

**INTERESŲ KONFLIKTO REGULIAVIMO
PRAKTIKA LIETUVOJE:
BALANSUOJANT ANT PRIVAČIOJO
IR VIEŠOJO INTERESO RIBOS**

JOLANTA PALIDAUSKAITĖ

Šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti teisinių interesų konflikto reguliavimą Lietuvoje. Trumpai pristatys interesų konflikto ir su šia etikos bei teisės problema susijusias sąvokas, išskyrus interesų konflikto formas ir rūšis, pereinama prie Lietuvos atvejo analizės. Trumpą istorinį ekskursą į tarpukario Lietuvos teisinių šios problemos reguliavimą keičia dabartinio Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo analizė. Trys įstatymo redakcijos leidžia aptikti jo pokyčius ir juos vertinti platesniu mastu. Taip pat skiriama dėmesio šiai problemai aptarti Lietuvos viešojo sektoriaus etikos kodeksuose. Bandymai užkirsti kelią interesų konflikto situacijoms atsirasti vertinami ne tik šio, bet ir kitų teisės aktų kontekste. Analizė leidžia teigti, kad Lietuvoje, kaip ir kitose Vakarų demokratijose, valstybės tarnautojų veikla kilus interesų konfliktui yra labiau kontroliuojama nei politikų.

Jolanta Palidauskaitė – habilituota daktarė, Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorė (el. paštas: jolanta.palidauskaite@ktu.lt), tel. (8 685) 4 51 49.

© Jolanta Palidauskaitė, 2010

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. lapkričio 17 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2010 m. vasario 2 d.

Ivadas

Interesų konfliktų (angl. *conflicts of interest*) pasitaiko privačiame sektoriuje, nevyriausybinėse ar tarptautinėse organizacijose, universitetuose, mokslininkų, gydytojų, teisininkų, buhalterių ir kt. profesijų atstovų veikloje. Interesų konfliktų rezultatas yra šališkas, subjektyvus ir neskaidrus sprendimų priėmimas, netinkamas pareigų atlikimas.

G. Hardino¹ apibūdinta bendros ganyklos (bendrųjų valdų) tragedija leidžia geriau suvokti viešojo ir privatačiojo intereso susidūrimo esmę. Kiekvienas ūkininkas, siekdamas didesnės naudos sau, į bendrą ganyklą (bendras valdas) stengiasi atginti kuo daugiau galvijų. Ganyklos nualinamos, nes niekas nesirūpina bendra nuosavybe, ir asmeniniai ūkininkų interesai atsisuka prieš juos pačius. Trumpalaikėje perspektyvoje viešo / privataus konfliktas išsprendžiamas asmens naudai, bet ilgalaikiai tokio elgesio padariniai gali būti tragiški visiems. Bendrosoje valdose išteklių alinimas, švaistymas ir naikinimas yra neišvengiamas. Valdos bendrumo situacija visus stumia į moralinę aklagatvį: veikdami racionaliai, jie turi veikti amoraliai (prieš bendrus interesus), norėdami būti moralūs, jie bus neracionalūs. Todėl jau pats pasirinkimas yra tragiškas.

Viešasis sektorius ir primena tokią ganyklą, iš kurios visi tikisi sau naudos. Valstybės tarnautojai turi geresnę nei kiti piliečiai priėjimą prie visuomeninių išteklių ir galimybių pasinaudoti jais savo pačių tikslais. Bendro ir individualaus gėrio konfliktas gali būti sprendžiamas iš racionalių arba idealių pozicijų. Individualus gėris gali būti racionaliai pagrindžiamas pasitelkus kainos / naudos analizę. O įsipareigojimas tarnauti visuomenės interesui gali pareikalauti ne tik atsidavimo, lojalumo, bet ir savotiško pasiaukojimo, nesavanaudiškumo vertinant iš modernios visuomenės pragmatinio mąstymo perspektyvos.

¹ Hardin G., „The tragedy of the commons“, Hardin G., Baden J. (eds.), *Managing the Commons*, San Francisco: Freeman, 1977.

Viešajame sektoriuje pasitaikantys interesų susidūrimai tiesiogiai veikia valstybės valdymo ir visuomenės gyvenimo kokybę, visuomenės pasitikėjimo valdžia ir atskiromis jos institucijomis lygį, todėl sulaukia daugiau tyrinėtojų ir praktikų dėmesio nei panašūs atvejai kitų profesijų atstovų veikloje. Todėl straipsnio dėmesio centre – interesų konfliktas ir jo reguliavimo praktika Lietuvoje. Pati tema pasufleruoja dvi vertinimo perspektyvas: galima susitelkti tik į teisinį problemos reguliavimo aspektą arba aptarti teisės aktų efektyvumo dimensiją. Logiška pradėti plėtoti temą nuo teisinės aplinkos analizės, todėl antroji dimensija sąmoningai lieka nepaliesta.

1. Etinė ar teisinė problema?

Interesų konfliktai gali būti analizuojami skirtingų socialinių mokslų atstovų. Sociologų dėmesys tiriant interesų konflikto situacijas būtų nukreiptas į kasdienę organizacijos narių veikimo praktiką (maži nukrypimai nuo taisyklių, smulkios korupcijos atvejai, kurie dažnai sietini su kasdiene rutina). Politologai daugiau tiria politinius skandalus, blogą elgesį, turintį rimtų ir sunkių padarinių, analizuoja verslo ir aukštų valstybės tarnautojų sąveiką. Teisininkai analizuoja įstatymus ir kitus teisės aktus bei jų teismo taikymo atvejus². Specializuotame etikos žodyne³ interesų konflikto termino iš viso nėra, tai rodo šios problemos neaktualumą etikos kaip filosofinės disciplinos kontekste. Tarptautinėje socialinių mokslų enciklopedijoje interesų konfliktas apibrėžiamas taip: situacija, kai susiduria (ar susidaro toks įspūdis) valstybės tarnautojo (visuomenės) suinteresuotumas tinkamai atlikti pareigas ir jo suinteresuotumas privačiais ekonominiais reikalais⁴.

² Ridley F. F., „Regulating the private interests of public officials“, *Public policy and administration* 7, 1992, p. 61–68.

³ Clarke P., Linzey A., eds., *Dictionary of ethics, theology and society*, London & New York: Routledge, 1996.

⁴ Vose C. E., „Conflict of interest“, Sills D. (ed.), *International encyclopaedia of social sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, London: Collier-Macmillan Publishers, 3, 1972, p. 242.

Specializuotame viešojo administravimo ir politikos žodyne pateikiami trys sąvokos apibrėžimai. K. Kernaghanas ir D. Siegelis interesų konfliktą mato, kai valstybės tarnautojas turi privačių ar asmeninių interesų, galinčių turėti įtakos ar sudarančių tokios įtakos išpūdį, objektyvų tarnybinių pareigų atlikimą. K. Kernaghanas interesų konfliktą sieja su neetiška „viena labiausiai paplitusių ir problemiškesnių neetiškos veiklos formų“, korumpuota veikia įvardydamas jo pasireiškimo formas (įtaka finansiniams sandoriams, reikalų su giminėmis tvarkymas, gaunamos dovanos ar kitas vaišingumas, papildomas darbas ar darbas nustojus eiti valstybės tarnybą). Trečiajame sąvokos paaiškinime pabrėžiama sąsaja su etika ir etiško elgesio svarba palaikant tinkamą klimata organizacijoje⁵.

Po 1956 m. pateikto Niujorko teisininkų asociacijos pranešimo į interesų konfliktą imta žvelgti kaip į rimtą teisės ir moralės problemą. Tyrinėtojų ginčo dėl interesų konflikto apibrėžimo padarinys – dvi interesų konflikto apibrėžimo versijos: plati ir siaura. Plačiąja prasme interesų konfliktas apima vaidmenų konfliktus⁶, siaurąja prasme paliečiami asmeniniai (materialiniai, psichologiniai ir moraliniai) ir kažkieno kito interesai⁷. Viešojo administravimo etikos tyrinėtojas T. L. Cooperis, vadovaudamasis platesniu interesų konflikto suvokimu, išvelgia ne tik teisinius, bet ir etinius interesų konflikto aspektus⁸. Šalia ekonominių interesų (materialinių, finansinių), kuriuos pabrėžia prevenciniai įstatymai, kilus interesų konfliktui galimi socialinio statuso pokyčiai, atsiranda prisirišimas, nenusipėjamumas, įgyjama valdžia, daroma įtaka asmeninei ar kitų gerovei, pripažinimui ir kt.

⁵ *Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science*, Kyiv: Osnovy Publishers, 1994, p. 327.

⁶ Margolis J., „Conflict of interest and conflicting interests“, Beuchamp T., Bowie N. (eds.), *Ethical theory and business*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1979, p. 361–372.

⁷ Davis M., „Conflict of interest“, *Business and professional ethics journal* 1 (4), 1982, p. 17–27.

⁸ Cooper T. L., *The responsible administrator. An approach to ethics for the administrative role*, San Francisko: Jossey-Bass Publisher, 1990, p. 120.

Retas tyrinėtojas, analizuojantis interesų konflikto temą, pateikia termino paaiškinimą. Tokią situaciją geriausiai apibūdina C. Lewiso žodžiai: „visuomenėje nusistovėjusi nuostata, kad valstybės tarnautojas privalo vengti interesų konflikto, yra tiesiog tapusi ortodoksija.“⁹ Vis dėlto keletą apibrėžimų galima pristatyti. T. L. Cooperis pabrėžia interesų konflikto sąsajas su vaidmenų konfliktu. Teigiama, kad tokio konflikto esmė gali būti nusakyta dviem konfliktais: viešo vaidmens ir savanaudiškų interesų, objektyvios atsakomybės ir galimybės turėti asmeninės naudos ar įgyti asmeninį pranašumą¹⁰. K. G. Denhardtas ir S. C. Gilmanas¹¹ pabrėžia, kad interesų konfliktas galimas bet kokioje visuomenės gyvenimo srityje (nebūtinai tik valdžios atstovų veikloje) susidūrus dviem interesams. Kitas amerikietis, M. McDonaldas, situaciją, kai asmuo (valstybės tarnautojas, darbuotojas ar specialistas) turi privatų ar asmeninį interesą, kurio pakanka susidaryti išpūdžiui, kad galima įtaka jo tarnybinių pareigų atlikimui, vadina interesų konfliktu. Tyrėjas pabrėžia tris termino elementus: privatus ar asmeninis interesas, tarnybinės pareigos ir objektyvus specialisto sprendimas¹². Kanadietis K. Gibbonsas skiria parlamentinį ir biurokratinį interesų konfliktą, pasireiškiantį parlamentarų, ministrų ir valstybės tarnautojų veikloje, kai piktnaudžiavimas tarnyba, siekiant asmeninės naudos, vyksta teikiant įstatymo projektą ar naudojantis tarnybine informacija¹³.

Kai kurie verslo etikos tyrinėtojai, suvokdami problemos svarbą, jai skiria atskirą dėmesį. R. E. Frederickas interesų konfliktą korporacijos veiklos kontekste apibrėžia kaip „situaciją, kai agento (darbuo-

⁹ Lewis C., *The ethics challenge in public service. A problem solving guide*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991, p. 49.

¹⁰ Ten pat, p. 107.

¹¹ Denhardt K. G., Gilman S. C., „In search of virtue: why ethics policies spawn unintended consequences“, Frederickson H. G., Ghore R. K. (eds.), *Ethics in public management*, Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 2005, p. 263.

¹² McDonald M., „Ethics and conflict of interest“, The W. Maurice Young Centre for Applied Ethics, <<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>>, 2006 12 11.

¹³ Gibbons K., „Variations in attitudes toward corruption in Canada“, Heidenheimer A. J., Johnston M., LeVine V. T. (eds.), *Political corruption: a handbook*, New Brunswick: Transaction, 1989, p. 778.

tojo) interesai veikia sprendimą jo paties ar trečiosios šalies naudai, o tai prieštarauja jo vadovo (organizacijos) interesams¹⁴. Interesų konfliktas traktuojamas kaip agento ir vadovo sutarties sulaužymas – duotų lojalumo, paklusnumo ir konfidencialumo įsipareigojimų pažeidimas. A. Crane'as ir D. Mattenas vadovaujasi platesne sąvokos traktuote. Be asmens, minimi ir organizacijos (organizacija panašiai kaip individas gali įsipareigoti atstovauti tam tikriems interesams) įsipareigojimais¹⁵. Interesų konfliktas kyla, kai asmens ar organizacijos įsipareigojimai vienas kitam negali būti vykdomi atsiradus konkuruojančiam interesui.

Akibrokštas, bet interesų konflikto atvejų pasitaiko ir Vakarų demokratijose. Tokio viešo interesų konflikto pavyzdžių galima rasti parlamentinėse sistemose, leidžiančiose parlamentarams tuo pačiu metu būti ministrais. Vykdomoji šalies valdžia turi daugiau galių nei įstatymų leidėjai: ministrai priima sprendimus, teikia paskyrimus, gali daryti įtaką draugų ar kt. naudai. Tokio konflikto, kitaip nei klasikinio interesų konflikto (situacija, galinti vesti prie interesų susidūrimo) šaltinis yra susidvejinusi viešoji tarnyba (du iš principo skirtingi vaidmenys).

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) pozicija neapsiriboja vienu sektoriumi. Akcentuojamas interesų konfliktas tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuose, teigiant, kad apibrėžimas gali būti orientuotas į atskiras grupes (valstybės tarnautojus, ministrus, tarybos narius). Interesų konfliktas apibrėžiamas gana abstrakčiai – kaip „situacija, sukurianti paskatas veikti savo naudai. Tokios paskatos buvimas yra pakankamas interesų konfliktui kilti“¹⁶.

¹⁴ Frederick R. E., „Conflict of interest“, Snoeyenbous M., Almeder R., Humber J. (eds.), *Business ethics. Corporate values and society*, New York: Prometheus Books, 1983, p. 25.

¹⁵ Crane A. & Matten D., *Business ethics. A European perspective managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 312.

¹⁶ OECD, *Recommendation of the Council on OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service*, 2003, <www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, 2008 02 26.

Kai asmuo (valstybės tarnautojas, politikas, privačios organizacijos darbuotojas ar bet kokios profesijos atstovas) turi privačių interesų, kurie gali daryti įtaką arba sudaryti išpūdį, kad ją daro jo tarnybinių pareigų atlikimui, įvardijama interesų konflikto terminu. Suvokdamas interesų konflikto prevencijos svarbą, britų tyrinėtojas F. F. Ridley kartu akcentuoja tokios sąvokos neapibrėžtumą¹⁷. Tarnybinių pareigų atlikimas vadovaujantis visuomenės, privačios bendrovės ar profesijos interesais, nesavanaudiškumas, objektyvumas, savarankiškumas – tai tik keletas reikalavimų, kurie kilus interesų konfliktui yra pažeidžiami.

Ar bandytume į problemą žvelgti teisiniu, ar etiniu požiūriu interesų konflikto suvokimui svarbios kelios sąvokos: viešasis (visuomeninis) ir privatusis interesas arba vaidmuo. Akademikai tebesiginčija dėl galimybės nubrėžti aiškią ribą tarp viešo ir privataus ir pripažįsta tokios užduoties sunkumą, nors pirmieji bandymai tai padaryti buvo dar Romos teisėje. Žodis *privatus* reiškia asmeninis, susijęs su asmeniniu ko nors tvarkymu ar priklausomybe ir nesusijęs su jokia valstybės įstaiga ar institucija. O *vieša* arba *visuomeninė veikla* vyksta skirtingame kontekste, kurį neretai apibrėžia atskiros taisyklės ar normos. Analizuojant valdžios atstovų veiklos aplinką, žodžio „viešas“ paralelė yra politika (politikai ir aukščiausio rango tarnautojai ją formuluoja „*politics*“ lygmeniu, o įgyvendinti „*policy*“ lygmeniu pavedama ministrams ir valstybės tarnautojams). Politikui ar valstybės tarnautojui sumaišius privataus gyvenimo taisyklės su visuomeninio gyvenimo normomis, kyla problemų. Viešame veiksmė ėmus taikyti privataus elgesio metodus ir motyvus, viešoji sritis, kurioje ir vyksta politiko ar tarnautojo veiksmas, užsikrečia. Privačių motyvų ar metodų taikymas pažeidžia nešališkumo, objektyvumo, nesavanaudiškumo principus, svarbius tiek valstybės tarnyboje, tiek viešajame gyvenime. Todėl svarbu ne tik skirti privačiuosius ir viešuosius interesus, bet ir juos atskirti, nes tokių interesų derinimas kompromituoja pačią idėją.

¹⁷ Abejojama, ar įmanoma numatyti visas tokias situacijas, kuriose gali atsirasti valstybės tarnautojas. Ridley, p. 68.

M. DAVISAS interesą apibrėžia kaip „visas įtakas, ištikimybes, rūpesčius, emocijas ir visa kita“¹⁸. Pats interesas savaime nėra blogas, bet valstybės tarnautojai ir politikai negali siekti privačių interesų, naudodamiesi tarnybine padėtimi. *Visuomenės (viešas) interesas* yra viena kertinių sąvokų, bandant teoriniu lygmeniu gvildinti piliečių ir valdžios santykius. Viešojo administravimo etikos tyrinėtojai suvokia visuomeninio intereso sąvokos problemišumą. Privačiame sektoriuje tokia pat problema kyla bandant sukonkretinti „geriausių bendrovės interesų“ turinį¹⁹.

Visuomenės intereso terminas turi simbolinę prasmę, kai prieš priimant bet koki administracinį ir politinį sprendimą klausiama, ar tikrai vadovaujamosi bendrais interesais, ar labai konkrečiais. Klasikiniu laikomas W. Lippmano pateiktas visuomenės intereso apibrėžimas, akcentuojantis „aiškų matymą, racionalų mąstymą, nesuinteresuotą ir nešališką veikimą“²⁰. B. Bozemanas tvirtina, kad visuomenės interesus yra idealas ir, kitaip nei visuomeninė vertybė, neturi specifinio turinio. Visuomenės interesus nėra siejamas su tikslais, politika ar specifiniu veiksmu, bet su padariniais orientuojantis į ilgalaikį visuomenės išlikimą ir jos gerovės užtikrinimą²¹.

Politikas ar valstybės tarnautojas priima sprendimus, kurie turi įtakos piliečių ar atskirų grupių teisėms ir interesams. Tarnybinių pareigų atlikimas yra viešas vaidmuo, bet tuo pačiu metu tarnautojas nenustoja būti privatus asmuo (privatus vaidmuo – šeimos, giminės narys, draugas, verslo partneris ir kt.). Valstybės tarnyba pagrįsta visuomenės pasitikėjimu²², todėl ir valstybė, ir piliečiai iš politikų ir

¹⁸ Davis, p. 23.

¹⁹ Frederick, p. 128.

²⁰ „... saw clearly, though rationally, acted disinterestedly and benevolently.“ Lippmann W., *The public philosophy*, New York: The New American Library, 1955, p. 42.

²¹ Bozeman B., *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*, Washington D.C.: Georgetown University Press, 2007, p. 12.

²² Demokratas, Ohajo valstijos senatorius G. H. Pendletonas 1884 m. gruodžio 11 d. surengtame pobūvyje pasakė trumpą kalbą, kurioje nuskambėjo garsi frazė, kad „visuomeninė tarnyba turi būti paremta visuomenės pasitikėjimu“ (*Public service is public trust*) ir „jokia visuomeninė tarnyba neturi teisės egzistuoti, jei ji nėra būtina visuomenės gerovei užtikrinti“. „Dinner to Senator Gorman, 1884. *Speeches by Senators Bayard and Pendleton*“, *The New York Times*, December 12, 1884.

tarnautojų tikisi profesionalios tarnybos, t. y. interesų konflikto vengimo, teisingo, objektyvaus, nešališko, efektyvaus elgesio, pareigų atlikimo rūpinantis visuomenine gerove. Pirmenybės atidavimas asmeniniams interesams pakerta tokį pasitikėjimą. Politiko ar tarnautojo privačių interesų, privačios veiklos reguliavimas sietinas ne tik su jo tarnybos, institucijos, bet ir visos valstybės tarnybos reputacija. O reputacija remiasi visuomenės nuomone. F. F. Ridley pateikta citata labai vaizdingai atspindi tokių reikalavimų kartelę: „valstybės tarnautojai, kaip Cezario žmona, turi būti aukščiau bet kokių įtarinėjimų, būti baltesni už baltus.“²³

Minėtos sąvokos svarbios tiek etikos, tiek teisės specialistui bandant suvokti šios problemos esmę, priežastis ir asmenų veiklos motyvus. Viešojo administravimo etikos tyrinėtojai, analizuodami interesų konfliktus, valdžios atstovų elgesį bei sprendimus mato platesniame visuomenės gyvenimo kontekste, nors kartu tiria ir interesų konfliktus reglamentuojančią teisinę bei organizacinę aplinkas. Suvokiama, kad į valstybės tarnybą, politiką ateina asmenys, turintys savo įpročius ir nuostatas, išmoktus šeimoje, iš draugų ar bendraminčių. Tokios nuostatos ir įpročiai daro įtaką tiesioginių pareigų atlikimui, o dilema iškyla tuomet, kai asmuo turi nešališkai, objektyviai ir teisingai atlikti pareigas, vadovaudamasis teisės normomis, pats būdamas suinteresuotas vadovautis asmeninėmis preferencijomis. Kuriant etikos kodeksus vienas svarbių akcentuotinių reikalavimų ir yra interesų konflikto vengimas.

Teisės kūrėjai pateikia viešojo ir privačiojo intereso sampratą, nors jiems mažiau rūpi asmens elgesio motyvai, bet įstatymuose neišvengiamai paliečiama tokių konfliktų kilimo organizacinė terpė (nurodomos jautrios situacijos), dažnai vardinami pažeidžiami etikos principai, nurodoma tenkanti atsakomybė. Todėl interesų konflikto vertinimas iš etikos ir teisės perspektyvos iš dalies susipina ir vienas kitą papildo – leidžia geriau suvokti problemos esmę, priežastis.

²³ Ridley, p. 63.

Interesų derinimas (interesų konfliktas) gali būti vertinamas ne tik iš teisinės ar etinės, bet ir iš politinės bei vadybinės perspektyvos. Aiškiai suvoktas ir įsisažmonintas savireguliacijos padiktuotas pasitikėjimo imperatyvas aktualus politikams, kurie ir inicijuoja tokius interesų konfliktus draudžiančių įstatymų priėmimą. Kai valdžios atstovai supainioja interesus arba susidaro įspūdis, kad kilo toks konfliktas, tai turi įtakos atskirų politikų ar net politinių partijų veiklos vertinimui ir atsiliepia visuomenės pasitikėjimui, daro jos elgesį nedemokratišką (nedalyvavimas rinkimuose, politinė apatija ir kt.), o tai gali turėti įtakos šalies politinei sistemai ir demokratijos raidai. Vidinės ir išorinės aplinkos įtaka valdžios atstovų elgesiui ir sprendimams leidžia numatyti užkardomas priemones, kurios ir rodo norą iš vadybos pozicijų spręsti aktualią problemą.

2. Istorinis žvilgsnis į interesų konflikto sąvoką ir problemos teisinį reguliavimą Lietuvoje

Nors instinktyviai ši problema suvokta jau antikos laikais – bandyta kontroliuoti pareigūnų veiklą ir pažaboti jų asmeninius siekius, nors tuo tikslu buvo išleisti pavieniai įstatymai (JAV²⁴ ir Didžiojoje Britanijoje), didesnio tyrinėtojų susidomėjimo sulaukta tik XX a. antroje pusėje. Pastaruoju metu politologijos, teisės ir viešojo administravimo tyrinėtojai ir praktikai šiai temai skiria daugiau dėmesio. Gerokai pasikeitė ir interesų konflikto traktuotė: buvusį legalistinį požiūrį (suvokeiant tik kaip teisinę problemą) pakeitė platesnis požiūris – imta įžvelgti ir etinę, politinę bei vadybinę problemos dimensijas.

Interesų konflikto tema gvildinama korupcijos arba kitų viešojo administravimo etikos problemų kontekste. Korupcija labiau sietina

²⁴ Federaliniai statutai, draudę interesų konfliktą, pasirodė pilietinio karo metais, bet viešo ir privataus atskyrimo principo idėja siekia 1789 m., kai buvo kuriamas valstybės išdas. Daugelis federalinių statutų pasirodė 1962 m. ir nuo to laiko mažai kito, išskyrus potarnybinio įsidarbinimo reikalavimus. Lewis C., Gilman S. C., *The ethics challenge in public service. A problem solving guide*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005, p. 209.

su didele finansine nauda ir laikoma nusikaltimu, o interesų konfliktas siejamas su socialiniais santykiais ir elgesiu, todėl daugeliu atvejų nėra įvardijamas kaip nusikaltimas. G. Carney akcentuoja interesų konflikto sąsajas su korupcija, pabrėždamas, kad visi korupcijos atvejai apima interesų konfliktą, bet atvirkščias teiginys ne visuomet teisingas²⁵. Abiem atvejais problema kyla kai, naudojantis situacija (piktnaudžiaujant užimama padėtimi, pareigomis), asmeninis interesas iškeliamas virš visuomeninio. Kitaip nei korupcija, interesų konfliktas nėra veiksmas, bet situacija, kurioje galima atsidurti ir nieko nedarant.

Tiek tyrinėtojai, tiek teisininkai ilgą laiką skyrė dvi interesų konflikto formas: esamą / dabartinį (angl. *actual*) ir potencialų (angl. *potential*). Pastaruoju metu skiriama dar viena interesų konflikto forma, t. y. numanomas (angl. *perceived*) ar tariamas (angl. *apparent*)²⁶ interesų konfliktas, kai atrodo, kad privatūs interesai gali turėti įtakos pareigų atlikimui. Suabejojimas darbuotojo objektyvumu ir reiškia numanomą interesų konfliktą. Potencialus ir tariamas interesų konfliktas yra tokia pat rimta problema kaip ir jau esamas konfliktas, nes ir įspūdis, kad kilę tokių konfliktų, pakerta visuomenės pasitikėjimą valdžia²⁷. Regimybės standarto įvedimas gali būti traktuojamas kaip tam tikra taisyklė, kurią valstybės tarnautojas ar politikas gali taikyti, kai pašaliečiams sunku spręsti, ar yra interesų konfliktas. Tačiau problemų kyla siekiant praktiškai taikyti šį standartą, nes įvertinti tą regimybę paliekama kiekvieno valstybės tarnautojo nuožiūrai²⁸. JAV teismų praktikoje taikomas individualios atsakomybės modelis reiškia, kad teismai tikisi, jog

²⁵ Carney G., *Conflict of interest: legislators, ministers and public officials*. TI source book, 1998.

²⁶ 1965 m. JAV prezidentas L. Džonsonas savo nutarime Nr. 11222 suformulavo pasirodymo (regimybės) standartą (angl. *appearance standart*), draudžiantį veikti taip, kad susidarytų įspūdis, jog tarnyba naudojama privatiems tikslams, kad kažkas išskirtinai vertinamas ir kt.

²⁷ Lewis, Gilman, p. 198; Cooper, p. 120.

²⁸ Behnke N., „Public trust, path dependency, and powerful interests“, *Public integrity* 10 (1), 2007/8, p. 28.

tarnautojų elgesys bus pavyzdys visuomenei. O visuomenė nori, kad valstybės tarnautojai vengtų netgi išpūdžio, jog netinkamai elgiasi²⁹. 1996 m. Kanados Aukščiausiasis Teismas išaiškino, kad net ir mintis apie galimą valstybės tarnautojo interesų supainiojimą daro tokią pačią žalą demokratiniam procesui kaip tikras interesų konfliktas³⁰.

Interesų konfliktų skalė gana plati: nuo dovanų ar paslaugų teikimo / gavimo, papildomo darbo, įsidarbinimo nustojus eiti tam tikras pareigas, nepotizmo, pasinaudojimo tarnybine informacija iki kyšio bandant paveikti politiką. Viešojo sektoriaus administravimo pokyčiai išryškino naujus interesų konflikto atvejus: konfliktus priimant oficialius sprendimus papildė valdžios pasirašomos sutartys, politinės konsultacijos dėl rengiamų įstatymų projektų (gali būti siejami tiek su lobizmo tvarkos pažeidimais, tiek su interesų konfliktais), didesnis palankumas verslui tikintis ten įsidarbinti išėjus į pensiją ir kt. Kintant valdžios veiklos kontekstui ir išivyrėjant vartotojiškoms vertybėms, kai kurie tyrinėtojai atkreipia dėmesį į įstatymuose nenumatytus interesų konfliktus³¹.

Prieš pradėdant vertinti Lietuvos situaciją reguliuojant interesų konfliktus, galima paminėti tarpukario Lietuvos Respublikos praktiką. 1919 m. liepą išleistame įstatyme „Dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo“ buvo suformuluoti keli esminiai principai, iš kurių pažymėtina, kad valdininkas už algą gali eiti pareigas tik vienoje įstaigoje³². Siekiant išvengti giminių ir pažįstamų protegavimo valstybės tarnyboje, 1920 m. sausio 20 d. buvo išleistas specialus Vyriausybės įsakymas. Pagal šį įstatymą buvo draudžiama priimti į valsty-

²⁹ Roberts R., „The Supreme court and the law of public service ethics“, *Public integrity* 1 (1), 1999, p. 37.

³⁰ Kernaghan K., *A special calling: values, ethics and professional public service*, <http://www.psagency-agencefcp.gc.ca/veo-bve/publications/serie/kernaghan/ascuvs_e.asp>, 2008 05 23.

³¹ Pavyzdys galėtų būti tarnybinė komandiruotė, kuri greičiau primena atostogas ir nėra labai svarbi organizacijai. Willbern Y., „Types and levels of public morality“, Kellar E. (ed.), *Ethical insight, ethical action. Perspectives for the local government manager*, Washington D.C.: International City Management Association, 1988, p. 9–21.

³² „Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 8–93.

bės tarnybą pirmos ir antros eilės gimines, būti vieni kitų vadovais ir pavaldiniais. Giminytės ryšiai nebuvo toleruojami, todėl vienas iš giminių turėjo būti perkeltas į kitą tarnybą³³. 1935 m. Valstybės taryba parengė įstatymo, kuriuo buvo numatyta tikrinti valdininkų pralobimo priežastis, projektą, bet nežinoma, koks buvo šio projekto likimas. Nepaisant tokio teisinio reguliavimo pasitaikydavo, kad tarnautojai turėdavo kelias tarnybas. Tai leidžia V. Smalskiui teigti, kad visą tarpukario Lietuvos laikotarpį taip ir nebuvo iki galo atskirti viešieji ir privatieji interesai valstybės tarnyboje³⁴.

Daugelyje Vakarų demokratijų takoskyros tarp viešo ir privataus vaidmens atsiradimas sietinas su kapitalizmo raida ir protestantiška darbo etika. Lietuvos istorinė raida (vėluojantis kapitalizmas, Rusijos imperijos valdymo tradicijų, o vėliau sovietinio valdymo stiliaus įtaka) nesudarė sąlygų visuomenei suvokti ir įsisąmoninti šių vaidmenų atskyrimo svarbą. Sovietmečiu galiojusi *blato* kultūra, kyšininkavimo praktika, piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi, valdiška nuosavybe, pagalba giminiams ar draugams ir kt. smulkūs nusizengimai, daromi viešajame gyvenime, negalėjo taip greitai išnykti iš visuomenės gyvenimo kartu su nepriklausomybės akto paskelbimu. Tokių greitų kaip politinėje, ekonominėje ar socialinėje srityje pokyčių visuomenės, o kartu ir valdžios atstovų vertybių sistemoje nebuvo galima tikėtis³⁵.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, ne iš karto šią santykių sritį imtasi reguliuoti teisinėmis priemonėmis. Specialus įstatymas, bandantis užkirsti kelią interesų konfliktams, Lietuvoje buvo priimtas 1997 m. liepos 2 d.³⁶, bet jo užuomazgų galima rasti ir 1994 m. Seimo statute³⁷, kurio 18 straipsnis pabrėžė Seimo nario prievolę vengti interesų konf-

³³ Vyriausybės įsakymas, *Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 1 (19).

³⁴ Smalskys V., „Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje“, Masiulis K., Krupavičius A. (red.), *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: Akritis, 2007, p. 33–43.

³⁵ Dahrendorf R., *Apmąstymai apie revoliuciją*, Vilnius: Periodika, 1990.

³⁶ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, 1997 07 02, Nr. VIII-371.

³⁷ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994 02 17, Nr. I-399.

likto, 1995 m. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnyje (draudimas gauti dovanas, turėti antrą darbą ar užsiimti kita veikla, atstovauti)³⁸. Šiame įstatyme buvo numatytos dvi su interesų konfliktu sietinos valdininkų pareigos, t. y. pareiga įstatymo nustatyta tvarka deklaruoti savo turtą ir pajamas ir pranešti vadovui, gavus jo sutikimą nevykdyti užduoties, jeigu asmeniniai, turtingieji interesai susikerta su užduotimi arba turima argumentų, kad asmeninės, privataus pobūdžio aplinkybės gali pakenkti valstybės valdymo tarnybos prestižui.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas buvo du kartus iš esmės taisomas 2000 m. ir 2009 m.³⁹, o tai leidžia pasekti teisėkūroje vykusius pokyčius (1 lentelė).

1 lentelė. Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pokyčiai

<i>Aspektas</i>	<i>Pokyčiai (1997, 2000, 2009 m.)</i>
Įstatymo paskirtis ir uždaviniai	Išliko nepakitę visose įstatymo redakcijose
Sąvokos ir jų apibrėžimas	Jų skaičius nuo 8 sumažėjo iki 7 (nebeliko kandidato sąvokos). Nepakito privačiojo ir viešojo intereso, interesų konflikto apibrėžimai. 2009 m. redakcijoje pasikeitė asmeninio suinteresuotumo sąvoka. Ankstesnėse redakcijose dirbančiojo valstybės tarnyboje siekis priimti palankų sprendimą buvo suvokiamas kaip asmeninis suinteresuotumas. Dabar ši sąvoka apibrėžiama kaip „valstybės tarnyboje dirbančio (ar jam artimo asmens) moralinė skola, moralinis įsipareigojimas, turtinė ar neturtinė nauda arba kitas panašaus pobūdžio interesas“. 2009 m. išsiplėtė asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje, ratas (šalia politikų, valstybės tarnautojų, teisėjų, profesinės karo tarnybos karių, karininkų minimi asmenys, dirbantys valstybės ar savivaldybės įmonėse, biudžetinėse ir viešosiose įstaigose, ir kt. asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus) ir išvardyti artimi giminaičiai ir šeimos nariai (iki tol buvo nuoroda į Baudžiamąjį kodeksą)

³⁸ Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas, 1995 04 04, Nr. I-836.

³⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas. 2000 02 17, Nr. VIII-1562; Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas, 2009 06 11, Nr. VIII-371.

<i>Aspektas</i>	<i>Pokyčiai (1997, 2000, 2009 m.)</i>
Asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje, prievolės	Jų skaičius nuo 7 sumažėjo iki 6. Nebeliko prievolės nustojus eiti pareigas nesinaudoti savo darbo toje tarnyboje pranašumais
Privačių interesų deklaravimas	<p>Nuo 2009 m. <i>deklaracijų pildytojų</i> gerokai padaugėjo: deklaruoti privalo ne tik valstybės tarnyboje dirbantys asmenys, bet ir politinių partijų pirmininkai ir jų pavaduotojai, kai kurių akcinių bendrovių vadovai (kur valstybė ar savivaldybė turi 50 proc. akcinio kapitalo), kandidatai, pretenduojantys užimti tam tikras politines pozicijas (Seime, Vyriausybėje, ES parlamente ir kt.).</p> <p><i>Deklaracijos teikimas:</i> 1997 m. įstatymas reikalavo jas pateikti iki kovo 1 d., 2000 m. redakcijoje nurodyta tai padaryti iki gegužės 1 d., 2009 m. pereita prie bendros nuostatos deklaraciją pateikti per mėnesį nuo išrinkimo, priėmimo ar paskyrimo į tarnybą.</p> <p><i>Deklaracijos turinys:</i> 1997 ir 2000 m. redakcijose reikalauta deklaruoti turta, pinigines lėšas, vertybinius popierius, turinius išipareigojimus, pajamų ir mokesčių suvestinius duomenis pagal Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymą, šalia to turimas įmonės, pareigos ar ryšius su įmonėmis, visuomeninėmis ar tarptautinėmis organizacijomis, artimuosius ar kt., dėl kurių gali kilti interesų konfliktas. 2009 m. redakcijoje nebevardijama tai, ko reikalauja Gyventojų turto ir pajamų deklaravimo įstatymas, o toliau vardijami deklaruojami interesai lieka nepakitę. <i>Dovanos ir paslaugos:</i> reikalavimą deklaruoti ne iš artimųjų gautas dovanas ir paslaugas, kurių vertė didesnė nei 100 Lt (1997), keitė 1 MGL riba (2000) ir galiausiai reikalavimas deklaruoti ir iš nepažįstamų (5 MGL), ir artimųjų (50 MGL) gautas dovanas ar paslaugas diferencijuojant jų vertę. Daroma prielaida, kad paslaugos ar kitokios išlaidos gali būti apmokėtos ne tik asmeniui, bet ir jo sutuoktiniui (sugyventiniui, partneriui). <i>Kelionės:</i> atskirai buvo minimos tik 1997 m. įstatyme – reikalaujama deklaruoti didesnės nei 1000 Lt vertės keliones. <i>Sandoriai:</i> reikalavimas juos deklaruoti, kai vertė viršija 20 MGL, atsirado vėliausioje įstatymo redakcijoje.</p> <p><i>Deklaracijos tikslinimas:</i> laiko tarpas nuo 2 savaičių (1997 ir 2000) diferencijavosi, nes patikslinimai turi būti padaryti per 30 dienų, o papildymai per 7 dienas (2009).</p> <p><i>Deklaracijos saugojimas ir tikrinimas:</i> tai daryti gali institucijos vadovas, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, mokesčių inspekcija, o nuo 2009 m. ir teisėsaugos institucijos.</p> <p><i>Deklaracijos viešumas:</i> 2009 m. redakcijoje abstrakčiau pasakoma, kieno deklaracijos yra prieinamos visuomenei, atsiranda užuomina apie Privačių interesų registrą</p>

1 lentelės tęsinys

<i>Aspektas</i>	<i>Pokyčiai (1997, 2000, 2009 m.)</i>
Reikalavimai asmenims, dirbantiems valstybės tarnyboje	<p><i>Pareiga nusišalinti</i> rengiant, svarstant ar priimant sprendimus arba kitaip paveikti sprendimus liko nepakitusi.</p> <p>Teisės atstovauti valstybei, savivaldybei, privačioms grupėms ar asmenims apribojimais nepakito.</p> <p>Apribojimais naudojant savo pareigas, galias, vardą siekiant paveikti kitų sprendimus ir naudojimosi tarnybine informacija apribojimais lieka tokie patys.</p> <p>Nuo 2000 m. įstatymas neleidžia dovanų ar paslaugų ne tik priimti, bet ir jas teikti.</p> <p>Nuo 2009 m. pasikeitė kiti apribojimai ir draudimai, nes numatyta, kad pažeidę šį įstatymą metus negali būti skatinami ar keliami į aukštesnes pareigas, o pasibaigus tarnybos santykiams, trejus metus negali būti priimami į valstybės tarnybą</p>
Prievolės ieškant kito darbo	Reikalavimas pranešti apie pasiūlymus pereiti į kitą darbą, jei tai gali sukelti interesų konfliktą ir vadovo informavimas apie siūlymo pereiti į kitą darbą priėmimą, lieka tokie patys
Apribojimai pasibaigus tarnybai	Apribojimai metams laiko sudaryti darbo sutartį, sudaryti sandorius ar naudotis individualiomis lengvatomis, atstovauti fiziniams ar juridiniams asmenims toje institucijoje, kur jis dirbo pastaruoju metu, nepasikeitė
Įstatymo vykdymo kontrolė	Pavesta Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai (toliau – VTEK), institucijų ar įstaigų vadovams ar jų įgaliotiems atstovams, kt. valstybės institucijoms. 2009 m. įstatyme nebedetalizuojamos VTEK funkcijos
Atsakomybė už įstatymo pažeidimus	Išlieka nekonkreči

Šalia taisyklės primenančių įstatymo nuostatų, kaip elgtis konkrečiose situacijose, minimi ir bendrieji principai, kurie įstatymų kūrėjų įvardyti kaip prievolės. Įstatymas numato šias asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje, prievolės: 1) nešališkai, sąžiningai ir tinkamai atlikti tarnybinės pareigas, 2) vengti interesų konflikto ir stengtis, kad nekiltų abejonių dėl tokio konflikto buvimo, 3) nesinaudoti pareigomis asmeninei naudai gauti, 4) priimant sprendimus, vadovautis įstatymais ir visų asmenų lygybės principu, 5) nesinaudoti ir neleisti naudotis tarnybine ar kita su savo veikla susijusia informacija, 6) tie-

siogiai ar netiesiogiai nesinaudoti ir neleisti naudotis jokia valstybės nuosavybe, taip pat valstybei nuomojama nuosavybe kitokiai nei tarnybinė veiklai (3 str.).

Apibendrinant įstatymo raidą Lietuvoje, galima nurodyti šiuos interesų konflikto reglamentavimo pokyčius:

- 1) Nuo esamo interesų konflikto pereinama prie tariamo (prievolė elgtis taip, kad nekiltų abejonių, jog toks konfliktas yra – 3 str. 2 punktas), tai atspindi daugelyje šalių įsitvirtinusią regimybės dėl tokio konflikto buvimo nuostatą, kuri kenkia visuomenės ir valdžios santykiams. Siekiant užkirsti kelią tokiam konfliktui ateityje (potencialus interesų konfliktas) ir korupcijos atsiradimui, įstatyme formuluojami reikalavimai imtis tam tikrų priemonių (pavyzdžiui, pasikeitus situacijai, papildyti privačių interesų deklaraciją ir kt.).
- 2) Šiek tiek prasiplečia paties interesų konflikto suvokimo mastas. Tai liudija keli faktai. Pirmiausia keičiasi pats pildomų deklaracijų turinys. Panašiai kaip užsienyje atsiranda tam tikra diferenciacija dovanų, paslaugų ar kt. atvejais, suvokiant, kad ne tik iš pašalinių asmenų gauti „paskatinimai“, bet ir tam tikri šeimyniniai išpareigojimai neišvengiamai gali vesti link interesų konflikto. Tas pats pasakytina ir apie patį subjektą, į kurį gali būti nukreiptas dėmesys teikiant dovanas ar paslaugas: jis gali būti ne tik valstybės tarnyboje dirbantis, bet ir jam artimas asmuo. Suvokiant besikeičiantį veiklos kontekstą, atsiranda reikalavimas deklaruoti sutuoktinio sudarytus sandorius. Įstatymas ne tik numato apribojimus gaunant dovanas ar paslaugas, bet ir jas teikiant, nes valstybės tarnyboje dirbančių asmenų veikla gali tapti interesų konflikto situacijos susidarymo priežastimi.
- 3) Pati įstatymo dvasia lieka mažai pakitusi. Klaidingai siekiama suderinti valstybės tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus. Lietuvos įstatymo kūrėjai, kitaip nei kitų šalių politikai, bando suderinti iš principo nesuderinamus privačiuosius ir viešuosius interesus, nors juos reikia atskir-

ti, nubrėžiant tarp jų aiškią ribą. Rizikos sritys, kuriose gali kilti pagunda sumaišyti interesus, lieka beveik nepakitusios: sprendimų priėmimo procesas, galimybės naudotis tarnybine informacija, nuosavybe, padėtimi, atstovavimo galimybės, potarnybinis įsidarbinimas. Būtų galima suabejoti, ar nustatyti vieneri metai yra pakankamas laikotarpis, kad būtų atsiribota nuo turėtų ryšių, asmenų. Daugelyje demokratijų (JAV, Kanada, Prancūzija, Didžioji Britanija ir kt.) tas santykių ir ryšių atšalimo laikotarpis yra dveji–treji ar net penkeri metai. Netgi gretimose šalyse santykių atšalimo laikotarpis yra ilgesnis: Estijoje treji, Latvijoje dveji metai⁴⁰.

3. Interesų konflikto tema Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų etikos kodeksuose

Užsienio demokratių šalių praktikoje interesų konflikto tema aptinkama ne tik teisės aktuose, bet ir etikos ar elgesio kodeksuose. Kokia gi padėtis Lietuvoje? Šiai temai apžvelgti buvo atlikta septyniolikos Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų ar atskirų profesijų etikos ir elgesio kodeksų, kurie yra pateikti Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos interneto tinklapyje, turinio analizė. Beveik visuose dokumentuose (išskyrus Antstolių profesinės etikos kodeksą) paliečiama interesų konflikto tema. Daugelyje kodeksų minimas ir Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, kuriuo remiantis buvo kuriami šie darbuotojų elgesį reglamentuojantys dokumentai. Tačiau dėmesys šiam aspektui yra skirtingas. Kai kur tik pateikiamos viešųjų ir privačiųjų interesų, interesų konflikto sąvokos, nedetalizuojant, koks turi būti tarnautojų elgesys atsidūrus psichologiškai dviprasmiškoje situacijoje, kai galima asmeninė nauda visuomenės sąskaita priimant tam tikrą sprendimą. Aplinkos apsaugos valstybinės

⁴⁰ *Anti-corruption Act. Estonia, 27 January 1999, article 19; Law on Prevention Corruption. Latvia, 21 December 1995, section 20.*

kontrolės pareigūnų etikos taisyklėse tarp kodekso šaltinių minimas ir interesų konfliktą reguliuojantis įstatymas, bet pačiame tekste net nėra interesų konflikto sąvokos. Tik skaitant tekstą aiškėja, kad apie tai ir kalbama 5.18 punkte reikalaujant „deklaruoti savo privačius interesus, susijusius su asmeniniais įsipareigojimais, ir spręsti visus kylančius konfliktus taip, kad būtų apginti viešieji interesai“⁴¹.

2006 m. priimto Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodekso 5 straipsnis skirtas privačių interesų deklaravimo aspektui, kartu darant nuorodas į minėtą įstatymą⁴². Reikalavimas kuri laiką susilaikyti nuo tam tikros veiklos nustojus eiti valstybės tarnautojo pareigas dar įvardijamas kaip „besisukančių durų“ principas, pabrėžiamas tik Valstybės kontrolės pareigūnų tarnybinės etikos ir Lietuvos Respublikos savivaldybės kontrolės ir audito institucijos valstybės tarnautojų tarnybinės etikos kodeksuose. Pastarųjų dokumente teigiama, kad tarnautojui draudžiama atlikti auditą, jeigu jis yra „buvęs audituojamo subjekto darbuotojas ir nuo darbo santykių pabaigos yra praėję mažiau kaip 1 metai“ (16.3 punktas)⁴³. Draudimas naudotis institucijos vardu ar tarnybine padėtimi, atstovauti institucijai (fiziniais ir juridiniams asmenims, tvarkant jų reikalus) santykiuose su kitais asmenimis, jeigu darbuotojas su jais turi asmeninių interesų, minimas tik Valstybinės darbo inspekcijos darbuotojų etikos kodekse (8.2 ir 26 punktai)⁴⁴.

Specialiųjų tyrimų tarnybos (STT) darbuotojų etikos kodekse atskiras skyrius skirtas darbuotojo viešų ir privačių interesų derinimui. Jame pabrėžiamas bendras principas, kad tokie „šeimyniniai, visuomeniniai,

⁴¹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas dėl aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnų etikos taisyklių patvirtinimo, 2005 02 07, Nr. D1-69.

⁴² Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas, 2006 09 19, NR. X-816.

⁴³ Lietuvos Respublikos savivaldybės kontrolės ir audito institucijos valstybės tarnautojų tarnybinės etikos kodeksas, patvirtintas SKA visuotiniame susirinkime, 2004 03 05.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriatas įsakymas dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos darbuotojų etikos kodekso, 2003 08 06, Nr. 1-210.

socialiniai ir kitokie santykiai nekenktų tarnybai (darbui) ir netrukdytų atlikti tiesiogines pareigas“. Tokioje situacijoje STT darbuotojas turi informuoti vadovus ir nusišalinti nuo veiksmų atlikimo. Paskui detalizuojamos kelios galimos interesų konflikto formos: neteisėta įtaka, dovanos, paslaugos ir kt. prielankumo ženklai, dalyvavimas finansinėje ar komercinėje veikloje (6 skirsnis)⁴⁵.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos tarnautojų tarnybinės etikos kodekse detalizuojant padarumo principą paliečiama interesų konflikto tema. Teigiama, kad „tarnautojas privalo elgtis nepriekaištingai, būti nepaperkamas, nepriimti dovanų, pinigų ar neatlygintinų paslaugų, išskirtinių lengvatų ir nuolaidų iš asmenų ar organizacijų, jeigu tai gali sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą“. „Šis draudimas netaikomas, kai tarnautojui siūlomi tik simboliniai dėmesio ir pagarbos išraiškos ženklai – mažaverčiai suvenyrai, daiktai, susiję su veiklos reklama, gėlės“ (6.4 punktas)⁴⁶.

Bene išsamiausiai ši tema nagrinėjama Lietuvos banko tarnautojų ir Lietuvos banko valdybos (LBV) etikos kodeksuose. Pirmame dokumente minimos tokios interesų konflikto formos (dovanos, paslaugos, kita apmokama veikla, derybos dėl būsimo įsidarbinimo 8–11 str.), pabrėžiama numanomo interesų konflikto žala institucijai ir reikalaujama jo vengti (19 str.). Teigiama, kad „interesų konfliktai gali kilti tuomet, kai tarnautojai turi su tarnyba nesusijusių ar asmeninių interesų, kurie gali turėti įtakos (arba gali atrodyti, kad turės) nešališkai ir objektyviai vykdant pareigas“⁴⁷. LBV kodekse detalizuojant taikomus apribojimus (atskiras skyrius) taip pat minimas galimas ir numanomas interesų konfliktas (13 str.). Smulkiau kalbama apie dovanas, paslaugas nurodant, kas

⁴⁵ STT direktoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos darbuotojų etikos kodekso, 2001 02 08, Nr. 27.

⁴⁶ Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus įsakymas dėl finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos tarnautojų tarnybinės etikos kodekso patvirtinimo, 2004 05 10, Nr. 34V.

⁴⁷ Lietuvos Banko valdybos nutarimas dėl Lietuvos Banko tarnautojų etikos kodekso, 2005 01 13, Nr. 5.

laikoma ir kas nelaikoma dovanomis (nurodant jų vertę), honorarus, atliekamus finansinius sandorius tam tikrose situacijose, nurodoma, kad draudžiama „bet kokią veiklą (tiek už atlyginimą, tiek neatlygintinai), kuri sumažintų pasitikėjimą jo ar kito valdybos nario nepriklausomumu ar nešališkumu arba galėtų pakenkti Lietuvos banko reputacijai ir interesams“ (20 str.). Neapeinamas ir vaišingumo klausimas nurodant, kad „tarnautojai gali priimti kvietimus į su tarnyba susijusius priėmimus, kultūrinius renginius ar vaišes, jeigu tai nesukels išpareigojimų, susijusių su darbine veikla“ (27 punktas)⁴⁸. Kad šiuose dviejuose kodeksuose daugiau nei kituose skiriama dėmesio interesų konflikto aspektui galima paaiškinti tuo, jog kuriant dokumentą vadovautasi ne tik Lietuvos teisės aktais, bet ir Europos centrinio banko elgesio kodeksu ir užsienio valstybių centrinių bankų praktika.

Darbas kitur ar gaunamas atlygis taip pat gali būti viena iš interesų konflikto pasireiškimo formų. Todėl kai kuriuose kodeksuose atsiranda draudimas užsiimti kita veikla. Pavyzdžiui, Muitinės pareigūnų etikos kodekse⁴⁹ reikalaujama „nesinaudoti savo tarnybine padėtimi ir neužsiimti kita veikla, kuri galėtų sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą, sudarytų prielaidas tarnybos teikiamas galimybes panaudoti ne viešajam interesui garantuoti, trukdytų atlikti tarnybos pareigas arba kenktų tarnybos autoritetui ar ją diskredituotų“ (7.3.3 punktas).

4. Interesų konflikto prevencijos galimybės: Lietuvos patyrimo vertinimas

Pats savaime demokratinis sprendimų priėmimo principas negarantuoja bendrų interesų raiškos, todėl būtinos užkardomosios priemonės politikų ir valstybės tarnautojų galimam savanaudiškumui ir piktnau-

⁴⁸ Lietuvos Banko valdybos nutarimas dėl Lietuvos Banko valdybos etikos kodekso, 2004 11 11, Nr. 175.

⁴⁹ Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo, 2006 12 27, Nr. 1b-888.

džiavimui (pirmenybės atidavimas privačiam, o ne visuomeniniam vaidmeniui) atsirasti. Bandoma reguliuoti tiek atskirus interesus, tiek veiklą. Daugelyje Vakarų šalių bandymai paveikti priimamus sprendimus, finansiniai sandoriai, darbas už institucijos ribų, kitokia veikla (privačiose ar nepelno įstaigose, reprezentavimas), įsidarbinimas nustojus eiti valstybės tarnautojo pareigas, santykiai su giminėmis, dovanos, pramogos ar paslaugos, prekiavimas informacija traktuojami kaip galimos interesų konfliktų rizikos sritys.

Interesų konfliktų prevencija mažiau kainuoja ir yra pozityvesnė nei problemos padarinių likvidavimas. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, remdamasi atskirų demokratijų patyrimu, rekomenduoja tokias interesų konfliktų užkardymo priemones: intereso likvidavimas, nusišalinimas nuo sprendimo priėmimo, priėjimo prie tam tikros informacijos apribojimas, tarnautojo funkcijų pakeitimas nekonfliktinėmis, pareigų ir atsakomybės persvarstymas, konfliktinio intereso perkėlimas į aklo pasitikėjimo sistemą, konfliktą sukeliančių funkcijų atsisakymas ir atsistatydinimas iš pareigų⁵⁰. Lietuvoje numatytos tik kelios iš šių priemonių: privačių interesų deklaravimas, nusišalinimas nuo sprendimo rengimo, svarstymo ar priėmimo. Privačių interesų deklaravimas ir registravimas atliekamas, kad prireikus būtų galima paaiškinti visuomenei ar žiniasklaidai, kaip tas konfliktas buvo išspręstas. Deklaravimas nebūtinai turi būti viešas procesas. Viešai deklaruoti visuomenei interesus reikalaujama iš aukštas pareigas turinčių tarnautojų, o žemesnes pareigas einantys tarnautojai deklaruoja organizacijos viduje, nebūtinai visą informaciją paviešinant. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas neapsiriboja vien reikalavimu pildyti privačių interesų deklaracijas, bet ir numato tam tikrą kontrolę (tikrina institucijos vadovas, mokesčių inspekcija ar Vyriausioji tarnybinės etikos komisija) ir viešumo galimybę (9–10 str.). Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje

⁵⁰ OECD, *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*, 2004.

tarnyboje įstatymo priežiūra patikėta specialiai įkurtai Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai. Pasiūlymai kurti Lietuvoje aklo pasitikėjimo sistemą buvo sutikti gana rezervuotai, todėl šios minties buvo atsisakyta.

Į interesų konflikto prevenciją galima pažiūrėti ir kiek kitokiu žvilgsniu – diegti kelis etikos principus, kaip siūlo C. E. Vose'as⁵¹. Pirmasis principas skelbia, kad *negalima dalyvauti priimant sprendimus turint privatų interesą*. Lietuvoje galiojantis įstatymas privačius interesus apibrėžia kaip asmens (ar jo giminių, artimųjų) moralinę skolą, moralinį įsipareigojimą, turtinę ar neturtinę naudą ar kito panašaus pobūdžio intereso buvimą, galintį turėti įtakos tarnybinių pareigų atlikimui. Interpretuojant viešųjų interesų sąvoką minimi nešališkumo ir teisingumo principai. Įstatymas reglamentuoja pareigą nusišalinti rengiant, svarstant ar priimant sprendimus, kartu draudžiama tuos sprendimus koku nors būdu paveikti (11.1 str.). Tačiau teiginys, kad „institucijos vadovas ar įgaliotas asmuo gali nepriimti pareikšto nusišalinimo ir įpareigoti asmenį dalyvauti tolesnėje procedūroje“ (11.2 str.), kompromituoja šį, pirmąjį, principą. Pareiga nusišalinti galioja ir tuo atveju, kai asmuo dalyvauja kontrolės, tyrimų komisijų ar kitų tokio pobūdžio institucijų veikloje būdamas asmeniškai suinteresuotas. Svarbus, bet, atrodo, nepakankamai praktiškai Lietuvoje suvokiamas yra įstatymo reikalavimas, kad asmuo negali, naudodamas savo pareigas, galią ir vardą, siekti paveikti kitų asmenų sprendimą, kuris tiesiogiai ar netiesiogiai sukeltų interesų konfliktą (13 str.).

Antrasis principas *draudžia priimti dovanas, paslaugas ir kt. vaishingumą iš privačių šaltinių siekiant užtikrinti nešališką ir objektyvų pareigų atlikimą, užbėgti už akių asmeninių santykių mezgimuisi*. Dovanos, paslaugos ar kitokios naudos, kuria siekiama paveikti valstybės tarnautoją, priėmimas gali sukompromituoti institucijos ar visos valdžios reputaciją, individą patraukti korupcijos link. Kartais problema yra ne dovanos vertė (ji gali būti nominali), bet duodančiojo

⁵¹ Vose, p. 243.

ir imančiojo santykiai, kurie gali sukelti potencialų interesų konfliktą ir abejones ne tik dėl konkretaus asmens, bet ir visos organizacijos priimamų sprendimų. Kai kuriose šalyse dovanų priimti iš pricipo negalima, kitose valstybėse yra aiški riba tarp priimtinos ir nepriimtinos naudos, kuri paprastai turi piniginę išraišką. Leidžiama iš šeimos narių ar giminaičių priimti dovanas, susijusias su tarptautiniu protokolu, atspindinčias normalius vaišingumo standartus, jei jos nekelia abejonių dėl nešališkumo ir objektyvumo, nekompromituoja valdžios atstovų ir neleidžia suabejoti jų sąžiningumu ir principingumu.

Pavyzdžiui, JAV senatoriams draudžiama priimti dovaną, kurios vertė didesnė nei 50 dolerių, arba iš vieno asmens per metus gauti dovanų už 100 dolerių viršijančią sumą. Siekiant išvengti nereikalingų diskusijų, Senatorių etikos kodekse ir Senatorių etikos vadove pateikiamas dovanos apibrėžimas⁵², išvardijama, kas nėra laikoma dovana, kokios dovanos draudžiamos. Dovana šeimos nariui ar kitam su juo susijusiam asmeniui taip pat traktuojama kaip dovana, jei yra pagrindo manyti, kad ji buvo duota dėl oficialios parlamentaro padėties. Kanadoje politikams draudžiama tiesiogiai ar netiesiogiai imti dovanas ar kitokią naudą, kuri būtų susijusi su jų parlamentine veikla, nebent mandagumo dovanas (lankstinukus, marškinėlius, kepuraites ir kt.) ar dovanas pagal protokolą.

Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas numato tam tikrus apribojimus dėl dovanų ar paslaugų priėmimo ir teikimo. Nors įstatymas nepateikia dovanos sąvokos, reikalauja deklaruoti ir iš nepažįstamų ir giminių gautas dovanas, kurių vertė viršija nustatytą ribą. Leidžiamos dovanos ar paslaugos pagal tarptautinį protokolą ar „tradicijas, kurios įprastai yra susijusios su asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, pareigomis“. Šių tradicijų nesukonkretinimas palieka interpretacijos laisvę ir kartu sudaro teisinį neaiškumą. Lietuvos Respublikos Seimo valdyba ats-

⁵² Tai atsidėkojimas, paslauga, nuolaida, pramoga, vaišingumas, paskola, pakantumas ar kitas dalykas, turintis piniginę vertę. Gali būti mokymo, transportavimo, apgyvendinimo išlaidų padengimas ir kt. *Senate Ethics manual; Standing rules of the Senate.*

kiru sprendimu „Dėl dovanų, gautų pagal tarptautinį protokolą ar tradicijas, perdavimo Seimo kanceliarijai, jų saugojimo ir eksponavimo taisyklių patvirtinimo“ (2007 m. kovo 14 d.) reglamentuoja dovanų, kurių vertė viršija 5 MGL, tolesnį likimą. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (2000 m. birželio 21 d.) priimtas analogiškas sprendimas dėl valstybės tarnautojų gautų dovanų. Lietuvoje nėra bendro viešų dovanų registro, bet tokią idėją palaiko ir institucijose ragina juos steigti VTEK. Šalyje galiojantys teisės aktai (Vyriausybės nutarimas Nr. 526, 2004 m.) reglamentuoja tik išvykų (komandiruočių) apmokėjimo, trukmės ir kitus formalius tokių renginių organizavimo aspektus, bet tarnybinės etikos nuostatų jie nepaliečia, todėl neretai pasitaiko įvairių piktnaudžiavimų tarnybinėmis komandiruotėmis, iš privataus lėšų sektoriaus apmokamų kelionių.

Trečiasis principas teigia, kad *valstybės tarnautojui neleistina padėti privatiems asmenims ar organizacijoms bendraujant su valdžia*. Interesų konflikto priežastis gali būti ne tik valstybės tarnautojo turiniai interesai, bet ir asmeniniai santykiai. Čia visų pirma paminėtini šeimos nariai ir giminės. Pagalba jiems parūpinant aukštus pajamingus postus naudojantis tarnybine padėtimi įvardijama kaip nepotizmas. Bandyamas palankiau vertinti giminaičius samdant, paaukštinant pareigas, skiriant kontraktus ir kitais būdais pažeidžia vienodo visų traktavimo, teisingumo, nešališkumo, objektyvumo ir kt. principus.

Lietuvoje galiojantis įstatymas apriboja teisę atstovauti: valstybės tarnautojas negali atstovauti valstybei ar savivaldybei ar jų institucijoms tvarkydamas reikalus su fiziniais ar juridiniais asmenimis, iš kurių jis ar jo giminaičiai, šeimos nariai gauna pajamų ar turi akcijų, daugiau nei 10 proc. įstatinio kapitalo; negali atstovauti privačioms grupėms ar jų interesams (12 str.). Taip pat draudžiama naudojant einamas pareigas, turimą galią ir vardą daryti įtaką kitų sprendimams, kurie sukelia interesų konfliktą (13.2 str.). Valstybės tarnybos įstatymas draudžia priimti į darbą gimines, jeigu juos sietų tiesioginio pavaldumo santykiai (9.3.3 str.). Darbo kodeksas (93 str.) draudžia eiti tarnautojų pareigas vienoje valstybės ir savivaldybių institucijų

ar įmonių asmenims, kuriuos sieja artimi giminystės ar svainystės ryšiai, jei jų tarnyba būtų susijusi su vieno iš jų tiesioginiu pavaldumu kitam ar vieno teise kontroliuoti kitą. Šios taisyklės išimtis yra nustačiusi vyriausybė (kultūros, švietimo, sveikatos priežiūros ir kt. darbuotojams).

Ketvirtasis principas *neleidžia buvusiam valstybės tarnautojui kurį laiką naudotis buvusiais ryšiais, draugystėmis*, nes tai gali kompromituoti valdžią. Būsimas įsidarbinimas, nustojus eiti valstybės tarnautojo pareigas, privačioje ar nepelno institucijoje, su kuria anksčiau turėta tarnybinių reikalų, gali būti naudingas tai institucijai (turimos žinios, patyrimas, asmeniniai ryšiai). Šiai problemai išspręsti taikomas vadinamasis besisukančių durų barjeras (angl. *revolving door*), t. y. laiko limitas, kai nustatytą laiką ribojama galimybė pasinaudoti anksčiau turėtomis žiniomis ir ryšiais apribojant įsidarbinimą tam tikrose įstaigose. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas numato prievolę pranešti apie pasiūlymus pereiti į kitą darbą, jei tokie pasiūlymai gali sukelti interesų konfliktą, ir tokių pasiūlymų priėmimą (16–17 str.). Įstatymas numato metams laiko, pasibaigus tarnybai, tam tikrus apribojimus. Negalima: dirbti tokiose struktūrose, su kuriomis siejosi turėtos tarnybinės pareigos; sudaryti sandorių ar gauti lengvatų savo įmonei iš buvusios darbovietės; atstovauti fiziniams ar juridiniams asmenims tose institucijose, kur buvo dirbama pastaraisiais metais, atstovauti kitose institucijose tais klausimais, kurie anksčiau priklausė jo kompetencijai (18–20 str.).

Penktasis principas *draudžia disponuoti tarnybine konfidencialia informacija* asmeniniais ar grupiniais tikslais. Kai kurie valstybės tarnautojai disponuoja informacija, kuri yra komerciškai jautri verslo ir asmenų atžvilgiu, susijusi su mokesčių ir reguliavimo, įstatymo įgyvendinimo ir persekiojimo, valdžios ekonominės politikos ir finansų vadybos klausimais. Tikimasi, kad valstybės tarnautojai netinkamai nenaudos tarnybos metu gautos informacijos siekdami asmeninės ar kitokios naudos, ieškodami naujo darbo, bet rūpinsis jos konfidenci-

alumo užtikrinimu. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas gana glaustai deklaruoja disponavimo tarnybine informacija nuostatas. Draudžiama naudotis ar leisti naudotis tarnybine informacija tenkinant privačius (giminaičių, šeimos narių) interesus (13.2 str.). Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatyme (2000 m.) teigiama, kad valstybės tarnautojai, teikdami informaciją, turi būti nešališki ir objektyvūs, pabrėžiami informacijos išsamumo, tikslumo, teisėtumo ir nediskriminavimo ją teikiant principai (4 str.).

Pats interesų konfliktas nėra patologija, bet normalus reiškinys, kylantis iš skirtingų socialinių vaidmenų. Kadangi politikų, vyriausybės atstovų ir valstybės tarnautojų vaidmenys visuomenės gyvenime kiek skiriasi, tai ir reguliuojant interesų konfliktą esama (arba turi būti) nedidelių skirtumų⁵³. Visų interesų konfliktų uždrausti neįmanoma, todėl priimami įstatymai, kur galima, numatomos taisyklės ar gairės, kad būtų lengviau elgtis. Lietuvos patyrimą reguliuojant interesų konfliktą galima įvertinti peržvelgiant bendruosius ir specifinius įstatymus (interesų konfliktą draudžiantis įstatymas, kuris buvo analizuotas pirmiau) bei etikos / elgesio kodeksus (2 lentelė) ir analizuojant, kaip reguliuojama politikų bei valstybės tarnautojų veikla.

Interesų konflikto reguliavimas politikų veikloje. Konstituciniame dokumente nurodomi keli draudimai, jie pakartojami Seimo statute, o elgesio kodekse pabrėžiami atskiri principai (lyg gairės). Šalia interesų deklaravimo reikalaujama, kad parlamentaras iš anksto praneštų apie turimą interesą ir nusišalintų nuo sprendimo priėmimo.

Interesų konflikto reguliavimas valstybės tarnautojų veikloje. Nors konstitucijoje konkrečių draudimų valstybės tarnautojams panašiose situacijose nėra, jų veikla labiau teisiškai reguliuojama draudžiant interesų konflikto situacijas. Valstybės tarnybos ir viešojo administravimo įstatymuose minimi draudimai (su valstybės tarnyba nesuderinti

⁵³ Reed Q., *Sitting on the fence. Conflicts of interest and how to regulate them*, 2008, <<http://www.U4.no/document/publications.cfm>>, 2009 10 01.

2 lentelė. Lietuvos teisės aktai, reguliuojantys interesų konfliktą

<i>Įstatymai</i>
<p><i>Konstitucija</i> (1992) pabrėžia valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principą (5 str.), kad Seimo nario pareigos nesuderinamos su kitomis pareigomis ar darbu ir draudžia jam gauti kitą atlygį, išskyrus už kūrybinę veiklą (60 str.). Panašūs reikalavimai keliami Prezidentui (83 str.), vyriausybės nariams (99 str.), teisėjams (113 str.).</p> <p><i>Gyventojų turto deklaravimo įstatymas</i> (1996) reikalauja pagrįsti deklaruoto turto įsigijimo šaltinius (4 str.).</p> <p><i>Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas</i> (1997).</p> <p><i>Valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas</i> (2006) pabrėžia sąžiningumo, skaidrumo ir viešumo, padarumo, nesavanaudiškumo principus (4 str.), reikalauja deklaruoti privačius interesus (5 str.).</p> <p><i>Valstybės tarnybos įstatymas</i> (1999) vardija aštuonis svarbiausius etikos principus, kuriais privalo vadovautis valstybės tarnautojai (3 str.), pabrėžia pareigą tarnauti visuomenės interesams, vengti interesų konflikto, nepiknaudžiauti tarnybine informacija ir valdiška nuosavybe, papildomas darbas leidžiamas tik gavus raštišką leidimą (15 str.); išvardija keturis su valstybės tarnautojo darbu nesuderinamos veiklos aspektus (16 str.), draudžia nepotizmą (9 str.).</p> <p><i>Viešojo administravimo įstatymas</i> (1999) akcentuoja objektyvumo ir nepiknaudžiavimo valdžia principus (3 str.), pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo nušalinimą nuo dalyvavimo administracinėje procedūroje nepotizmo ar interesų konflikto situacijoje (25 str.).</p> <p><i>Seimo statutas</i> (1994) pabrėžia Seimo nario pareigų nesuderinamumą su kt. pareigomis ar darbu (6 str.), leidžia gauti kitą atlygį tik už kūrybinę veiklą (15.4 str.), pabrėžia prievolę vengti interesų konflikto (18 str.)</p>
<i>Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai</i>
<p>Dėl tarnybinių lengvųjų automobilių įsigijimo, nuomos ir naudojimo biudžetinėse įstaigose (1998).</p> <p>Dėl tarnybinių mobiliųjų telefonų (2002).</p> <p>Dėl valstybės tarnautojų etikos taisyklių (2002).</p> <p>Dėl valstybės tarnautojų prašymų leisti dirbti kitą darbą nagrinėjimo ir sprendimų dėl leidimo valstybės tarnautojams dirbti kitą darbą priėmimo ir atšaukimo taisyklių patvirtinimo (2006)</p>

nama veikla, nepotizmo draudimas), nurodomos pareigos, įvardijami bendrieji principai, kurie padėtų tinkamai atlikti pareigas. Siekdama užbėgti už akių įvairiems piktnaudžiavimams, Vyriausybė atskirais nutarimais bando reglamentuoti naudojimosi tarnybiniu transportu, mobiliaisiais telefonais, leidimų dirbti kitą darbą išdavimo tvarką.

Valstybės tarnautojų etikos principai detalizuojami Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (2002 m.) priimtose „Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėse“, kurios galios iki bus parengtas etikos kodeksas ir šiuo metu atlieka jo funkciją. Taisyklėmis siekiama apibrėžti valstybės tarnautojų veiklos ir elgesio principus ir kartu kelti visuomenės pasitikėjimą valstybės tarnautojais. Kaip rodo atlikta Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų etikos kodeksų turinio analizė, beveik visuose etikos kodeksuose atkreiptas dėmesys į šią aktualią problemą.

Bene pagrindinis politikų ir valstybės tarnautojų interesų konflikto situacijų reguliavimo skirtumas yra ne tik jiems taikomų draudimų skaičius, bet ir jų interesų deklaravimo tvarka. Kadangi valstybės tarnautojai eina pareigas ilgiau nei politikai, jiems taikoma daugiau draudimų, galinčių sukelti interesų konflikto situacijas. Politikų priimami sprendimai svarbesni visos šalies mastu, todėl siekiant didesnio veiklos skaidrumo jų interesų deklaracijos yra viešos, jos teikiamos Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai. Bet ne kiekvieno valstybės tarnautojo turimi interesai gali būti aktualūs, deklaracijos teikiamos ir kaupiamos pačioje institucijoje; viešai skelbiamos tik vadovaujantis pareigas einančių valstybės tarnautojų interesų deklaracijos⁵⁴.

Išskiriamos dvi interesų konflikto politikos kryptys: 1) į taisykles (detalizavimas) ir 2) į principus (labiau pabrėžiant vertybes) orientuota politika. Teisės aktais nustatytos taisyklės paprastai siekia užkirsti kelią interesų konflikto situacijoms atsirasti ir kartu pataria, kaip reikėtų elgtis tokiose situacijose. Nors įstatymai kuriami siekiant užkirsti kelią atskiroms problemoms kilti, bausti pažeidėjus, jie kartu atlieka ir šveičiamąją misiją. Tačiau įstatymai automatiškai nepakeičia žmonių elgesio. Šalia esamų teisės normų ne mažiau svar-

⁵⁴ Q. Reed teigia, kad mažiau išsivysčiusiose šalyse (pereinamojo laikotarpio iš autoritarizmo į demokratiją visuomenė) jaučiamas didesnis tarptautinis spaudimas reguliuoti interesų konfliktus, todėl atsiranda reikalavimas visiems valstybės tarnautojams deklaruoti interesus, o tai įstatymo įgyvendinimą labai apsunkina ir jis tampa neįgyvendinamas.

bios yra ir asmens moralės normos, vidinės nuostatos dėl tinkamo ar gero elgesio. Kai šalyje ar institucijoje orientuojamasi į principais paremtą politiką, pasitikima pavieniu asmeniu, kad jis suvoks problemas esmę, kartu pasitikima personalo skyrių vadovais bei administraciniais teismais⁵⁵.

Vienos iš politikos krypčių pasirinkimą dažnai lemia šalies istorinės, teisinės ir administracinės kultūros tradicijos. Lietuvoje vykdomoje politikoje galima išvelgti abiejų šių politikų bruožų. Šalia bendrųjų ir specifinių įstatymų, etikos ir elgesio kodeksų reikalavimų yra dar ir kitų teisės aktų (Vyriausybės nutarimų), bandant užkirsti kelią interesų konfliktui. Atskirai galima paminėti ir kelias Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos priimtas rezoliucijas „Dėl visuomenės informavimo apie valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklą“ (2008 m. rugsėjo 11 d.), „Dėl prievolės vengti interesų konflikto ir pareigos nusišalinti“ (2009 m. gegužės 11 d.), „Dėl valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų bei įmonių tarnybinio transporto naudojimo“ (2007 m. spalio 18 d.). Tuose pačiuose teisės aktuose šalia draudimų, prievolių akcentuojami tam tikri principai, kuriais privalu vadovautis veikloje siekiant tarnauti viešam interesui ir tinkamai atlikti pareigas.

Idėja sukurti *esprit de corps*, kur su valstybės tarnyba būtų siejamos ir tam tikros elgesio normos, tebėra aktuali Lietuvai. Viena tokių normų ir būtų suvokti galimo interesų konflikto padarinius ir vengti panašių situacijų tarnyboje. Tokią užduotį palengvinti gali ir VTEK. Jos veikla neapsiriboja Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo priežiūra, komisija prireikus konsultuoja, vykdo mokymus, užsiima švietimu, pateikia savotiškas gaires, kurios aiškina nusišalinimo tvarką, disponavimo tarnybiniais automobiliais taisykles, reiškia nuomonę apie tarnybines keliones, kaip elgtis, kai siūlomos dovanos, kokie yra apribojimai pasibaigus tarnybai.

⁵⁵ Ridley, p. 63–68.

Išvados

Privačiųjų ir viešųjų interesų susidūrimas nėra tik viešajam sektoriui būdinga potenciali etikos problema. Bet dėl to, kad politikas ar valstybės tarnautojas pirmenybę atiduoda privačiam interesui, užuot nešališkai, objektyviai ir sąžiningai atlikęs jam pavestas pareigas ar funkcijas, nukenčia ne tik atskiro asmens ar institucijos reputacija, bet ir valstybės valdymo ir visuomenės gyvenimo kokybę, formuojasi nepasitikėjimo valdžia, nusišalinimo nuo viešųjų reikalų tvarkymo ir kt. nedemokratiškos tradicijos.

Ilgą laiką vyravusį legalistinį požiūrį į interesų konfliktą pakeitė kiek platesnis požiūris – imta įžvelgti ir etinę, politinę bei vadybinę problemos dimensijas. Lygia greta atsirado kiek platesnis pačios problemos suvokimas, kai įžvelgiami ne tik potencialaus, bet ir tariamo interesų konflikto padariniai, išsiplėtė rizikos sričių spektras, tyrinėtojai ėmė įžvelgti šios problemos sąsajas su kitomis etikos problemomis (korupcija, piktnaudžiavimas ir kt.).

Bandymai reguliuoti situacijas, galinčias sukelti interesų konfliktą, atskirose šalyse siekia XIX a. Nors istorinė Lietuvos valstybės ir visuomenės raida neleido visuomenei suvokti aiškios ribos tarp privačiojo ir viešojo intereso, vis dėlto jau tarpukario Lietuvos praktikoje būta pavienių bandymų užkirsti kelią interesų konfliktams valstybės tarnyboje. Dabartinėje Lietuvos praktikoje interesų konfliktą bandoma reguliuoti ne tik specialiu įstatymu, bet ir kt. teisės aktais bei etikos kodeksais. Apibendrinant Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo raidą, galima aptikti nedidelių pokyčių, nors pati įstatymo dvasia lieka mažai pakitusi: ir toliau klaidingai siekiama suderinti valstybės tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus, nors kitose šalyse tokie interesai aiškiai atskiriami.

Daugumoje Lietuvos viešajame sektoriuje esamų etikos ar elgesio kodeksų interesų konflikto tema paliečiama, nors jai skiriama nevienodai dėmesio. Vienur probėgšmais paminimas tik dovanų ar paslaugų

nepriimtino aspekto, o kitur užsimenama ir apie kitas situacijas, galinčias sukelti interesų konfliktą.

Kadangi politikų ir valstybės tarnautojų vaidmenys visuomenės gyvenime kiek skiriasi, tai ir reguliuojant interesų konfliktą esama (arba turi būti) šiokių tokių skirtumų. Šalia interesų deklaravimo iš politikų reikalaujama, kad jie iš anksto praneštų apie turimą interesą ir nusišalintų nuo sprendimo priėmimo. Valstybės tarnautojų veikla panašiose situacijose labiau teisiškai reguliuojama draudžiant interesų konflikto situacijas: šalia teisinių draudimų, pareigų nurodymo, kitų reguliavimo priemonių dar pabrėžiami bendrieji principai, kurie padėtų tinkamai atlikti pareigas. Bene pagrindinis politikų ir valstybės tarnautojų interesų konflikto situacijų reguliavimo skirtumas yra ne tik jiems taikomų draudimų skaičius, bet ir jų interesų deklaravimo tvarka.

Politikams ir valstybės tarnautojams gerai išsąmoninus visus draudimus interesų konflikto situacijose, vadovaujantis ne tik taisyklėmis, bet ir nurodytais principais, įmanoma susigrąžinti prarastą visuomenės pasitikėjimą, bet šio rezultato turi būti siekiama ir kolektyviai, ir individualiai.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Anti-corruption Act. Estonia. 27 January 1999, <<http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm>>.

Behnke N., „Public trust, path dependency, and powerful interests“, *Public integrity* 10, 1, 2007/8, p. 11–36.

Bozeman B., *Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism*, Washington D. C.: Georgetown University Press, 2007.

Carney G., *Conflict of interest: legislators, ministers and public officials*, TI source book, 1998.

Clarke P. & Linzey A., eds., *Dictionary of ethics, theology and society*, London and New York: Routledge, 1996.

Cooper T. L., *The responsible administrator. An approach to ethics for the administrative role*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1990.

Crane A. & Matten D., *Business ethics. A European perspective managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization*, New York: Oxford University Press, 2004.

Dahrendorf R., *Apmąstymai apie revoliuciją*, Vilnius: Periodika, 1990.

Davis M., „Conflict of interest“, *Business and professional ethics journal* 1, 4, 1982, p. 17–27.

Denhardt K. G., Gilman S. C., „In search of virtue: why ethics policies spawn unintended consequences“, Frederickson H. G. & Ghore R. K. (eds.), *Ethics in public management*, Armonk, New York, London, England: M. E. Sharpe, 2005, p. 259–273.

„Dinner to Senator Gorman, Speeches by senators Bayard and Pendleton“, *The New York Times*, December 12, 1884.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktoriaus įsakymas dėl finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos tarnautojų tarnybinės etikos kodekso patvirtinimo. 2004 05 10. Nr. 34V, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/12FNNT_%20tarn_%20etikos_kodeksas.doc>, 2009 06 11.

Frederick R. E., „Conflict of interest“, Snoeyenbonds M., Almeder R., Humber J. (eds.), *Business ethics. Corporate values and società*, New York: Prometheus Books, 1983, p. 24–38.

Gibbons K., „Variations in attitudes toward corruption in Canada“, Heidenheimer A. J., Johnston M., LeVine V. T. (eds.), *Political corruption: a handbook*, New Brunswick: Transaction, 1989, p. 763–788.

Hardin G., „The tragedy of the commons“, Hardin G. & Baden J. (eds.), *Managing the Commons*, San Fransisco: Freeman, 1977.

„Įstatymas dėl valdininkų pareigų ėjimo atlyginimo“, *Laikinosios Vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 8–93.

Kernaghan K., *A special calling: values, ethics and professional public service*, 2007, <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/publications/serie/kernaghan/asc-uv_s_e.asp>, 2008 05 23.

Law on Prevention Corruption. Latvia. 21 December 1995, <<http://www.ttc.lv/?id=59>>, 2008 12 11.

Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science, Kyiv: Osnovy Publishers, 1994.

Lewis C., *The ethics challenge in public service. A problem solving guide*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.

Lewis C. & Gilman S. C., *The ethics challenge in public service. A problem solving guide*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005.

Lietuvos Banko valdybos nutarimas dėl Lietuvos Banko tarnautojų etikos kodekso, 2005 01 13, Nr. 5, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/13LB_%20tarn_%20etikos_kodeksas.doc>, 2009 06 11.

Lietuvos Banko valdybos nutarimas dėl Lietuvos Banko valdybos etikos kodekso, 2004 11 11, Nr. 175, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/14LB_valdybos_etikos_kodeksas.doc>, 2009 06 11.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas dėl aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės pareigūnų etikos taisyklių patvirtinimo, 2005 02 07, Nr. D1-69, <<http://>

vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/16aplinkos_apas_%20pareig_etikos_kodeksas.doc>, 2009 06 11.

Lietuvos Respublikos savivaldybės kontrolės ir audito institucijos valstybės tarnautojų tarnybinės etikos kodeksas, patvirtintas visuotiniame susirinkime, 2004 03 05, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/15savivaldybiu_%20kontrol_etikos_kod.doc>, 2009 06 11.

„Lietuvos Respublikos Seimo statutas“, 1994 02 17, Nr. I-399, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15–249.

„Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas“, 1995 04 04, Nr. I-836, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 33–759.

„Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas“, 2006 09 19, Nr. X-816, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 102-3938.

„Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas“, 1997 07 02, Nr. VIII-371, *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1659.

„Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas“, 2000 02 17, Nr. VIII-1562, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 18-431.

„Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas“, 2009 06 11, Nr. VIII-371, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 75-3066.

Lietuvos Respublikos vyriausiojo valstybinio darbo inspektoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos darbuotojų etikos kodekso, 2003 08 06, Nr. 1-210, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/22_vdi_e_k.doc>, 2009 06 11.

Lippmann W., *The public philosophy*, New York: The New American Library, 1955.

Margolis J., „Conflict of interest and conflicting interests“, Beuchamp T. & Bowie N. (eds.), *Ethical theory and business*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1979, p. 361–372.

McDonald M., *Ethics and conflict of interest*, The W. Maurice Young Centre for Applied Ethics, <<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>>, 2006 12 11.

Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos muitinės pareigūnų etikos kodekso patvirtinimo, 2006 12 27, Nr. 1b-888, <http://vtek.c-i.lt/site.admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/51muitines_pareigunu_etikos_kodeksas_2007.doc>, 2009 06 11.

OECD, *Recommendation of the Council on OECD guidelines for managing conflict of interest in the public service*, 2003, <www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, 2008 02 26.

OECD, *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*, 2004.

Reed Q., „Sitting on the fence. Conflicts of interest and how to regulate them“, 2008, <<http://www.U4.no/document/publications.cfm>>, 2009 10 01.

Ridley F. F., „Regulating the private interests of public officials“, *Public policy and administration* 7, 1992, p. 61–68.

Roberts R., „The Supreme court and the law of public service ethics“, *Public integrity* 1, 1, 1999, p. 20–40.

Senate Ethics manual, USA, <<http://ethics.senate.gov/downloads/pdf/files/manual.pdf>>, 2006 12 11.

Smalskys V., „Valstybės tarnybos genezė ir raida Lietuvoje“, Masiulis K., Krupavičius A. (red.), *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, Vilnius: Akritis, 2007, p. 30–57.

Standing rules of the Senate, USA, <<http://rules.senate.gov/senaterules/>>, 2006 12 11.

Specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus įsakymas dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos darbuotojų etikos kodekso, 2001 02 08, Nr. 27, <http://vtek.c-i.lt/site/admin/scripts/scripts/Editor/assets/PREVENCIJA_FILES/20stt_etikos_kodeksas.pdf>, 2009 06 11.

Vyriausybės įsakymas, *Vyriausybės žinios*, 1920, Nr. 1 (19).

Vose C. E., „Conflict of interest“, Sills D. (ed.), *International encyclopaedia of social sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, London: Collier-Macmillan Publishers, 3, 1972, p. 242–245.

Willbern Y., „Types and levels of public morality“, Kellar E. (ed.), *Ethical insight, ethical action. Perspectives for the local government manager*, Washington D. C.: International City Management Association, 1988, p. 9–21.

SUMMARY

LITHUANIAN EXPERIENCE REGULATING CONFLICT OF INTEREST: BALANCING ON PRIVATE AND PUBLIC EDGE

The situation of conflict of interest may appear in activity of every professional irrespective of affiliation to public, private or nongovernmental sector. The consequences of conflict of interests is biased, subjective and nontransparent decision, improper fulfillment of prescribed duties, falling standards and decreased public trust not just in politicians or civil servants but in public institutions and government. The notion of conflict of interests varies but in this paper the following definition is used. Conflict of interest is a situation in which a person (in this paper politician or public official) has a private or other interest which is such as to influence, or appear to influence, the impartial and objective performance of his / her official duties.

Research of this problem can be described as moving from legalistic towards more general understanding. The topic is interdisciplinary and can be analyzed from the political science, public administration, ethics or management perspective. Analyses of the practice allowed researchers to distinguish the third type of such conflict of interest – the apparent conflict-to the existing or potential conflict of interests. Development of society and changed surrounding of government activity increased the potential risk areas (gift giving, hospitality, bribery, contracts, trading information, etc.) for such situation to appear.

In the past few decades increasing perceptions of falling ethical standards in legislatures, executive or ordinary public officials activity (scandals, misbehavior) have led in many advanced democracies to the introduction of ethics frameworks for elected or appointed officials. In order to give priority to public interest and properly perform public duties some regulation can be applied. 1) Prohibitions on the performance of certain functions, and/or the holding of certain positions or certain interests by public officials. 2) The establishment of duties of public officials to declare interests they have, either generally or in specific cases. 3) Exclusion or self-exclusion of public officials from participation in decision-making processes or matters where they are subject to a conflict of interest. These regulations are generally established and implemented through three main instruments: civil service legislation, conflict of interest legislation and codes of ethics / codes of conduct.

The historical development of Lithuanian society in XIX and XX century was not in favor to develop clear sense of drawing the line between public and private interest but during the interwar Lithuanian Republic period few attempts to prohibit such conflict of interest were taken. The legislation prohibited holding a few offices and to employ relatives.

Some current Lithuanian legislation directly some indirectly (Public Service Act, Seimas' Statute, etc.) try to control similar situation which may turn into corrupt activity or misuse of public office for private or other interests. The first special legislation prohibiting conflict of interests was issued in 1997. The Law on the Compatibility of Public and Private Interests in the Public Service underwent three main corrections. The analysis of this legislation allows concluding that the main weakness was not corrected. The usage of the term "adjust" instead of "separation" might be understood as a compromise instead of taking the stricter position dealing with the issue. The Law seeks "to adjust private and public interests, to ensure that priority is given to public interests, to strengthen impartiality of decisions and to prevent corruption in public service" and applies to both public servants and politicians. Meanwhile in other countries legislative has more ambitious goal to ensue public interest priority.

The analyses of seventeen codes of ethics and codes of conduct existing in various Lithuanian public institutions showed that their authors paid some attention to

this issue. Some codes refer to existing legislation; some describe general principles for conduct or try to explain how to behave in such uneasy situations.

There are fundamental differences between elected officials and civil servants which have major implications for conflict of interest regulation first of all due to their different roles, term of service. Some Lithuanian legislation regulating conflict of interests apply to politicians and civil servants, some differ. As in other democracies activity of civil servants are more regulated (Public service act, law on Public administration, Ethical rules of conduct, etc.). But existing legislation does not change the situation and can not increase public trust if is not understood and properly implemented.