslininkams ir socialinių mokslų, o ypač teisės ir viešojo administravimo krypties, studentams. Tyrimo rezultatais galėtų būti remiamasi priimant naujus ar tobulinant jau galiojančius valstybės tarnybą reglamentuojančius teisės aktus.

IŠVADOS

1. *Valstybės tarnyba* suprastina kaip: 1) teisinių santykių, kurie atsiranda Lietuvos Respublikos piliečiui įgyvendinus konstitucinę teisę stoti į valstybės tarnybą, kai kita tokių santykių šalimi yra valstybė, ir įgijus valstybės tarnautojo statusą bei iš jo išplaukiančias atitinkamas teises ir pareigas su adekvačiomis garantijomis, visuma (*žmogiškųjų išteklių valstybės tarnyboje valdymo teisiniai santykiai*); 2) valstybės tarnautojo vykdoma teisės aktų reglamentuota viešojo administravimo veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, priimant administracinius sprendimus, atliekant įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, teikiant administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą (*valstybės tarnautojų profesinės veiklos, vykdamas viešąjį administravimą, teisiniai santykiai*). Tuo tarpu *valstybės tarnautojas* apibrėžtinai kaip fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje, atliekantis viešojo administravimo veiklą, užtikrinant viešąjį interesą, turintis ypatingą teisinį statusą ir įgyjantis iš jo išplaukiančias teises, pareigas ir garantijas.

2. Siekiant išvengti ydingos praktikos, kai įstaigos vadovas tam tikrą pareigybę priskiria karjeros valstybės tarnautojo pareigybei, nors pagal ją atliekama veikla nėra susijusi su viešuoju administravimu ir ji turėtų būti prilyginama darbuotojo pareigybei, būtina keisti Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą *viešojo administravimo* sąvoką, eliminuojant vidaus administravimą kaip netinkamą viešojo administravimo sąvokos elementą. Atitinkamai turėtų būti tikslinama ir *valstybės tarnybos* sąvoka, *valstybės tarnybą* apibrėžiant kaip teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo vykdomos viešojo administravimo veiklos, apibrėžtos Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme, visumą.

3. *Karjeros valstybės tarnautojų garantijas* siūlytina apibrėžti kaip karjeros valstybės tarnautojų statuso pagrindu įgytą teisės aktuose įtvirtintų įvairių teisių rinkinį, apimančią darbo užmokestį ir su juos susijusias tiesiogines ir netiesiogines išmokas,

įvairaus pobūdžio atostogas, kompensacijas ir pašalpas, su tarnybinės veiklos atlikimu, tarnybos pasibaigimu susijusias teises.

Karjeros valstybės tarnautojo garantijos gali būti klasifikuojamos pagal: 1) tai, kokiame teisės akte jos reglamentuotos; 2) jų priklausomybę nuo gauto ar gaunamo darbo užmokesčio dydžio; 3) garantijų sąsajas su karjeros valstybės tarnautojo šeima; 4) garantijų taikymo asmenims ratą; 5) garantijų pobūdį.

4. Konstitucinio Teismo doktrinoje išskirti karjeros valstybės tarnautojo teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą kriterijai labiau konkretizuoja Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtintos teisės gauti teisingą apmokėjimą už darbą sampratą valstybės tarnyboje, todėl šios teisės įgyvendinimas yra griežčiau reglamentuotas nei darbuotojo atžvilgiu. Didelę įtaką tinkamam teisiniam reguliavimui šioje srityje turi Konstitucinio Teismo jurisprudencija, taip pat gausi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, kuri užtikrina karjeros valstybės tarnautojų pažeistų teisių gynimą. Atsižvelgiant į šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą, manytina, kad teisės į teisingą apmokėjimą už darbą valstybės tarnyboje įgyvendinimas yra pakankamas, išskyrus tam tikras dėl ekonominės krizės susiklosčiusias aplinkybes (darbo užmokesčio sudėtinų dalių mažinimą neribotam laikui) ir susitarimų dėl metinių užduočių sudarymą, kuris galimai pažeidžia Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtintą teisę gauti teisingą apmokėjimą už darbą, tinkamai neatlyginant už papildomas raštu suformuluotas užduotis, t. y. neužtikrinant atitinkamos priemokos išmokėjimo.

Teigiamai vertintinas kai kurių kompensacinių išmokų taikymas ne tik tiesiogiai pačiam karjeros valstybės tarnautojui, bet ir jo šeimai. Vis dėlto akivaizdu, kad kompensacinių išmokų teisinis reglamentavimas kelia abejonių ir reikalauja atidaus įvertinimo, siekiant tinkamai reglamentuoti pašalpos karjeros valstybės tarnautojo šeimai, esant sunkiai materialinei būklei, skyrimo ir išmokėjimo tvarką, atsisakant įstatymo analogijos taikymo. Taip pat kritikuotini įstatymu nustatytų kompensacijų tarnybos metu žuvus ar mirus karjeros valstybės tarnautojui dydžiai kaip neproporcingi kitoms pinigine verte turinčioms karjeros valstybės tarnautojų garantijoms. Tačiau pažymėtina, kad pastaroji garantija tiesiogiai sietina su karjeros valstybės tarnautojų vykdoma tarnybine veikla ir traktuotina kaip tiesiogiai išplaukianti iš jų statuso.

5. Karjeros valstybės tarnautojų garantijų, kurių metu užtikrinamas jų einamų pareigų išsaugojimas (kasmėtinės atostogos, nemokamos atostogos, atostogos kvalifikacijai kelti, perkėlimo atostogos ir kiti atvejai), reglamentavimas yra iš esmės identiškas darbuotojams taikomam reglamentavimui, todėl šios garantijos neturėtų būti laikomos ypatingomis iš karjeros valstybės tarnautojo statuso išplaukiančiomis ar su juo siejamomis garantijomis. Be to, kritikuotinas nemokamų atostogų trukmės įskaitymas į valstybės tarnybos stažą, kuris yra pagrindas gauti papildomoms kasmėtinėms atostogoms už tarnybos stažą tuo aspektu, praktiškai nesant ribojimo naudotis nemokamomis atostogomis, jomis pasinaudoję tarnautojai įgyja teisę į ilgesnės trukmės kasmėtinės atostogas, nors tam tikrą laikotarpį jie realiai yra nėję tarnybos.

6. Atleidžiamų iš pareigų karjeros valstybės tarnautojų garantijų (įspėjimo terminai, išėitinės išmokos mokėjimas) analizė rodo, kad yra tam tikrų skirtumų nuo darbuotojų atleidimo iš darbo procedūros. Visgi pabrėžtina, kad šioje srityje neišvengiamas Darbo kodekso nuostatų taikymas atleidžiamiems karjeros valstybės tarnautojams. Šioje srityje tik dvi garantijos išskirtinės: karjeros valstybės tarnautojų statuso atkūrimo teisė ir pareigų siūlymas buvusiems karjeros valstybės tarnautojams. Jos yra tiesiogiai susijusios su karjeros valstybės tarnautojų statusu ir atspindi karjeros valstybės tarnautojų išskirtinumą. Tačiau pažymėtina, kad būtina tobulinti šių garantijų įgyvendinimą, eliminuojant galimus buvusių karjeros valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo atvejus jomis naudojančiais.

PASIŪLYMAI ĮSTATYMŲ LEIDĖJUI

Remiantis disertaciniame tyrime atlikta karjeros valstybės tarnautojų reglamentavimo ir taikymo analize, įstatymų leidėjui siūlytina:

1. keisti Valstybės tarnybos įstatymą, nustatant karjeros valstybės tarnautojų kasmetinių atostogų trukmę darbo dienomis. Taip būtų palengvintas šios srities teisės normų įgyvendinimas, išvengta šiuo metu egzistuojančios ydingos praktikos ir galimo subjektyvumo bei diskriminacijos nevienodai taikant teisės normas skirtingiems darbuotojams;

2. tikslinti nemokamų atostogų suteikimo pagrindus, trukmę ir dažnumą;

3. siekiant skatinti karjeros valstybės tarnautojus kelti kvalifikaciją savo lėšomis ir pasinaudoti atostogomis kvalifikacijai kelti, nustatyti, kad šios atostogos būtų iš dalies apmokamos (pavyzdžiui, numatant 30 procentų gauto vidutinio darbo užmokesčio dydžio apmokėjimą);

4. tikslinti perkėlimo atostogų pagrindus, išplečiant jų taikymo sritį ir kitiems Valstybės tarnybos įstatyme numatytiems karjeros valstybės tarnautojų perkėlimo į kitas pareigas atvejams;

5. apriboti karjeros valstybės tarnautojo statuso atkūrimo ir pareigų siūlymo buvusiam karjeros valstybės tarnautojui teisę, nustatant pareigą asmeniui nurodyti motyvus, jeigu jis atsisako siūlomų karjeros valstybės tarnautojo pareigų, įtvirtinti galimą nemotyvuotų atsisakymų skaičių ir įvertinti galimybę taikyti šias garantijas kitais pagrindais atleistiems karjeros valstybės tarnautojams;

6. atsižvelgus į koncepcinę pensinio amžiaus ilginimo iki 65 metų idėją ir skatinant valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių atsinaujinimą, panaikinti valstybės tarnybos pratęsimo asmenims sulaukusiems pensinio amžiaus galimybę;

7. patikslinti Valstybės tarnybos įstatymo 43 straipsnio 5 dalį, praplečiant atvejų, kai valstybės tarnautojui garantuojamos einamos pareigos ir mokamas darbo užmokestis, sąrašą santuokos sudarymo atveju;

8. patikslinti Valstybės tarnybos įstatymo 43 straipsnio 8 dalį, įtraukiant ligos pašalpos gavimo laiką, nemokamas atostogas, kasmetines atostogas į atvejų, kai valstybės tarnautojui einamos pareigos yra išsaugomos, tačiau darbo užmokestis nėra garantuojamas, sąrašą.