www.mruni.eu

Ieva DEVIATNIKOVAITĖ

DAKTARO DISERTACIJA

Nepriklausomos reguliavimo institucijos valstybinio administravimo institucijų sistemoje

SOCIALINIAI MOKSLAI,
TEISĖ (01 S)
VILNIUS, 2012

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Ieva Deviatnikovaitė

NEPRIKLAUSOMOS REGULIAVIMO INSTITUCIJOS VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMOJE

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2012

Disertacija rengta 2008–2012 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

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

ISBN 978-9955-19-482-8
© Mykolo Romerio universitetas, 2012

TURINYS

SANTRUMPOS 5
ĮVADAS 6
I. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ POREIKIS IR PASKIRTIS 23
1.1. Kategorijų – reguliavimas ir reguliacinė valstybė – reikšmė, vystant nepriklausomų reguliavimo institucijų koncepciją 23
1.2. Nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo prielaidos 30
1.3. Nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata 33
1.4. Reguliavimo institucijos nepriklausomumo samprata 36
1.4.1. Funkcinis reguliavimo institucijos nepriklausomumas 38
1.4.2. Politinis reguliavimo institucijos nepriklausomumas 44
1.5. Apibendrinimas 50
II. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ MODELIŲ ĮVAIROVĖ 52
2.1. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų modelis (*Independent Regulatory Agencies*) 52
2.1.1. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų genezė ir raida 52
2.1.2. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata ir sistema 54
2.1.3. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų skiriamieji bruožai ir jų veiklos kontrolė 59
2.1.4. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucinis legitimumas 72
2.2. Kvazinepriklausomų neministerinių organizacijų modelis (QUANGO) Didžiojoje Britanijoje 76
2.2.1. Quango genezė ir raida 76
2.2.2. Quango samprata ir sistema 81
2.2.3. Quango kontrolė 88
2.3. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Prancūzijoje (*les autorités administratives indépendantes*) 91
2.3.1. Prancūzijos nepriklausomų administravimo institucijų genezė ir raida 91
2.3.2. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai 92
2.3.3. Nepriklausomų administravimo institucijų samprata ir sistema 93
2.3.4. Nepriklausomų administravimo institucijų kontrolė 97
2.4. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Vokietijoje (*Ministerialfrie Verwaltung*) 98
2.4.1. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai 98
2.4.2 Konstitucinio lygmens nepriklausomos administravimo institucijos 100
2.4.3. Aukštesnės federalinės autonominės administravimo institucijos 102
2.5. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Čekijos Respublikoje (*nezávislé správní orgány*) 105
2.5.1. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai 106
2.5.2. Nepriklausomų administravimo institucijų sistema 108
2.5.3. Bandymai unifikuoti valstybinio lygmens reguliavimo institucijų statusą 114
2.6. Apibendrinimas 117

III. NEPRIKLAUSOMUMO GARANTIJOS REGULIAVIMO AGENTŪROMS EUROPOS SĄJUNGOS TEISYNE ... 119
3.1. Europos Sąjungos agentūrų modelis ... 119
3.1.1. Europos Sąjungos agentūrų samprata ir sistema ... 120
3.1.2. Europos Sąjungos agentūros v. nacionalinės reguliavimo agentūros ... 126
3.1.3. Nepriklausomumo garantijų Europos Sąjungos agentūroms įtvirtinimas ... 130
3.2. Nepriklausomumo garantijų nacionalinėms reguliavimo institucijoms įtvirtinimas Europos Sąjungos antrinėje teisėje ... 135
3.3. Apibendrinimas ... 146
IV. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ MODELIO PAIEŠKA LIETUVOJE ... 148
4.1. Nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucingumas ir kitų teisinių pagrindų analizė ... 150
4.2. Pagrindinių nepriklausomų reguliavimo institucijų veiklos formos ir turinio analizė ... 154
4.2.1. Reguliavimas ir administravimas kaip funkcinės kategorijos ... 154
4.2.2. Politinio nepriklausomumo garantijų sistemos kategorija ... 156
4.2.3. Kategorijų – atskaitomybė, atsakomybė, kontrolė – sąveika užtikrinant nepriklausomumą ... 159
4.3. Reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistema ir jų santykiai su valstybės valdžios institucijomis ... 162
4.3.1. Lietuvos bankas (LB) ... 162
4.3.2. Konkurencijos taryba (KT) ... 166
4.3.3. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK) ... 170
4.3.4. Lietuvos radijo ir televizijos komisija (LRTK) ... 175
4.3.5. LB, KT, VKEKK, LRTK institucinės veiklos apibendrinanti privalumų ir trūkumų analizė ... 179
4.3.6. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (VATESI) ... 187
4.3.7. Ryšių reguliavimo tarnyba (RRT) ... 193
4.3.8. Viešųjų pirkimų tarnyba (VPT) ... 195
4.3.9. VATESI, RRT, VPT institucinės veiklos apibendrinanti privalumų ir trūkumų analizė ... 197
4.4. Nepriklausomų reguliavimo institucijų vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje ... 201
4.5. Kitos nepriklausomos administravimo institucijos ... 206
4.6. Tolesnės pertvarkos privalumų ir trūkumų analizė ... 214
4.7. Apibendrinimas ... 221
IŠVADOS ... 223
PASIŪLYMAI ... 226
LITERATŪROS SĄRAŠAS ... 228
PRIEDAS ... 266
SANTRAUKA ... 273
SUMMARY ... 290

SANTRUMPOS

ABTĮ – Administracinių bylų teisenos įstatymas

ATPK – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas

Aut. past. – autorės pastaba

ČR – Čekijos Respublika

d. – dalis

DB – Didžioji Britanija

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

ES – Europos Sąjunga

ETT – Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, nuo 2009 m. gruodžio 1 d. – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos

KT – Konkurencijos taryba

LB – Lietuvos bankas

LMT – Lietuvos mokslo taryba

LR – Lietuvos Respublika

LRTK – Lietuvos radijo ir televizijos komisija

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

NRI – nepriklausoma reguliavimo institucija

p. – punktas

Quango – *quasi autonomous non-governmental organization* (kvazinepriklausoma neministerinė organizacija)

RRT – Ryšių reguliavimo tarnyba

SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

Str. – straipsnis

VATESI – Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija

VK – Valstybės kontrolė

VKEKK – Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba

VRK – Vyriausioji rinkimų komisija

VTEK – Vyriausioji tarnybinės etikos komisija

„Nepriklausomi reguliuotojai steigiami įvairiose skirtingų konstitucinių sąrangų administracinėse kultūrose, skirtingais būdais deleguojant reguliavimo įgaliojimus per atstumą nuo vyriausybės“[1].

ĮVADAS

Tiriamoji problema. Kelis pastaruosius dešimtmečius įvairiose valstybėse vystosi tendencija patikėti teisėkūros, vykdomąsias, jurisdikcines funkcijas valstybinio administravimo institucijoms, neįeinančioms į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir sudaromoms dalyvaujant skirtingoms valstybės valdžios institucijoms. Dėl tokio teisinio statuso jos vadinamos nepriklausomomis reguliavimo institucijomis (NRI). Šių institucijų steigimo priežasčių yra keletas. Šalyse, kuriose minimos institucijos atsirado anksčiau nei buvo įsteigta ES, šių institucijų plėtra motyvuojama tuo, jog visuomenėje egzistuoja sritys, kurių reguliavimą būtų geriau atskirti nuo politinio ciklišKumo tam, kad sprendimai būtų ilgalaikiai ir paremti technine, ekonomine ekspertize, o ne trumpalaikėmis politinėmis nuostatomis ar vyriausybių koncentruojamais rezultatais, aktualiais tik jų įgaliojimų laikui. Jaunose ES valstybėse narėse šių institucijų plėtra siejama su liberalizuojančių direktyvų, kurių pagrindinis tikslas yra sukurti rinkos ekonomiką energetikos, gamtinių dujų, telekomunikacijos, pašto, geležinkelių sektoriuose, nuostatomis, skirtomis nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Tokioms institucijoms, joms įgyvendinant reguliavimo funkcijas, suteikiamos plačios diskrecinės galios. Dėl to jos tampa įvairių interesų grupių įtakos „taikiniu“, siekiančių joms „patogių“[2] institucijų priimamų sprendimų. Pagrindinis instrumentas apsisaugoti nuo tokių įtakų – tai tinkamas reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemos įtvirtinimas teisėje.

Lietuvoje tokių institucijų taip pat yra. Dažniausiai jos įvardijamos Seimui, Vyriausybei ar Prezidentui atskaitingomis. Išryškėja Lietuvos mokslininkų ir praktikų pastangos visas institucijas priskirti prie kurios nors valstybės valdžios institucijų sistemos. Visgi, atsižvelgiant į ES antrinėje teisėje keliamus reikalavimus nacionalinėms reguliavimo institucijoms bei tarptautinių organizacijų formuojamas rekomendacijas, nepriklausomumo kriterijus tiriamoms institucijoms yra kertinis nustatant jų administracinį teisinį statusą. Pagrindinis aspektas, kuriuo remiantis vertintinas reguliavimo institucijų nepriklausomumas, yra tai, kad nepriklausomumas nėra privilegija, o viena svarbiausių tiriamų institucijų pareigų, kylanti iš LR Konstitucijos garantijų saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę, apsaugoti gamybą ir rinką nuo monopolizavimo, ekonominės veiklos modelį grįsti ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva, pagaliau iš valdžios įstaigų tarnystės žmonėms garantijos. Valstybių narių atžvilgiu veikia ETT suformuotas institucinės valstybių narių autonomijos arba procedūrinio autonomiškumo

---

1 Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.

2 Lamanauskas, T. The Key Features of Independence of National Telecommunmication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė.* 2006, 61: 72.

nacionalinėje teisėje principas. Nepaisant to, matysime, ES antrinėje teisėje išdėstyti reikalavimai daro įtaką valstybių narių viešosios administracijos institucinei konfigūracijai. Tačiau reikia pripažinti, kad šie reikalavimai įtraukiami į mūsų teisyną eklektiškai, paviršutiniškai perkeliant ES antrinėje teisėje formuojamas nuostatas į nacionalinę teisę ir taip sudarant nepriklausomumo įspūdį, o ne realybę. Šalyje nėra aiškus tiriamų institucijų administracinio teisinio statuso formavimo mechanizmas. Net, regis, teisinių kategorijų, apibūdinančių šį procesą, nėra. Lietuvoje nėra prigijus ir teisinė kategorija „nepriklausoma reguliavimo ar administravimo institucija“. Kaip minėta, jos įvardijamos atskaitingomis kuriai nors iš valstybės valdžios institucijų. Tačiau atskaitomybės kategorija, identifikuojant tiriamas institucijas, yra netinkama, galinti sudaryti prielaidas klaidingai nustatyti šių institucijų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Be to, tiriamos institucijos nėra atskaitingos tik Seimui, Vyriausybei ar Prezidentui. Maža to, institucijų tinklalapiuose sutinkama Vyriausybei atskaitingų institucijų kategorija neminima Vyriausybės įstatyme. Visgi reikia pripažinti, kad šalyje pakankamai aiškiai reglamentuojama vykdomosios valdžios institucijų sistema. O štai kitos valstybinio administravimo institucijos neturi aiškios sistemos. Nors šių darinių panašūs tikslai – saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę, puoselėti efektyvų reguliavimą, – jiems taikomos skirtingos institucinės schemos, skirtinga nepriklausomumo garantijų sistema, susieta su jų steigimo ir vadovybės formavimo tvarka, atskaitomybe. Tokia defragmentuota praktika sudaro prielaidas nesistemingam valdymui. Manytina, svarbu suvokti ir identifikuoti šių institucijų vietą viešosios administracijos institucinėje sistemoje. Juk būtent ji lemia, kokiomis galiomis reguliavimo institucija disponuoja ir „kaip veiksmingai gali įgyvendinti jai suteiktus įgaliojimus“[3].

Be nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmų teisinėje literatūroje iškeliama dar keletas problemų, susijusių su minimų institucijų konstitucingumu bei jų kontrole. Juk nepriklausomumą turi lydėti atitinkami instrumentai, užtikrinantys ir jų atskaitomybę. NRI sąvoka yra kontraversiška, nes šis terminas savyje jungia viena kitai priešingas kategorijas – „nepriklausomumo“ ir „viešojo valdymo ar administravimo įgaliojimų“. Viešasis valdymas, remiantis daugeliu demokratinių šalių konstitucijomis, yra hierarchinės institucinės struktūros. Tai reiškia, kad viešojo valdymo institucijos tarpusavyje susietos pavaldumu ir atsakomybe, o aukščiausia pozicija šioje hierarchijoje atitenka Vyriausybei, kuri už savo ir sau pavaldžių darinių veiklą atsiskaito įstatymų leidžiamajai valdžiai. Viešojo administravimo subjektas, kuris yra „nepriklausomas“ tuo požiūriu, kad yra nepavaldus Vyriausybei, kaip aukščiausiai vykdomosios valdžios institucijai, atrodytų, neturi valstybinio administravimo hierarchinėje kompozicijoje vietos. Taigi šiuo požiūriu iškyla problema, kaip išlaikyti pusiausvyrą tarp reguliavimo institucijų administraciniam statusui būdingo nepriklausomumo ir jų kontrolės.

Atsižvelgiant į įvardytas problemas, spręstina būtinybė tobulinti institucijų administracinį teisinį reguliavimą, institucinę sandarą, veiksmingai unifikuojant reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemą ir atskaitomybę.

Disertacinio tyrimo aktualumas. Nagrinėti tiek Lietuvos, tiek įvairių šalių nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo ir administravimo institucijų steigimo

[3] Jaurukaitis, I., *et. al. Elektroninių ryšių teisė.* Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 37.

prielaidas, jų administracinio teisinio statuso ypatumus paskatino kelios aktualios aplinkybės.

Pirmoji aplinkybė, skatinusi tirti šią temą, buvo ta, kad atskiros išsamios valstybinio lygmens nepriklausomų reguliavimo institucijų teisinės analizės Lietuvos administracinės teisės moksle nėra. Iki šiolei teisininkų ji tebuvo nagrinėta fragmentiškai arba analizuota tiriant atskirų sričių teisinį reguliavimą, jurisdikcinę šių institucijų funkciją[4]. Kita vertus, Lietuvoje nepriklausomumo kategorija daugiausiai diskutuota aptariant teismų ir teisėjų nepriklausomumo, kaip vieno iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų, aspektus[5], suformuojant teisėjų ir teismų nepriklausomumo ir šį nepriklausomumą užtikrinančių garantijų apsaugos konstitucinę doktriną. O štai diskusijos dėl valstybinio administravimo institucijų nepriklausomumo, jų administraci-

---

[4] Pavyzdžiui, Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003.; Milčiuvienė, S. *Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009; Jarukaitis, I., *et. al.Elektroninių ryšių teisė*. Vilnius: Eugrimas, 2005; Milčiuvienė, S., Milčius, D., Pranevičienė, B. Towards hydrogen economy in Lithuania. *International Journal of Hydrogen Energy*. 2006, 31: 861 – 866; Pranevičienė, B.; Milčiuviene, S., The Public and Private Interest Theories in Regulation of Electricity Market". *Consequences of Rights Infringements in Public Law and Private Law* (List of Scientific Articles). Latvija: Daugavpils universitates, Akademiskais apgaus „Saule", 2006: 194 – 202; Pakutinskas, P. *Elektroninių komunikacijų teisinio reguliavimo metodai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009; Pūraitė, A. *Aukštojo universitetinio mokslo valstybinis reguliavimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011; Arasimavičius, M. *Azartinių lošimų teisinio reguliavimo ypatumai Skandinavijos ir Baltijos valstybėse. Lyginimasis tyrimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010; Žilinskas, T. *Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010; Urbonas, D. *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007; Kondratienė, V. Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų paskirtis. *Jurisprudencija*. 2007 12 (102): 67-74; Šakočius, A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2006, p. 264-265; Urmonas, A.; Kanapinskas, V. Teisinio reguliavimo aktualijos Lietuvos gamtinių dujų rinkoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1 (5): 85-102; Lamanaukas, T. The Key Features of Independece of National Telecommunication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė*. 2006, 61: 71–82.

[5] Masnevaitė, E.; Šinkūnas, H. Teismų nepriklausomumo samprata. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 147-153; Valančius, V. *Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2000; Šinkūnas, H. *Teisėjų nepriklausomumo įtvirtinimas Lietuvos teisinėje sistemoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2004; žr.: LR Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21d. nutarimas "Dėl teisėjų paskyrimo procedūros ir kitų Teismų įstatymo normų". *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 109-3192; LR Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl teisėjų darbo apmokėjimo įstatymo normų". *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 62-2276. LR Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams". *Valstybės žinios*. 2004, Nr.186-6780; LR Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo". *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 36-1293; LR Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. Nutarimas "Dėl teisėjo teisės kreiptis į teismą". *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 130-4910; LR Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl teisėjų valstybinių pensijų". *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 110-4511 ir t.t.

nio teisinio statuso klausimų politinėje Lietuvos erdvėje prasidėjo visai neseniai[6]. Tai, kad kai kuriuos šios temos aspektus analizuoja ekonomistai[7], politikos mokslininkai[8], viešojo administravimo specialistai[9], o ne teisininkai, taip pat motyvavo imtis detalesnio tyrimo. Be to, Vakarų valstybėse ir ne tik jose[10] šia tema yra plačiai diskutuojama, rengiamos konferencijos, simpoziumai, leidžiami specialūs leidiniai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje administracinės teisės specialistai gana ilgai diskutuoja nepriklausomų reguliavimo institucijų tematika. Kiekvienoje administracinės teisės mokomojoje knygoje yra skyrius, skirtas nepriklausomiems administravimo subjektams. Čia leidžiamos specialios apžvalgos, dedikuotos nepriklausomų reguliavimo institucijų problematikai, aktualijoms analizuoti[11]. Reikia pripažinti, kad ir centrinės Europos valstybės gilinasi į šių institucijų reikšmę[12]. Nepriklausomų reguliavimo institucijų tematika –

---

6 Pavydžiui, kai kurių institucijų darbotvarkėse atsirado klausimai dėl Seimui atskaitingų institucijų. Štai 2011 m. kovo 17 d. Valstybės valdymo tobulinimo komisija posėdžio metu svarstė rinkas reguliuojančių institucijų nepriklausomumo, atsakingumo, finansavimo ir vadovų bei narių skyrimo tvarkos bendruosius principus. Žr.: Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžio 2011 m. kovo 17 d. protokolas Nr. 63-6. *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/6_2011-03 17_posėdžio_protokolas_papildytas.pdf >; LR Seimo valdybos 2010 m. gegužės 12 d. sprendimas Nr. SV-S-669 „Dėl darbo grupės pasiūlymams dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengti sudarymo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. SV-S-669; Laučius, V. Virgilijus Poderys: „Mūsų šilumos ūkis skendi nuostoliuose, o elektros ir dujų ūkiai maudosi antpelniuose". *Veidas* [interaktyvus]. Vilnius, 2008, Nr. 28 [žiūrėta 2008-12-23]. <http://www.veidas.lt/lt.php>; Bačiulis, A. Iššūkiai būsimajai Vyriausybei. *Veidas* [interaktyvus]. Vilnius, 2008, Nr. 29 [žiūrėta 2008-12-23]. <http://www.veidas.lt/lt.php>.

7 Pavyzdžiui, Zaikauskas, G. Reguliavimo tarnyba. *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma, 1990, p. 265-272; Titarenko, J. *Lietuvos bankų priežiūros modelis*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002.

8 Maniokas, K. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjunga*. Vilnius: Eugrimas, 2003; Maniokas, K. Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose. *Politologija* [interaktyvus]. Vilnius, 2002, 4 (28) [žiūrėta 2012-02-02]. <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Politologija/2002-4_28/str4.pdf>.

9 Gaulė, E.; Naturjeva, S. Agentūracijos konceptualizavimas ir raidos ypatumai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, 11 (1): 103-116.

10 Amann, E., *et. al. Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America*. Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

11 Braibant, G.; Stirn, B. *Le droit administratif francais*. Paris : Presses de Sciences po et Dalloz, 1996, p. 73-78; Laubadere, A.; Venezia, J.; Gaudement, Y. *Traite de Droit Administratif*. Tome 1. Paris: L.G.D.J, 1999, p. 85-92; Foillard, P. *Droit administratif*. Paris: Paradigme publications universitaires, 2004, p. 45- 52 ; Gentot, M. Les autorités administratives indépendantes. 2e edition. Paris: Montchrestien, Paris 1994; Guédon, M., J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, E. J. A., 1991; Decoopman, N., *et. al. Le désordre des Les autorités administratives indépendantes: l'exemple du secteur economique et financier*. France: Collection Ceprisca, 2002; *Regards sur l'actualité Les autorités administratives indépendantes*. La Documentation Française, 2007, Nr. 330; *Les autorités administratives indépendantes*. Rapport Public, 2001. [interaktyvus]. Le rapport du le Conseil d'État [žiūrėta 2012-08-07] <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/contributions.html>.

12 Šia tema rašomi moksliniai straipsniai, administracinės teisės vadovėliuose dedikuojami skyriai apie nepriklausomus reguliavimo subjektus, rengiamos konferencijos. Štai 2011 m. birželį Liublianos universiteto Administravimo fakultetas surengė tarptautinį simpoziumą dėl viešojo administravimo plėtros Pietų ir Rytų Europoje, pavadintą „Reguliacinės valstybės kilimas ir kritimas?"; Bukarešte 2004 m. vyko simpoziumas „Symposium on State Autonomous Agencies", šio simpoziumo metu perskaityti pranešimai buvo išdėstyti kaip atskiras mokslinių publikacijų rinkinys moksliniame

rinkų liberalizavimo, valstybės nuosavybės privatizavimo, viešosios valdžios reformų, reguliavimo institucijų nepriklausomumo klausimais – savo įžvalgas leidžia ir tarptautinės organizacijos. Pavyzdžiui, EBPO, Tarptautinis valiutos fondas, Pasaulio bankas[13]. Taip pat tiriami tiek ES keliami reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms, tiek pačios ES agentūrų nepriklausomumo aspektai. Tuo tarpu Lietuvoje tėra keletas darbų, susijusių su reguliacinės valstybės instituciniu fenomenu[14], o administracinės teisės vadovėliuose užsimenama apie Seimui atskaitingas institucijas, tačiau tam nėra dedikuojami mokymo priemonių skyriai ar poskyriai[15], kaip tai daroma, analizuojant vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijas. Taigi Lietuvos administracinėje teisėje šiai viešojo administravimo institucijų sistemos posistemei skiriama nedaug dėmesio.

Antroji aplinkybė, lėmusi tyrimo objektu pasirinkti valstybinio lygmens reguliavimo institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai, sietina

---

leidinyje *Public Administration and Development*, 2004, 24: 89-182. Žr.: Handrlica, J. Nezávislé správní orgány. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009; Ježek, T. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. *Desět let Ústavy České Republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, p. 347-351; Mikule, V. Nezávislé správní urady? *Český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2001, p. 251–255; Pelikánová, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. I*X. Karlovarské právnické dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků*. Mnichov – Praha 1999; Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: ASPI, 2004.

13 Regulatory Institutions in Liberalised Elecrticity Markets. *OECD/ International Energy Agency* [interaktyvus]. Paris, 2001 [Žiūrėta 2012-01-08]. <http://mobin.moe.org.ir/_rcewm/Documents/regulatory%20institution.pdf>; Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>; Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>; Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>; Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>; Telecommunications services: reference paper. *Negotiating group on basic telecomnunications* [interaktyvus]. *WTO*, 1996 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Delgado, F. L.; Meza, M. Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America. *The International Monetary Fund* [interaktyvus]. International Monetary Fund, Working Paper, 2011 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11299.pdf>.

14 Maniokas, K. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjunga*. Vilnius: Eugrimas, 2003; Maniokas, K. Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose. *Politologija* [interaktyvus]. Vilnius, 2002, 4 (28) [žiūrėta 2012-02-02]. <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Politologija/2002-4_28/str4.pdf>.

15 Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7; Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 69; Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai.* Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008, p. 199; Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 136; *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Autorių kolektyvas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

su akivaizdžiais Europos šalių politikos, ekonomikos, teisės pokyčiais per paskutiniuosius du dešimtmečius. Lietuvos šie pokyčiai taip pat neaplenkė. Čia tiek politinėje, tiek verslo erdvėje diskutuojama, kokios organizacinės formos institucijos turėtų reguliuoti vieną ar kitą sritį. Pagaliau Lietuva yra ES dalis, tad tenka inkorporuoti į savo teisę ES reikalavimus, veikiančius nacionalinę administracijos struktūrą. Tad verta ne tik „automatiškai" perkelti minėtus reikalavimus į nacionalinius teisės aktus, bet ir žinoti šių pokyčių reikšmę, priežastis, kontekstą, perspektyvas, kurti NRI koncepciją.

Trečioji priežastis yra veiksmingo reguliavimo, užtikrinančio šalies ekonominį augimą, vartotojų apsaugą, administracinio teisinio modelio paieška. Nors disertacinis tyrimas ir nepretenduoja būti „panacėja" ekonominiams klausimams bei universalaus modelio „išradėjas", tačiau čia atskleidžiama pasaulyje egzistuojanti ir per Europos integracijos procesus persismelkianti į mūsų administracijos dizainą nepriklausomų valstybinio administravimo institucijų koncepcija.

Disertacinio tyrimo objektas. Reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijos ir vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Disertacinio tyrimo tikslas. Administraciniu teisiniu požiūriu ištirti ir įvertinti skirtingų valstybių reguliavimo institucijų, nepatenkančių į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmus bei pasiūlyti Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemos galimus alternatyvius institucinius modelius.

Siekiant apibrėžto tikslo, disertaciniame tyrime iškelti šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti socioekonomines nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimosi prielaidas, apibendrintai pateikti šių institucijų charakteristiką bei atskleisti nepriklausomumo garantijų sistemos turinį.
2. Lyginamuoju požiūriu įvertinti užsienio valstybių nepriklausomų reguliavimo institucijų genezę, raidą, jų steigimo konstitucinius teisinius pagrindus, modelių įvairovę.
3. Išnagrinėti ES teisės aktuose įtvirtintų nepriklausomumo garantijų turinį steigiant ES agentūras ir valstybėms formuojant nacionalines reguliavimo institucijas.
4. Administraciniu teisiniu požiūriu išanalizuoti Lietuvos valstybinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų sistemai nepriklausančių reguliavimo institucijų statusą, sudaryti jų tipologiją bei atskleisti padėtį valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė. Šiuo tyrimu Lietuvos administracinės teisės moksle pirmąkart bandoma detaliau pažvelgti į nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų fenomeną, t. y. pateikti nepriklausomos reguliavimo institucijos sampratą, sistemiškai išnagrinėti vieną iš viešojo administravimo institucijų sistemos posistemių, teisiškai įvertinti šių institucijų formavimo esmę, institucinius funkcionavimo ypatumus. Disertaciniame tyrime didelis dėmesys skiriamas skirtingų Vakarų valstybių nepriklausomų valstybinio lygmens

reguliavimo institucijų modeliams nustatyti, išryškinti esminiai šių institucijų veiklos požymiai, tipologija, socioekonominės jų steigimo priežastys, konstituciniai teisiniai steigimo pagrindai. Tyrime atsispindi įvairių šalių teisės normų analizė, NRI santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia, vykdomosios valdžios institucijomis bei teismais. Taip Lietuvos administracinės teisės moksle lyginamuoju aspektu pirmąkart nagrinėjama šiuolaikinės kitų valstybių administracijų sąrangos institucinė posistemė. Visgi nepriklausomų reguliavimo institucijų administracinio teisinio statuso nagrinėjimas gali turėti ir praktinės reikšmės.

Pirma, nepriklausomos reguliavimo institucijos yra laikomos pagrindiniu valstybės atliekamos funkcijos – reguliavimo – instrumentu. O tinkamai pasirinkti teisiniai reguliavimo mechanizmai gali užtikrinti šalies ekonominį augimą, padidinti reguliavimo kokybę. Todėl šio disertacinio tyrimo rezultatai, susiję su NRI administracinio teisinio statuso formavimo apžvalgomis, lyginamosios teisės požiūriu gali būti naudingi Lietuvos įstatymų leidėjui jam steigiant nepriklausomas reguliavimo institucijas bei formuojant jų administracinį teisinį statusą.

Antra, nuo 2009 m. Lietuvoje praktikai nemažai diskutuoja dėl rinkas reguliuojančių institucijų nepriklausomumo, atskaitomybės, finansavimo, vadovų bei kolegialių institucijų narių skyrimo tvarkos bendrų principų. Tai atsispindi Seimo valdybos dokumentuose, Vyriausybės nutarimuose bei Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžių protokoluose. Autorės nuomone, disertacinio tyrimo rezultatai, gauti analizuojant „Seimui ir Vyriausybei atskaitingų" institucijų administracinio teisinio statuso ypatumus, gali būti naudingi Seimo valdybai, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui, Vyriausybės sudarytoms ar ateityje sudarytinoms darbo grupėms, joms toliau formuojant viešojo administravimo institucijų sistemos tobulinimo koncepcijas. Maža to, Vyriausybė, įgyvendindama 2011 metų veiklos prioritetus[16], o konkrečiau – ketvirto prioriteto trečiąją kryptį „Valstybės valdymo sistemos modernizavimas", iškėlė viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metams programoje[17] užduotį – „tobulinti institucinę sandarą <…> bus patobulinta Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcija, nustatytas aiškus skirtingų tipų įstaigų steigimo, kontrolės, autonomijos ir kitų principų nustatymo modelis". Manytina, kad vykdomosios valdžios institucinės sandaros tobulinimui svarbu išanalizuoti ir kitų valstybinio administravimo institucijų administracinę teisinę aplinką. Todėl šis darbas galėtų prisidėti prie viešojo valdymo sistemos tobulinimo.

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai. Tyrime suformuluotos ir ginamos šios tezės:

1. Nepriklausoma reguliavimo institucija yra valstybės institucija, centrinio valstybinio administravimo subjektas, įsteigtas įstatymu, neįeinantis į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, tačiau atliekantis vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, vadovaujamas įstatymų leidžiamosios valdžios ir valstybės vadovo suformuoto kolegialaus organo, veikiantis ekonomikos

[16] LR Vyriausybės 2010 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1448 "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 123-6285.

[17] LR Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.

srityse, infrastruktūrinės pramonės šakose, atskaitingas įstatymų leidžiamajai valdžiai.
2. Šiuo metu Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemoje vyrauja didelė institucijų fragmentacija. Toks institucijų su skirtingais administraciniais teisiniais statusais heterogeniškumas nesukuria vieningos nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemos, reikalingos plėtoti efektyvią konkurencinę aplinką, apsaugoti visuomenės interesus, vystyti reguliavimo kokybę.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro: įvadas, dėstomoji dalis, susidedanti iš keturių skyrių, išvados, pasiūlymai, santrauka anglų kalba, literatūros sąrašas, taip pat priedas, kuriame pateikiami autorės parengti „Metmenys bendram nepriklausomų reguliavimo institucijų modeliui".

Pirmoje disertacijos dalyje analizuojamas reguliavimo sampratos tarpdisciplininiškumas, reguliacinės valstybės sąvoka, jos genezė, atskleidžiama nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata, aiškinami reguliavimo institucijų nepriklausomumo aspektai. Kadangi nepriklausomų reguliavimo institucijų koncepcija pirmiausia buvo suformuota ekonomikos, viešojo administravimo ir politikos mokslų specialistų, tai šioje dalyje naudojamasi minėtų mokslo atstovų taikytų metodologijų gautais rezultatais, pagrindžiančiais NRI šiuolaikinėje visuomenėje reikalingumą ir neišvengiamumą.

Antroje disertacijos dalyje, remiantis kitų šalių pozityviąja teise, teisės mokslu, teismų praktika, lyginamuoju aspektu analizuojami Jungtinių Valstijų, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos NRI modeliai, jų steigimosi istoriniai, konstituciniai teisiniai aspektai, socioekonominės priežastys, tiriamas šių institucijų administracinis teisinis statusas, jų santykis su kitais viešojo administravimo subjektais bei valstybės valdžiomis, pateikiamos šių institucijų sistemos bei kiekvienos iš valstybių nepriklausomoms reguliavimo institucijoms būdingos charakteristikos. Tokį tiriamų šalių pasirinkimą lėmė tai, kad jos atstovauja skirtingoms teisinėms sistemoms – bendrosios teisės ir kontinentinės teisės tradicijoms, o tai atspindi NRI modelių įvairovę.

Kadangi NRI plėtra stebima ne tik nacionaliniu lygmeniu, bet ir viršnacionaliniu, tai **trečioje** disertacijos dalyje aprašomas atliktas ES teisyne keliamų nepriklausomumo garantijų reikalavimų ES agentūroms tyrimas, taip pat taip vadinamų liberalizuojančių direktyvų nuostatų, turinčių įtakos nustatant nacionalinių reguliavimo institucijų administracinį teisinį statusą, kartu formuojant jų nepriklausomumo garantijų sistemą, analizė.

Ketvirtoje disertacijos dalyje aprašomas atliktas tyrimas, išanalizavus Lietuvos valstybinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų sistemai nepriklausančių reguliavimo institucijų konstitucinius teisinius steigimo pagrindus, jų administracinį teisinį statusą, nustatant joms būdingus bruožus, sudarant tipologiją, atskleidžiant jų padėtį valstybinio administravimo institucijų sistemoje, o taip pat apžvelgus įvairių

darbo grupių atliktų tyrimų rezultatus, susijusius su „Seimui atskaitingų“ institucijų pertvarka bei idėja kurti daugiasektorinį reguliavimo darinį.

Disertacijos pabaigoje autorė pateikia disertacinį tyrimą apibendrinančias išvadas ir pasiūlymus, taip pat priedą, kuriame pateikiami autorės parengti „Metmenys bendram nepriklausomų reguliavimo institucijų modeliui“.

Tyrimo rezultatų aprobavimas. Pagrindiniai tyrimo rezultatai ir įžvalgos yra paskelbti penkiuose straipsniuose, taip pat šio darbo tema skaityti trys pranešimai[18] Lietuvoje vykusiose tarptautinėse mokslinėse konferencijose bei moksliniame-konsultaciniame seminare.

Darbas svarstytas Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedroje.

Tyrimų apžvalga. Reguliavimo samprata bei reguliavimo teorijos pažintos remiantis įvairiais moksliniais tyrimais. Pavyzdžiui, teisinio reguliavimo esmė buvo tiriama vadovaujantis teisininkų darbais – B. Pranevičienė[19], A. Andruškevičius[20],

[18] Deviatnikovaitė, I. Bakaveckas, A. Independent Regulatory Agencies: Possibilities to Identify the Pecularities of their Activity and their Position in the System of Lithuanian Public Administration Bodies. *Socialinių mokslų studijos*, 2009 3 (3): 333-349; Deviatnikovaitė, I. JAV nepriklausomų institucijų konstitucingumas ir skiriamieji bruožai. *Socialinių mokslų studijos,* 2011 3 (4): 1497-1515; Deviatnikovaitė I., Žilinskas, T. Britų *quango* sąvoka, steigimo priežastys, klasifikacija ir kontrolė. *Socialinių mokslų studijos*, 2012 4 (1): 215-233; Deviatnikovaitė, I. Nepriklausomos administravimo institucijos (Nezávislé správní orgány) Čekijos Respublikoje. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka,* 2011 (6): 73-94*;* Alechnavičius, L., Deviatnikovaitė, I. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo prielaidos ir administracinės justicijos vaidmuo, vykdant jų veiklos teisėtumo kontrolę (lyginamieji aspektai). *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė jusiticija.* Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui. Vilnius, 2012, p. 700-734; 2009 m. gegužės 13 d. skaitytas pranešimas “Regulatory agencies: possibilites to identify some peculiarities of their activity and their position in the system of Lithuanian public administration institutions” tarptautinėje konferencijoje “Šiuolaikinės teisės teorinės ir praktinės problemos”; 2011 m. birželio 8 d. skaitytas pranešimas “Diversity of definitions and theories of regulation” tarptautinėje konferencijoje “Socialinių inovacijų plėtra: tarpdisciplininiai tyrimai”; 2012 m. gegužės 10 d. skaitytas pranešimas „Nepriklausomos reguliavimo institucijos viešojo administravimo institucijų sistemoje“ moksliniame-konsultaciniame „Verslo priežiūros ir verslą prižiūrinčių institucijų sistemos pertvarkos problemos“.

[19] Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003.

[20] Andruškevičius, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004; Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.

A. Vaišvila[21], P. Pakutinskas[22], S. Milčiuvienė[23], R. Baldwin[24], A. Ogus[25], M. Clarke[26]. Reguliavimo sąvoka analizuota remiantis ir politikos mokslininkų, sociologų įžvalgomis – G. Majone[27], F. Gilardi[28], J. Jordana ir D. Levi-Faur[29], J. E. Lane[30], K. Maniokas[31]. Taip pat atsižvelgta į ekonomistų darbus, susijusius su reguliavimo fenomenu, – L. von Mises[32], Š. Pajarskas[33], Lietuvos laisvosios rinkos instituto įžvalgom[34] bei EBPO darbinėmis rekomendacijomis[35]. Reguliacinės valstybės samprata suformuota remiantis G. Majone[36], L. McDonald[37], M. Moran[38], R. Sunstein,[39] M. Haverland[40], B. Eberlein

---

21 Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2004.

22 Pakutinskas, P. *Elektroninių komunikacijų teisinio reguliavimo metodai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

23 Milčiuvienė, S. *Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.

24 Baldwin, R.; Cave, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press Inc., 1999.

25 Ogus, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004; Ogus, A. Regulation: Legal Form and Economic Theory. *Law and Economics: Methodology and Application*. Copenhagen: DJOF Publishing, 1998.

26 Clarke, M. Regulation: the social control of business between law and politics. New York: St. Martin's Press, 2000.

27 Majone, G. Introduction. *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Printer, 1990.

28 Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall, 2008.

29 Jordana, J.; Levi-Faur, D. The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Edward Elgar Publishing Limited, 2004.

30 Lane, E., J. *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai/ALK, 2001.

31 Maniokas, K. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*. Vilnius: Eugrimas, 2003.

32 Mises, von L. *Ekonominė politika*. Vilnius: Eugrimas, 2006.

33 Pajarskas, Š. *Kainodara ir valstybinis reguliavimas rinkos ekonomikoje*. Vilnius: Menedžmentas, 1991.

34 Ekonomikos reguliavimas - esminė kliūtis verslui. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2000 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/verslo_reguliavimas_ir_parama_verslui/2407>; *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma,1990.

35 Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>.

36 Richardson, J., *et. al. Regulating Europe. European Public Policy Series*. London; New York: Routledge, 1996.

37 McDonald, L. The Rule of Law in the "New Regulatory State". C*ommon Law World Review*. 2004, 33 (3): 197–221.

38 Moran, M. T*he British Regulatory State: high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

39 Sunstein, C., R. *After the rights revolution: reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Massachusetts London, England: Harvard University Press, 1990.

40 Haverland, M. When the welfare state meets the regulatory state: EU occupational pension policy. *Journal of European Public Policy*. 2007, 14 (6): 886–904.

ir E. Grande[41], S. Walby[42] darbais. NRI sąvokos analizuotos remiantis F. Gilardi[43], T. Zwart[44], S. Lavrijssen[45], J. Bougrab[46], Handrlica[47], M. Flinders[48], C. Greve, S. Van Thiel[49], R. Wettenhall[50], M. Thatcher[51] veikalais bei žodynais[52]. Nepriklausomumo sąvoka ana-

---

41 Eberlein, B.; Grande, E. Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy*. 2005, 12 (1): 89–112.

42 Walby, S. The new regulatory state: the social powers of the European Union. *British Journal of Sociology*. 1999, 50:118–140.

43 Gilardi, F. Institutional change in regulatory policies: regulation through independent agencies and the three new instituionalisms. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2004; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139–167.

44 Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.

45 Lavrijssen, S. An Analysis of the Constitutional Position of the US Independent Agencies. *Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

46 Bougrab, J. Independent Adminitstrative Authorities in France. *Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

47 Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009.

48 Flinders, M., V., *et. al. Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999.

49 Carsten, G.; Flinders, M.; Van Thiel, S. Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1999, 12 (2): 129–146.

50 Wettenhall, R. Non-Departmental Public Bodies Under the Howard Governments. *The Australian Journal of Public Administration*. 2007, 66 (1): 62–82; Wettenhall, R. Exploring Types of Public Sector Organizations: Pas Exercises and Current Issues. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2003, 3: 219–245.

51 Thatcher, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1): 125–147; Thatcher, M. Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 954–972; Thatcher, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2005, 18 (3): 347–373.

52 Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988; *Dictionary of Law*. Middlesex: Peter Collin Publishing Ltd, 1998; *The Oxford Dictionary of Law Enforcement*. Oxford University Press, 2007. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-28]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t239.e2544>.

lizuota remiantis įvairiais teisės aktais[53], A. Katkaus[54], V. Valančiaus[55] darbais, taip pat tarptautinių organizacijų darbiniais dokumentais[56].

Nagrinėjant JAV federalinio lygmens nepriklausomas reguliavimo institucijas remtasi S. J. Cann[57], W. F. Kenneth[58], J. Handrlica, J. Buck[59], G. Lawson[60], K. Poole ir H. Rosenthal[61], P. Cane[62], M. Shapiro[63], J. O. Freedman[64] ir kitų darbais, taip pat teisės aktais bei teismų praktika. Tiriant DB, Prancūzijos, Vokietijos ir Čekijos Respublikos nepriklausomas administravimo institucijas, vadovautasi C, Turpin, A. Tomkins[65],

---

53 LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. VIII-1099; LR Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-678; LR Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 51-2494; LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075; Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. [2002] OL, L 31; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. reglamentas 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą. [2004] OL, L 142 ir t.t.

54 Katkus, A. *Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai*. Vilnius: Justitia, 2004.

55 Valančius, V. *Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2000.

56 Cukierman, A.; Webb, S., B.; Neyapti, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes (3). *The World Bank* [interaktyvus]. The World Bank Economic Review, 1992 [žiūrėta 2012-02-25]. < http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTIMeas.pdf >; Mas, I. Central Bank Independence: a Critical View from a Developing Country Perspective. *The World Bank* [interaktyvus]. Washington, 1995 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/MAS_I~1D.PDF>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>.

57 Cann, S., J. *Administrative Law.* 2nd edition. North America: Sage Publications, 1998.

58 Kenneth, W., F. *Administrative Law in the Political System*. USA: West Publishing Company, 1988.

59 Buck, J. The Granger Movement: a Study in Agricultural Organization and its Political, Economic and Social Manifestations 1870-1880. Lincoln: University of Nebraska Press, 1963.

60 Lawson, G. *Federal Administrative Law*. American Casebook Series.Thompson-West, 2004.

61 Poole, K.; Rosenthal, H. The enduring nineteenth – century battle for economic regulation: The Interstate Commerce Act revisited. *Journal of Law and Economics*. 1993, 36 (2): 837–860.

62 Cane, P. Understanding Administrative Adjudication. Pearson, L., *et. al. Administrative Law in a Changing State*. Oregon: Oxford and Portland, 2008; Cane, P. *Administrative law*. 5th edition. New York: Oxford University Press, Inc., 2004.

63 Shapiro, M. *Independent agencies: US and EU*. San Domenico, Italy: European University Institute Badia Fiesolana, the Robert Schuman Centre, 1998.

64 Freedman, J., O., *Crisis and legitimacy: the administrative process and American government*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1978.

65 Turpin, C.; Tomkins, A. *British Government and the institutions: text and materials*. 6th edition. UK: Cambridge University Press, 2007.

D. Feldman[66], L. Pliatzky[67], M. Partington[68], D. Watts[69], D. Fairgrieve[70], D. Judge[71], M. J. Guédon [72], M. Gentot[73], A. W. Heringa[74], F. Demarigny[75], A. van Aaken[76], M. Schroder[77], V. Vopálka[78], I. Pelikánová[79], V. Mikule[80], T. Ježek[81], V. Pavlíček[82], V. Sládeček[83] darbais, o taip pat įvairiomis ataskaitomis, raportais[84], teisės aktais, reglamentuojančiais šių institucijų administracinį teisinį statusą.

Nagrinėjant ES agentūrų struktūrą, joms būdingus požymius, steigimo priežastis, sąvoką, tipologiją, funkcijas, nepriklausomumo reikalavimus, remtasi D. Geradin, R. Munoz, N. Petit, E. Chiti, D. Curtin, F. Caffagi, E. Vos, S. Krapohl, H. C. H. Herwig, A. Turk, V. Pauliko darbais[85], taip pat ETT bylomis, didele gausa Europos direktyvų (24

---

66 Feldman, D., *et. al. English Public Law.* Oxford: Oxford University Press, 2004.

67 Pliatzky, L. Quangos and Agencies. *Public Administration*. 1992, 17: 555–563.

68 Partington, M. *Introduction to the English legal system*. New York: Oxford University Press, Inc., 2010.

69 Watts, D. Understanding US/UK Government and Politics. A Comparative Guide. Manchester University Press, 2008.

70 Fairgrieve, D. Pragmatism or Principe? The Use of Agencies in Public Service Provision in the United Kingdom. *Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

71 Judge, D. *Political institutions in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

72 Guédon, M., J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, E. J. A., 1991.

73 Gentot, M. Les autorités administratives indépendantes. 2e edition. Paris: Montchrestien, Paris 1994.

74 Heringa, A., W. Agencies in France Autorités Administratives Indépendantes. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.

75 Demarigny, F. Independent administrative authorities in France and the case of the French Council for Competition. *Regulating Europe*. European Public Policy Series. London; New York: Routledge, 1996.

76 Aaken van, A. Independent administrative agencies in Germany. *Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.

77 Schroder, M. Administrative Law in Germany. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*. Atwerpen-Groningen: Intersentia, 2002.

78 Vopálka, V. Nezávislé správní orgány. *Ve službách práva*. Praha: C.H. Beck, 2003.

79 Pelikánová, I.: Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. *IX. Karlovarské právnické dny*. Společnost německých, českých a slovenských právníků. Mnichov – Praha 1999.

80 Mikule, V. Nezávislé správní úřady? *Český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2001, p. 251–255.

81 Ježek, T. Nezávislé správná orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. *Desět let Ústavy České Republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

82 Pavlíček V. *Ústavní pravo České republiky*. Praha: Linde, 2001.

83 Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2004.

84 41st Report – Office of Rail Regulation: Regulating Network Rail's efficiency (HC 1036). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18] <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1036/1036.pdf>; 19th Report – Independent Commission on Banking (HC 1069). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. < http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1069/1069.pdf>.

85 Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>; Geradin, D.; Munoz, R.; Petit, N. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Chelrenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005; Geradin, D. The Development of

direktyvos) ir reglamentų (41 reglamentas), Komisijos sprendimais, kitais Komisijos dokumentais, susijusiais su agentūrų steigimu[86]. Analizuojant nepriklausomumo reikalavimus nacionalinėms reguliavimo institucijoms buvo tiriami tokių mokslininkų darbai kaip J.Handrlica, I. Pelikánová, M. Thatcher, N. Phedon[87]. Taip pat nagrinėtos direktyvos, bendrosios pozicijos ryšių, pašto paslaugų, geležinkelio, energetikos rinkų sektoriuose[88].

European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004-2005, 11: 1–52; Chiti, E. Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies. *European Law Journal*. 2004, 10 (4): 402–438; Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal*. 2007, 13 (4): 523–541; Caffagi, F., *et. al. Reframing self-regulation in European Private Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006; Vos, E. European Administrative Reform and Agencies. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* [ineraktyvus]. EUI Working Papers, 2000/51 [žiūrėta 2011-09-30]. <http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_51.pdf>; Vos, E. Agencies and the European Union. *Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003; Krapohl, S. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*, 2004, 10 (5): 518–538; Herwig, H., C., H.; Turk, A. The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*. 2007, 13 (2): 253–271; Paulikas, V. *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.

86 *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>; *Communication from the Commission – European Governance: Better lawmaking, COM (2002) 275 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>; *Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys", KOM (2008) 135 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2008 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:LT:DOC>; *Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2009 [žiūrėta 2012-01-30]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:LT:PDF>; *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.

87 Phedon, N. Im*proving policy implementation in an enlarged European Union: the case of national regulatory authorities*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003.

88 Commission Directive 90/388 of 29 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services. [1990] OJ, L 192; Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in markets in telecommunications terminal equipment. [1988] OJ, L 131; Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services. [1997], OJ, L 117; Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of the 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. [1997] OJ, L 295; Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. kovo 7 d. direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų Direktyva). [2002] OL, L 108/33; Bendroji pozicija (EB) Nr. 15/2009 Tarybos priimta 2009 m. vasario 16 d. siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/?/EB, iš dalies keičiančią Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (2009/C 103 E/01). [2009] OL, C103 E; Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. gruodžio 15 d. direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo.

Tiriant Lietuvos NRI remtasi Lietuvos teisės mokslo atstovų – A. Andruškevičiaus, B. Pranevičienės, A. Bakavecko, S. Milčiuvienės, T. Lamanausko, I. Jarukaičio[89] – įžvalgomis. Nagrinėta Konstitucinio Teismo ir LVAT praktika, įstatymai, įstatymų projektai, Seimo ir Vyriausybės nutarimai, darbo grupių posėdžių protokolai, institucijų nuostatai, darbo reglamentai.

Tyrimo metodologija. Disertacinis tyrimas buvo rengiamas vadovaujantis teisės doktrinoje suformuluotais metodologiniais pagrindais, naudojant lyginamąjį, lyginamąjį istorinį, sisteminės analizės, lingvistinį, analitinį – kritinį, dokumentų analizės, ekspertinės apklausos, abstrakcijos, apibendrinimo metodus.

Lyginamasis metodas pasitelkiamas lyginant skirtingų mokslininkų požiūrius į tapačius reiškinius, o taip pat skirtingų mokslo atstovų nuomones dėl NRI steigimo priežasčių, tiriant įvairių institucijų administracinį teisinį statusą apibūdinančius elementus, analizuojant tarpusavyje susijusius vykdomosios valdžios institucijų ir nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų struktūrinius aspektus, lyginant užsienio valstybių ir Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų administracinį teisinį statusą.

Lyginamojo istorinio metodo pagalba atskleidžiamas NRI kūrimosi istorinis kontekstas. Chronologiniu požiūriu disertacijoje analizuojamas laikotarpis apima šių institucijų vystimąsi užsienio valstybėse nuo 1886 m., kai JAV buvo įsteigta pirmoji nepriklausoma reguliavimo institucija, Lietuvoje nuo 1922 m., kai buvo priimtas Lietuvos banko įstatymas, ES nuo 1975 m., kai buvo steigiamos „pirmos kartos" agentūros, iki 2012 m. rugsėjo. Taikant šį metodą siekama išanalizuoti priežastis, dėl kurių įvyko NRI

[1997] OL, L 15; Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. [2008] OJ, L 52/3; Tarybos 1995 m. birželio 19 d. direktyva 95/18/EB dėl geležinkelio įmonių licencijavimo. [1995] OL, L 143; Directive 96/92/EC of the European Parliament and the Council of 19 December 1996 concerning common rules for internal market in elecrticity. [1996] OJ, L 027; europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 96/92/EB. [2003] OL, L 176/37; europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 98/30/EB. [2003] OL, L 176/ 57; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211/55; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB. [2009] OL, L 211/94.

89 Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004; Andruškevičius, A. *Administracinė teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008; Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7-14; Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011; Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003; Bakaveckas, A. *Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002; Milčiuvienė, S. *Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009; Jarukaitis, I., *et. al., supra note* 3; Lamanauskas, T. *supra note* 2, p. 71–82.

plėtra visame pasaulyje, ištirti galiojusių ir galiojančių teisės aktų poveikį NRI administracinio teisinio statuso formavimui bei apskritai šalies viešosios administracijos struktūrai.

Kadangi nėra vienalyčių nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo pagrindų, nėra aiškių jų apibrėžimo ir identifikavimo kriterijų, **sisteminės analizės metodu** vertinant „Seimui atskaitingų" ir vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą atskleidžiama valstybinio lygmens NRI, kaip atskiro viešojo administravimo institucijų visumos elemento, padėtis valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Lingvistinis metodas taikomas nagrinėjant NRI veiklos raiškos formas, NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančių teisės aktų prasmę įvairiais kalbotyros – etimologijos, gramatikos, semantikos, leksikologijos – aspektais. Siekiant kuo tiksliau atskleisti teisės aktų turinį, užsienio valstybių teisės aktai buvo nagrinėjami originalo kalba, verčiami ar lyginami su kai kurių jų vertimais į lietuvių ar anglų kalbas.

Analitinio – kritinio metodo pagalba vertinama valstybinio lygmens nepriklausomų reguliavimo institucijų santykio su kitomis valstybinio administravimo institucijomis situacija, atskleidžiami šių institucijų sistemos trūkumai, teisinio reguliavimo disfunkcijos, ieškoma galimų teisinio reguliavimo alternatyvų bei problemų sprendimo būdų.

Dokumentų analizės metodu buvo tiriami teisiniai dokumentai (įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, teismų sprendimai, tarptautinių organizacijų formuojama „švelnioji" teisė): I disertacijos dalyje pateikiama EBPO, Pasaulinės prekybos organizacijos, Pasaulio banko darbinių rekomendacijų esmė ir reikšmė, įsivyraujant NRI plėtrai įvairiose šalyse; II disertacijos dalyje nagrinėjamos JAV, DB, Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos valstybių konstitucijos, teisės aktai. Ši analizė atlikta vertinant tiriamų institucijų administracinį teisinį statusą užsienio valstybėse. Analizavome JAV Aukščiausiojo Teismo, Prancūzijos Konstitucinės tarybos, Vokietijos Federalinio Konstitucinio teismo, DB Aukščiausiojo teismo nutarimus, kuriais suformuojami tiriamų institucijų pagrindiniai bruožai, aiškinami jų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai, atitikimas valdžių padalijimo principui. III disertacinio tyrimo dalyje atlikta ES teisės aktų ir dokumentų – direktyvų, reglamentų, Komisijos, Tarybos sprendimų, Komisijos komunikatų – analizė. Šis tyrimas atliktas paaiškėjus, kad ES administracija, kaip ir valstybių narių viešosios administracijos, išgyvena tam tikrą institucinę kaitą steigiant reguliavimo agentūras ir norint nustatyti, kuo pastarosios agentūros skiriasi ar yra panašios į nacionalines reguliavimo agentūras, o taip pat dėl ES antrinės teisės aktuose keliamų reikalavimų nacionalinėms reguliavimo institucijoms, kurie turi atsispindėti valstybių narių teisyne. IV dalyje, siekiant nustatyti mūsų šalies NRI administracinį teisinį statusą, atskleidžiant skirtumus nuo kitų viešojo administravimo subjektų, nustatant jų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje, nagrinėjami Lietuvos įstatymai, Seimo ir Vyriausybės nutarimai, tiriamų institucijų leidžiami teisės aktai.

Ekspertinės apklausos metodas naudojamas siekiant sužinoti praktines infrastruktūrinių ekonomikos šakų sektorius reguliuojančių institucijų specialistų nuomones dėl tiriamų institucijų administracinio teisinio statuso tinkamumo. Čia pateiktos Vokietijos federalinės elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūroje, LB, KT, VKEKK, LRTK, VATESI, RRT dirbančių specialistų nuomonės, kuriomis buvo remtasi kuriant metmenis bendram nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modeliui, taip pat konstitucinės ir administracinės teisės specialistų požiūriai į NRI steigimo konstitucines teisines prielaidas.

Abstrakcijos metodo pagalba atskleidžiame Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemą.

Apibendrinimo metodas taikomas apibendrinant literatūros šaltinius, empirinio tyrimo duomenis, formuluojant tyrimo išvadas.

Pastabos dėl „reguliavimo institucija“ ir „administravimo institucija“ terminų vartojimo

Autorė atkreipia dėmesį į tai, kad daugumoje valstybių NRI yra laikomi viešojo administravimo subjektais. Todėl kai kuriose valstybėse vartojamas „nepriklausomos reguliavimo institucijos“, o kai kuriose – „nepriklausomos administravimo institucijos“ terminas. Manytina, tai susiję su kategorijų reguliavimas ir administravimas reikšmių tapatumu, nes tiek viena, tiek kita sąvoka reiškia tvarkymą. Taigi, disertacijoje aprašant vienų valstybių institucijas vartojamas NRI, aprašant kitų valstybių institucijas vartojamas nepriklausomos administravimo institucijos terminas. Tiriant Lietuvos institucijas autorė vartoja dvejopą terminą – institucijos, veikiančios ekonomikos srityse, įvardijamos reguliavimo institucijomis, o institucijos, nesusijusios su infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliavimu, identifikuojamos kaip administravimo institucijos. Tačiau visos jos yra valstybinio administravimo subjektai LR Viešojo administravimo įstatymo prasme.

Pastabos dėl „kvaziteisminė funkcija“ ir „jurisdikcinė funkcija“ terminų vartojimo

Analizuodama užsienio valstybių NRI funkcijas autorė daugiausiai naudojasi angliškai rašyta moksline literatūra, kurioje viena iš NRI funkcijų yra įvardijama „*quasi-judicial*“. Šį terminą autorė verčia žodžiu „kvaziteisminė“. Todėl antroje disertacijos dalyje, apibūdinant įvairių šalių NRI funkcijas, viena jų yra įvardijama kvaziteismine. IV dalyje, kurioje analizuojamos Lietuvos NRI, vartojamas terminas „jurisdikcinė funkcija“. Tai aiškintina tuo, kad Lietuvoje kvaziteisminė funkcija yra būdinga dariniams, nagrinėjantiems administracinius, mokestinius ginčus, kylančius tarp viešojo administravimo subjektų ir asmenų, remiantis LR Administracinių bylų teisenos įstatymu. Tuo tarpu Lietuvos NRI nenagrinėja ginčų, kylančių tarp viešojo administravimo subjektų ir asmenų, o nagrinėja ginčus dėl administracinės teisinės atsakomybės, remdamosi specialiaisiais įstatymais.

I. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ POREIKIS IR PASKIRTIS

NRI plėtra pasaulyje siejama su didėjančia reguliavimo, kaip valstybinės veiklos metodo, vaidmens reikšme, su novatorišku požiūriu į valstybės funkcijų koncepciją, tvirtinant, kad šiuolaikinės valstybės pagrindinė funkcija yra reguliavimo funkcija. Šioje dalyje bus aptariamas minimų institucijų fenomenas, joms būdingi bruožai, steigimo paskirtis ir poreikiai. O kadangi NRI, kaip teigiama (žr. žemiau), yra pagrindinis reguliacinės valstybės ir reguliavimo, kaip valstybinės veiklos metodo, institucinis instrumentas, tad prieš apibūdinant jas, tikslinga apžvelgti reguliavimo sąvokų spektrą bei susipažinti su reguliacinės valstybės fenomenu.

1.1. Kategorijų – reguliavimas ir reguliacinė valstybė – reikšmė, vystant nepriklausomų reguliavimo institucijų koncepciją

Per pastaruosius trisdešimt metų reguliavimas įgijo išskirtinę reikšmę Europos valstybėse. Nors kartais galima išgirsti, kad „gyvename teisinio reguliavimo atsisakymo amžiuje, t. y. valstybė mažina savo įtaką visuomenės narių veiklai, jų tarpusavio santykiams rinkoje[90]“, visgi yra pripažinta, kad liberalizavimo[91] ir privatizavimo procesų pasekmės paradoksalios – jos nenuvedė valstybių į *laissez-faire* kapitalizmą. Atvirkščiai – laisvos rinkos yra nuolatos lydimos taisyklių gausos, nes reguliavimas[92] tapo svarbia viešo poveikio ekonomikai dalimi, o „teisinis reguliavimas tapo svarbia valstybės intervencijos į ekonomiką priemone“[93].

Kalbant apie reguliavimo institucijų fenomeną reguliavimo sąvoka vartojama teisės, ekonomikos, politikos ir kitose mokslo disciplinose. Mokslininkai[94] įsitikinę, kad Europoje gyvuoja tendencija identifikuoti reguliavimą su įstatymų leidybos, valdymo ir socialinės kontrolės sritimis. O tai ir lemia šios sąvokos sąveiką su teisės, ekonomikos, politikos bei sociologijos mokslais. Štai ir S. Milčiuvienė[95] pastebi, kad „reguliavimas yra daugiaprasmis viešosios politikos terminas, aprėpiantis daug skirtingų politinių ir ekonominių klausimų“, o K. Maniokas pripažįsta, kad reguliavimas plačiąja prasme siejamas su valstybės vaidmeniu ekonomikoje ar valstybės ir rinkos tarpusavio ryšiu[96].

Analizuojant NRI fenomeną, svarbios dvi kategorijos – valstybė ir ekonomika. Todėl šiame disertaciniame tyrime reguliavimo reiškinys aptariamas kaip viešosios

90 Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 24.

91 Liberalizavus tam tikrą rinką, viešuosius interesus atitinkančias paslaugas teikia privataus kapitalo bendrovės. Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 25.

92 Reguliavimo fenomeno analizės vėl tapo „madingos“ po 2007 m. pasaulyje prasidėjusios ekonominės krizės, kai iš naujo teko permąstyti valstybės vaidmenį. Žr.: Moss, D.; Cisternino, J. *New Perspectives on Regulation*. The Tobin Project, Inc., 2009; Goodhart, C., A., E.; Charles, A., E. *The regulatory response to the financial crisis*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

93 Pakutinskas, P., *supra note* 22, p. 78.

94 Majone, G., *supra note* 27, p. 1; *Readings in the Economics of Law and Regulation*. Oxford: Clarendon, 1984, p. 232.

95 Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 27

96 Maniokas, K., *supra note* 31, p. 115.

teisės ir kaip politinės ekonomikos sąvoka, taip pat reguliavimas apžvelgiamas instituciniu ir funkciniu požiūriu. Tačiau pirmiausia reikia atskleisti reguliavimo sąvokos etimologinius pagrindus[97]. Daiktavardis „reguliavimas“ yra kilęs iš lotyniško žodžio *regula*, reiškiančio taisyklę. Taigi neatsitiktinai reguliavimo institucijos įvardijamos būtent taip, nes viena jų pagrindinių funkcijų, kaip bus matyti, yra taisyklių nustatymas. Daiktavardis „reguliavimas“ reiškia tvarkymą, normalaus mechanizmo veikimo nustatymą, o veiksmažodžio bendratis „reguliuoti“ reiškia tvarkyti, nustatyti normalų mechanizmo veikimą. Iš žodžio *regula* sudaromas daiktavardis „reguliatorius“, reiškiantis įtaisą mechanizmo veikimui reguliuoti. Mūsų atveju reguliatoriumi įvardijame būtent valstybinio lygmens nepriklausomą reguliavimo instituciją[98]. Taigi minėtą „mechanizmą“ galime suprasti kaip rinkas, o jų „tvarkymą“ kaip NRI atliekamą reguliavimo veiklą saugant sąžiningą konkurenciją, vartotojų interesus.

Britų teisininkas A. Ogus[99] mano, jog teisiniu požiūriu reguliavimas suprantamas, kaip viešosios teisės instrumentų visuma, kuria naudojasi Vyriausybė arba pusiauautonominės, bet viešos agentūros. Jis teigia, kad reguliavimas yra sąvoka, skirta pažymėti teisės aktą, priimtą įgyvendinant visuomenės interesus ir valstybei siekiant nurodyti ar skatinti elgesį, kurio nebūtų, jei tokia intervencija neegzistuotų, o pagrindinis reguliavimo tikslas yra taisyti rinkos sistemų (ir privatinės teisės) trūkumus[100]. Šio mokslininko nuomone, reguliavimo sąvoka yra viešosios teisės sąvoka, nes iš esmės valstybė primeta pareigas, kurių neįmanoma apibrėžti privatinės teisės normomis reguliuojamais susitarimais[101]. Šiuo atveju reguliavimas neapima baudžiamosios teisinės sistemos, nes reguliavimas yra, pasak G. Majone[102], susijęs su socialiai pageidaujamomis veiklomis. O tai iš reguliavimo sąvokos „išstumia“ tradicines baudžiamosios teisės sritis. Lietuvos teisininkai reguliavimą supranta kaip tam tikrą pakankamą teisinių priemonių rinkinį, sukurtą legislatyvinę diskreciją[103] turinčių valstybės institucijų. A. Vaišvila teigia[104], kad teisinis reguliavimas yra socialinio reguliavimo rūšis, kai poveikis žmonių elgesiui daromas teisės normomis ir teisės principais. Šiuo atveju mums svarbus administracinis teisinis reguliavimas, kurio objektas yra santykiai, atsirandantys valdant valstybę. Kalbėti apie NRI reiškia kalbėti apie administracinį teisinį reguliavimą, nukreiptą į reguliavimo institucijas ir į įvairias socioekonomines rinkas. Taigi administracinis teisinis reguliavimas – tai tokia socialinio reguliavimo rūšis, kai poveikis asmenų elgesiui

---

97 Keinys, S., *et.al. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.* Vilnius, 2000; *Kompiuterinis tarptautinių žodžių žodynas*. Leidykla Žodynas, UAB Fotonija, 2006.

98 Egzistuoja keletą teorijų, aiškinančių reguliavimo kilmę, jam būdingus bruožus ir reguliavimo politikos reikšmę, t. y. viešojo intereso teorijos, interesų grupių teorijos, privačių interesų teorijos. S. Milčiuvienė įvardija jas, kaip teorijas, pateisinančias valstybinį reguliavimą. Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 28; Baldwin, R.; Cave, M., *supra note* 24, p. 20; Dieter, H., *et. al. Competition in regulated industries*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 6.

99 *Regulation, economics and the law.* Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2001, p. 1.

100 Ogus, A. Regulation: Legal Form and Economic Theory. *Law and Economics: Methodology and Application*. Copenhagen: DJOF Publishing, 1998, p. 75.

101 Ogus, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory.* Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004, p. 2.

102 Majone, G., *supra note* 27, p. 2.

103 Pranevičienė, B., *supra note* 19, p. 43-45.

104 Vaišvila, A., *supra note* 21, p. 153.

valdymo procesuose daromas administracinės teisės normomis ir administracinės teisės principais. Čia teisinio reguliavimo objektas yra susiklostantys santykiai formuojant reguliavimo institucijas, nustatant jų įgaliojimus, atskaitomybę, kontrolę, veiklos principus, santykius tarp reguliavimo institucijų ir jas sudarančių institucijų, rinkų dalyvių ir vartotojų.

Mokslininkai pripažįsta, kad reguliavimas yra fundamentali politinės ekonomikos sąvoka[105], nes reguliavimas neatsiejamas nuo viešų mėginimų valdyti ekonominius procesus, valstybės intervencijos į ekonomiką. Š. Pajarsko tvirtinimu[106], valstybės intervenciją į ekonomiką sąlygoja tai, kad rinkai yra būdingi defektai (trūkumai), kuriuos sukelia – pirma, ekonomikos priežastys (pavyzdžiui, netobula rinkos struktūra, t. y. natūrali monopolija, oligopoloja, monopolinė konkurencija), antra, socialinės-politinės priežastys, nes rinkos sistema nepatenkinamai paskirsto visuomenės pajamas. F. Gilardi, nustatydamas reguliavimo galiojimo sritis, taip pat vartoja ekonominius terminus. Jis tvirtina, kad reguliavimas apima tokių privačių operacijų kaip kaina ar prekės arba paslaugos kokybė viešosios kontrolės aspektus, arba tam tikrų gamybos savybių kontrolę (pvz., aplinkosauga), arba įėjimo į rinką kontrolę[107]. EBPO pateikia tokį reguliavimo apibrėžimą – tai įvairių instrumentų tinklas, kurių dėka vyriausybės įtvirtina reikalavimus verslams ir piliečiams[108]. Remiantis Prancūzijos reguliavimo mokyklos[109], radikaliai kritikuojančios standartinę neoklasikinę ekonomiką, supratimu reguliavimo sąvoka apima didžiulį spektrą institucinių formų (įskaitant įstatymus, neformalius nurodymus, principus ir normas), koordinuojančių decentralizuotą ekonomikos subjektų elgesį[110].

Instituciniu ir funkciniu požiūriu reguliavimas – tai viešųjų agentūrų atliekamos teisinės kontrolės forma prižiūrint sektoriaus ar industrijos tvarkymą[111]. Taigi funkcinė reguliavimo forma – tai viešųjų agentūrų veikla, kurią dauguma mokslininkų[112] grupuoja į tris elementus. Pirma, taisyklių, standartų nustatymas, antra, šių taisyklių vykdymo užtikrinimas, trečia, reguliuojamų subjektų, nukrypstančių nuo nustatytų taisyklių, elgesio koregavimas. Šie trys elementai reiškia, kad viešosios reguliavimo

---

105 Ogus, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004, p. 1.

106 Pajarskas, Š., *supra note* 33, p. 89-90.

107 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 14.

108 Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.

109 Šios mokyklos atstovai yra Robert Boyer, Yves Saillard. Žr.: Slater, D.; Tonkiss, F. *Rinkos visuomenė*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 212.

110 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 14.

111 Ogus, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004, p. 1; *Readings in the Economics of Law and Regulation*. Oxford: Clarendon, 1984, p. 232.

112 Scott, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Tecnique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*, 2000, 6 (4): 316; Baldwin, R.; Scott, C.; Hood, C. *A reader on regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 1-55; Jordana, J.; Levi-Faur, D., *supra note* 29; Gilardi, F., *supra note* 28, p. 14; Moran, M. Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*. 2002, 32: 399.

institucijos atlieka teisėkūros, vykdymo bei jurisdikcines funkcijas[113]. Tokių funkcijų įgyvendinimą lydi tam tikras institucinis mechanizmas. Taigi institucinė reguliavimo forma ir pagrindinis institucinis reguliavimo instrumentas yra NRI. Tai yra specializuotos vyriausybių, ministerijų nekontroliuojamos žinybos.

Reikia atkreipti dėmesį, kad reguliavimas apima tiek pramoninių, tiek nepramoninių veiklų įvairovę bei skirtingas jų priežiūros teisines formas. Todėl reguliavimas, kaip valstybinės veiklos metodas[114], apima ne tik rinkų priežiūros, t. y. įmonių įėjimo ir išėjimo iš rinkų (įėjimo kontrolė), kainų kontrolės, gamybos kontrolės, industrijų kontrolės, vartotojų apsaugą, bet ir visuomenės sveikatą, aplinkosaugą, vartotojų teisių apsaugą, mokesčių administravimą, socialinį aprūpinimą. Taigi mokslininkai reguliavimą, kaip valstybės veiklos metodą, išskiria į ekonominį ir socialinį, o patį reguliavimą įvardija viešuoju reguliavimu[115]. Pastarasis yra išskirstomas į keturis tikslinius reguliavimo modelius. Pirmas, reguliavimas ekonominiam veiksmingumui ir vartotojų pasirinkimui skatinti. Antras, reguliavimas skirtas apsaugoti žmonių teises, t. y. reguliavimo institucijos turi apsaugoti pagrindines žmogaus teises, įgyvendindamos Europos žmogaus teisių konvenciją ir t.t. Trečias, reguliavimas, kaip socialinis solidarumas, t. y. reguliavimo institucijos turi mažinti rinkų fragmentacijos vaidmenį. Ketvirtas, reguliavimas, kaip kompromisas[116].

Apibendrinant, reguliavimą galima įvardyti kaip valstybinės veiklos metodą, įgyvendinamą reguliavimo institucijų, kurių tikslas yra stiprinti konkurenciją, vykdyti vartotojų, investuotojų apsaugą, skatinti steigti verslo įmones, išsaugoti socialinį teisingumą ir socialinę gerovę.

Kadangi teigiama[117], jog reguliacinės valstybės pagrindinė institucinė išraiška yra NRI, galima trumpai apžvelgti reguliacinės valstybės reiškinį.

---

113 LR Konstitucinis Teismas ūkinės veiklos reguliavimą yra įvardijęs, kaip veiklą susijusią su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu, tam tikrų procedūrų reglamentavimu, ūkinės veiklos kontrole, taip pat su tam tikrais šios veiklos ribojimais ar draudimais. LR Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2008 m. kovo 5 d., 2008 m. birželio 30 d. nutarimai.

114 Reguliavimą valstybiniu veiklos metodu yra įvardijęs E. J. Andersonas. Žr.: Anderson, E., J. *The Emergence of the Modern Regulatory State*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1962, p. 72-91.

115 Žr.: Lane, E., J., *supra note* 30, p. 193; Hertog, J., General Theories of Regulation. *Economic Institute* [interaktyvus]. CLAV, Utrecht Univeristy, 1999 [žiūrėta 2012-02-12]. <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf>; Chiti, E. Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies. *European Law Journal*. 2004, 10 (4): 411; Clarke, M., *supra note* 26, p. 20. Meier, K., J. *Regulation, Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St Martin's Press, 1985, p. 3; Ekonomikos reguliavimas – esminė kliūtis verslui. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2000 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/verslo_reguliavimas_ir_parama_verslui/2407>.

116 Prosser, T. *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation, and Legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 12-18.

117 Gilardi, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 873; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139.

Reguliavimo reforma[118], vykusi XX a. pabaigoje Vakarų Europos valstybėse, per kurią produkcijos gamintojai buvo privatizuojami, o rinkos liberalizuojamos[119], yra lydima visos grupės naujų infrastruktūrų, naujos valstybės vaidmens sampratos tiek nacionaliniame, tiek ES lygmenyje, tiek globaliu mastu[120]. Reguliavimo teoretikai padarė išvadą, kad šiuolaikinio valdymo sąlygos bei stiliai tokį valdymą konstatuoja kaip reguliacinę valstybę[121]. Manytina, kad reguliacinės valstybės kilimas Europoje sietinas su plačiomis reguliavimo vystymo reformomis, t. y. privatizavimu[122], liberalizavimu[123], politikos europeizavimu bei Naujosios viešosios vadybos paveiktomis administracinėmis reformomis[124]. Kiti autoriai[125] akcentuoja, kad reguliacinė valstybė yra globalus fenomenas, atsiradęs dėl geresnės praktikos ekonominiame valdyme poreikio. EBPO

---

118 Reguliavimo reforma yra aiškinama kaip visiškas ekonomikos dereguliavimas, susijęs su sąžiningos konkurencijos sąlygų kūrimu. Tačiau dažniausiai ji suvokiama kaip stambių įmonių privatizavimo ir rinkų liberalizavimo procesų visuma. Žr.: Button, K., *et. al*. *The age of regulatory reform*. Oxford: Clarendon, 1989, p. 11-12.

119 Štai ir S. Milčiuvienė, nagrinėdama kainų teisinį reguliavimą elektros energijos rinkoje, teigia, kad „naujas elektros energetikos sektoriaus reguliavimas yra grindžiamas ekonominio liberalizmo idėjomis“. Žr.: Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 23.

120 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 18; Mayer, C., *et. al. The regulatory challeng*e. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 408; Bach, D.; Newman, A., L. The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence. *Journal of European Public Policy*. 2007, 14 (6): 827–846.

121 McDonald, L., *supra note* 37, p. 199.

122 R. Frydmanan ir A. Rapaczynski privatizacijos užduotį įvardijo kaip valdymo struktūros sukūrimą ir jos įdiegimą ten, kur aiškiai trūksta tinkamo personalo, politinė struktūra potencialiai nepalanki, o pačią privatizaciją traktuoja kaip išteklių perskirstymą iš vienų grupių kitoms, galinčioms paskatinti įvairių lygių valstybės intervenciją, o ne vien kaip mechanišką būdą valstybės veiklai užgrobti. Žr.: Frydman, R.; Rapaczynski, A. *Privatizacija Rytų Europoje: ar mažėja valstybės įtaka?* Vilnius: Litterae universitatis, 1996, p. 55-56, 191.

123 XX a. aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį daugelyje Vakarų valstybių įsigalėjo neoliberalizmo idėjos (tos idėjos siejosi su konservatyvios Vyriausybės Didžiojoje Britanijoje sudarymu (1979 m.) ir respublikonų administracijos JAV (po 1980 m.) darbotvarke). Neoliberalus požiūris į valdymą pasireiškė kaip gerovės valstybės kritika. Žr.: Slater, D., Tonkiss F. *Rinkos visuomenė*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 214.

124 J. Staponkienė pastebi, kad kai kurie Naujosios viešosios vadybos pagrindiniai struktūriniai elementai yra tiesiogiai susiję su reguliacinės valstybės kilimu, pvz., decentralizacija, kai viešosios organizacijos yra skaidomos į atskiras agentūras, deleguojant atsakomybę, mažinant hierarchiją, privatizuojant. M. Dohler teigia, kad Naujoji viešoji vadyba susijusi su agentūracija, kai politikos ir reguliavimo veiklos atskyrimas laikytinas svarbia priemone sustiprinti Vyriausybės veiksmingumą. Žr.: Staponkienė, J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13: 86; Gilardi, F., *supra note* 28, p. 18; Dohler, M. Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. *West European Politics*. 2002, 25 (1): 101; Neil, M., N.; Sargent, N.; Swan, P. *Law, Regulation, and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002; Sturm, R.; Muller, M., M.; Dieringer, J. Economic Transformation in Central and Eastern Europe: towards a new regulatory regime? *Journal of European Public Policy*. 2000, 7(4): 650.

125 Jordana, J.; Levi-Faur, D., *supra note* 29, p. 9; Lietuvoje taip pat buvo išsakyta mintis, kad nepriklausomumo reikalavimas siejamas su pasaulinės ekonomikos plėtros tendencijomis, t. y. globalizavimu, liberalizavimu, kapitalo mobilumu, konkurencijos didėjimu. Žr.: Šarkinas, R. Besikeičiantis centrinių bankų vaidmuo Europoje. *Tarptautinės konferencijos* „Lietuvos banko raida ir perspektyvos“ *pranešimų medžiaga*. Lietuvos bankas: Vilnius, 1997, p. 26.

yra pastebėjusi, kad reguliacinės valstybės atsiradimas XX a. pabaigoje buvo neišvengiamas žingsnis vystant modernią industrinę demokratiją[126].

Reguliacinės valstybės fenomenas yra JAV atradimas[127]. Šis fenomenas reiškė, kad industrijos paliekamos privačiai nuosavybei, tikint, kad rinkos geriausiai veikia natūraliomis aplinkybėmis ir intervencija į jas reikalinga tik atsiradus rinkos defektams[128]. G. Majone amerikiečių išrastą reguliacinei valstybei būdingą reguliavimo metodą įvardija statutiniu reguliavimu[129]. Jis reiškia, kad verslo šakos yra privatizuojamos, o veiklą prižiūri specializuotos agentūros ar komisijos. Pastarosios paprastai steigiamos įstatymais (angl. *statutes*) kaip nepriklausomos institucijos, kurios nepatenka į tradicinę vykdomosios valdžios institucijų hierarchiją. Remiantis amerikiečių patirtimi, šios institucijos paprastai vykdo trejopas funkcijas – teisėkūrą, vykdomąją ir jurisdikcinę. K. Maniokas pastebi, kad statutinis reguliavimas siejamas su ekspertinio pobūdžio agentūrų plitimu, kurios neretai tampa nemažoritarinėmis institucijomis[130], todėl vietoj tradicinių vykdomosios valdžios institucijų ir kontrolės bei komandavimo tipo technikos pradėjo plisti ekspertinio pobūdžio agentūros. G. Majone[131] įsitikinęs, kad statutinis reguliavimas, vykdomas ekspertų ir nepriklausomų agentūrų, yra tobulesnis, mažiau biurokratiškas ir labiau nepriklausomas nuo politikos įtakos, konkrečiau susietas su problemų sprendimais, geriau apsaugo nevienalyčius vartotojų interesus negu tradicinės valstybės intervencijos formos. Maža to, nacionalizacijos metodas, išpopuliarėjęs Europoje po Antrojo pasaulinio karo, nepasitvirtino ne tik dėl kontrolės

---

126 Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>.

127 Aiškinama, kad reguliacinė valstybė yra trijų institucinės inovacijos etapų produktas: Progresyviosios eros (1890-1920) etapas, New Deal etapas, naujojo 1960 m. socialinio reguliavimo etapas. Žr.: Sunstein, C., R., *supra note* 39, p. 12; Hodgson, P. The Rise and Rise of the Regulatory State. *The Political Quaterly*. 2006, 77 (2): 247, o taip pat Disertacijos II dalį.

128 Maniokas, K., *supra note* 31, p. 115; Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 10.

129 Nors tokio pobūdžio reguliavimas JAV išpopuliarėjo XIX a. pabaigoje, Vakarų Europoje jis tapo tiriamas ir aktualus tik XX a. septintajame-aštuntajame dešimtmečiuose. Toks vėlyvas šio ekonominės kontrolės būdo paplitimas Europoje aiškintinas keletu aspektų. Daugelį metų Europos atsakas į rinkų nesėkmes buvo vykdomas per valstybės valdymą ir centralizuotą biurokratiją. Maža to, Europoje istoriškai pagrindiniu ekonomikos reguliavimo modeliu buvo valstybės nuosavybė. Dujų, elektros, vandens, geležinkelių, ryšių paslaugų teikimas buvo valstybės veikla. Be to, po Antrojo pasaulinio karo buvo be galo gajus nacionalizavimas, kaip reguliavimo metodas. Taigi amerikiečių statutinis reguliavimas buvo priešprieša europietiškajai nacionalizacijai. Žr. Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 9.

130 D. Curtin tvirtina, jog viešos nemažoritarinės institucijos apibrėžimas apima visas organizacijas, kurios naudoja viešus pinigus bei įgyvendina viešas funkcijas, bet egzistuoja tam tikru laipsniu nepriklausomai nuo išrinktų politikų. Dar šios institucijos įvardijamos kaip technokratinės agentūros, vykdančios viešus įgaliojimus bei esančios viešos savo prigimtimi ir tam tikru laipsniu autonomiškos nuo to, kas jas sukuria. Žr.: Thatcher, M.; Sweet Stone, A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002, 25: 2; Freedman, J., O., *supra note*, 64, p. 75-76; Curtin, D. Delegation to EU Non-majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. Geradin, D.; Munoz, R.; Petit, N. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Chelrenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005, p. 91-92; Maniokas, K., *supra note* 31, p. 21.

131 Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 10.

stokos, bet ir dėl vartotojų interesų menkos apsaugos. Todėl tvirtinama[132], kad Europos vartotojas buvo silpniau apsaugotas per viešas korporacijas nei amerikiečių vartotojas per privačias monopolijas, kontroliuojamas nepriklausomų reguliavimo agentūrų. Minėtas autorius reziumuoja, kad statutinis reguliavimas visgi priimtinesnis būdas valstybei dalyvauti reguliuojant ekonomiką viešojo intereso naudai nei pasirinkti valstybės nuosavybę[133], kaip ekonomikos reguliavimo modelį.

Taigi Vakarų Europos valstybės ėmė ieškoti kito reguliavimo modelio. Čia buvo atsižvelgta į amerikiečių patirtį[134]. JAV reguliavimo filosofija ir patirtis veikė Europos politikos formuotojus trimis skirtingais periodais: Europos Bendrijos steigimo metu[135], 1970-aisiais metais[136], kai itin plito socialinis reguliavimas, ypač aplinkosaugos ir vartotojų apsaugos srityse, bei privatizacijos procesai Europoje aštuoniasdešimtaisiais metais. Pastarasis periodas pasižymėjo idėja atskirti rinką formuojančias ir ją koreguojančias institucijas[137].

---

132 *Ibid*., p. 15, 56.

133 Lietuvoje pasigirsta nuomonių, jog senasis energetikos politikos modelis, paremtas centralizuotu planavimu arba labai griežtu, išsamiu reglamentavimu ir valstybine nuosavybe, nebepasiteisina. Žr.: Energetikos politika: priemonės, galimybės ir kryptys. *Lietuvos Laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2005 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/llri_studija_energetikos_politika_priemones_galimybes_ir_kryptys/1530>. Tačiau reikia pastebėti, kad 2012 m. pradžioje Lietuvoje pasirodė publikacijos, nagrinėjančios „amžinąjį argumentą apie įmonių „perėmimą valstybės nuosavybėn". Šilėnas, Ž. Šilumos sektoriui reikia investicijų, arba karšta retorika pigiai nešildo. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/silumos_sektoriui_reikia_investiciju_arba_karsta_retorika_pigiai_nesildo/6480>.

134 Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 11; Mises von Ludwig tvirtina, kad jeigu valdžia tvarko, pavyzdžiui, paštą ar geležinkelį, ji turi samdyti žmones. Ekonomistas yra įsitinęs, kad nors ji ir tvarko savo įmones, taikydama rinkos ekonomikos metodus, rezultatas paprastai būna nuostolingas, deficitinis. Žr.: Mises von Ludwig. *Ekonominė politika*. Vilnius: Eugrimas, 2006, p. 67.

135 Pavyzdžiui, manoma, jog Paryžiaus sutartimi (1951 m.), įsteigiančia Europos anglių ir plieno bendriją, buvo atmesta galimybė nacionalizuoti anglies, geležies ir plieno gamybos priemones ir pasirinkta sukurti bendrą šių produktų rinką pašalinant muitų rinkliavas, kvotas ir kitas laisvą prekybą ribojančias kliūtis, būtent dėl Vašingtono pastangų įtvirtinti ekonomikos pirmumą prieš politiką. Taip pat teigiama, kad antikarteliniai minėtos Sutarties skirsniai, kaip pirmojo Europoje antimonopolinio įstatymo pavyzdys, buvo svariai veikiami amerikietiško modelio, kurį reprezentavo Šermano antimonopolinis įstatymas, priimtas 1890 m., Claytono antimonopolinis įstatymas, priimtas 1914 m., ir Federalinės prekybos komisijos įstatymas, priimtas 1914 m. Žr.: Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 50.

136 Amerikietiško socialinio reguliavimo modeliai Europai tapo svarbūs šešiasdešimtaisiais–septyniasdešimtaisiais praeito šimtmečio metais. Manytina, tai susiję su tuo, kad JAV gajus socialinis reguliavimas, o Europoje gajos socialinės gerovės valstybės idėjos, t. y. tradicinė socialinė politika. Kadangi JAV puoselėjo socialinį reguliavimą, t. y. aplinkosaugą, branduolinę saugą, gamybos apsaugą, vartotojų informavimą, o Europa skyrė dėmesį tokioms vertybėms, kaip gyvenimo sąlygos, medicinos apsauga, švietimas, pensijos, tai JAV turėjo daugiau finansinių ir politinių išteklių, kuriuos Europa sunaudodavo socialinės gerovės valstybės poreikiams. Taigi amerikietiški socialinio reguliavimo metodai ir priemonės ėmė plačiau sklisti Europoje. Pagal JAV Aplinkosaugos agentūros, įsteigtos 1970 m., analogą buvo įkurtos panašios institucijos kai kuriose Europos valstybėse, pavyzdžiui, Vokietijoje 1974 m. buvo įsteigta Federalinė aplinkos agentūra. Žr.: *Ibid.,* p. 52-53.

137 Tas buvo padaryta DB 1984 m. priėmus Telekomunikacijų įstatymą: telekomunikacijos paslaugos buvo atskirtos nuo pašto paslaugų, įsteigtas britų telekomas kaip nepriklausoma, bet reguliuojama organizacija ir įkurta specializuota reguliavimo agentūra (OFTEL). Beje, Europos Komisijos Žaliojoje knygoje dėl bendros telekomunikacijų paslaugų rinkos ir įrangos vystymo taip pat pabrėžiamas

Besikeičiantys institucijų mechanizmai, reguliavimo institucijų plitimas įvairiose šalyse, vertė mokslininkus permąstyti ir besikeičiantį valstybės vaidmenį, jos funkcijas. G. Majone teigia, jog čia svarbu suvokti tris pagrindines valstybės funkcijas: redistribucinę, stabilizavimo ir reguliavimo[138]. Redistribucinė ir makroekonominio stabilizavimo valstybės funkcijos dažniausiai siejamos su socialinės gerovės valstybe[139]. Tuo tarpu JAV laikoma, kad pagrindinė valstybės funkcija yra reguliavimo funkcija. F. Gilardi[140] tvirtina, kad ši funkcija, lyginant su likusiom dviem, tapo svarbiausia. Reguliacinė valstybė siejama su taisyklių leidimu, o ne su apmokestinimu ar išlaidom. Jis tvirtina, kad reguliavimo išlaidos yra dengiamos tų, kurie turi tų taisyklių laikytis, t. y. privačių įmonių[141]. Taip pat autorius įsitikinęs, kad valstybė buvo ilgus metus įsitraukusi į prekių gamybą ir paslaugų teikimą, tačiau šių dienų pasikeitimai reiškia, jog valstybė tapo arbitru, reguliatoriumi, turinčiu užtikrinti sklandų laisvų rinkų funkcionavimą. Struktūriniu požiūriu skirtumas tarp socialinės gerovės valstybės ir reguliacinės valstybės slypi naudojamuose instrumentuose: pirmuoju atveju valstybė skolina ir leidžia, antruoju atveju – valstybė kuria taisykles, nesusijusias su biudžetiniais apribojimais[142].

Apibendrinant pateiktas įžvalgas, reguliacinė valstybė vertintina kaip valdymo būdas, kurio svarbiausia institucinė išraiška atitenka nepriklausomoms reguliavimo institucijoms.

1.2. Nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo prielaidos

Tai kad pasaulyje, o ypač Europoje pastaruosius dvidešimt penkerius metus intensyviai steigiamos NRI byloja faktai[143], o tai, kad jų statusas analizuojamas visame

---

institucinis rinką formuojančių ir ją reguliuojančių funkcijų atskyrimas. Žr.: *Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM (1987) 290 final* [interaktyvus]. Brussels: Commission of the European Communities, 1987 [žiūrėta 2012-02-06]. <http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_telecom_services__common_market_com_87_290.pdf>.

138 Redistribucinė (paskirstymo) valstybės funkcija siejama su socialine apsauga – švietimu, visuomenės sveikatos apsauga, socialinių išmokų tvarkymu. Stabilizavimo funkcija neatskiriama nuo pinigų ir fiskalinės politikos, darbo rinkos, industrinių strategijų, siekiant palaikyti stabilią makroekonominę aplinką. Reguliavimo funkcija siekiama koreguoti rinkos nesėkmes – monopolijas, netinkamą aprūpinimą viešosiomis gėrybėmis. Žr.: Maniokas, K., *supra note* 31, p. 110; Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 54.

139 Moran, M., *supra note* 38, p. 18.

140 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 19.

141 G. Majone teigia, kad ES yra idealus reguliacinės valstybės pavyzdys, nes nedidelis ES biudžetas skatina Komisiją, jai įgyvendinant savo veiklą, pasikliauti reguliavimo strategijom. Žr.: Gilardi, F., *supra note* 28, p. 19; Richardson, J., *et. al., supra note* 36, p. 55.

142 Žr.: Haverland, M., *supra note* 40, p. 886-904; Eberlein, B.; Grande, E., *supra note* 41, p. 89-112; Walby, S., *supra note* 42, p. 118-140.

143 Pavyzdžiui, *Austrijoje* ryšių reguliatorius buvo įsteigtas – 1997 m., elektros ir finansinių paslaugų sektorių reguliatoriai – 2001 m., *Belgijoje* konkurencijos ir ryšių reguliatoriai buvo įsteigti 1991 m., elektros reguliatorius – 1999 m., *Danijoje* konkurencijos reguliatorius – 1989 m., elektros – 1999 m., ryšių – 2002 m., *Suomijoje* konkurencijos – 1988 m., elektros – 1995 m., ryšių - 1987 m., *Prancūzijoje* konkurencijos – 1986 m., ryšių – 1996 m., elektros – 2000 m., *Vokietijoje* ryšių – 1996 m., elektros – 2000 m., *Airijoje* konkurencijos – 1991 m., elektros – 1999 m., ryšių – 1996 m., *Italijoje* konkurencijos – 1990 m., elektros- 1995 m., ryšių – 1997 m., *Liuksemburge* elektros – 2000 m., ryšių –

pasaulyje byloja skirtingų šalių mokslininkų domėjimasis šio tipo dariniu[144]. Maža to, jos steigiamos ne tik valstybių viduje, bet ir tarptautinių organizacijų institucinėse sistemose[145].

Kokios pagrindinės priežastys atsirasti šioms institucijoms ir kodėl politikai turėtų būti suinteresuoti sudaryti sąlygas NRI steigimui, kodėl jos plinta tarptautiniu mastu? Pažymime, jog šių institucijų steigimo priežastis aptarsime bendrai, neakcentuodami atskirų sričių reguliuotojų steigimo specifinių prielaidų.

Kaip teigia F. Gilardi, šios institucijos paplito tarptautiniu mastu, nes institucijų steigimas vienoje šalyje skatina tokio paties statuso institucijų steigimą kitoje šalyje[146]. Tokiai tendencijai padėjo plisti JAV ir DB liberalizacijos ir privatizacijos procesai, Pasaulinės prekybos organizacijos susitarimai, Europos, kaip bendros rinkos vystymo, reformos, EBPO, Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo teikiamos strateginės rekomendacijos[147]. Jos savo rekomendacijose „nepriklausomo reguliavimo subjekto“

1997 m., *Nyderlanduose* konkurencijos – 1997 m., elektros – 1998 m., ryšių – 1997 m., *Norvegijoje* konkurencijos – 1994 m., ryšių – 1986 m., *Portugalijoje* konkurencijos – 1996 m., elektros – 1995 m., ryšių – 1981 m., *Ispanijoje* konkurencijos – 1989 m., elektros – 1998 m., ryšių – 1996 m., *Švedijoje* konkurencijos – 1991 m., elektros – 1998 m., ryšių – 1992 m., *Šveicarijoje* konkurencijos – 1995 m., ryšių – 1997 m., *DB* konkurencijos – 1973 m., elektros – 1989 m., ryšių – 1984 m. ir t.t. Žr.: Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004-2005, 11: 1. Tačiau reikia pastebėti, kad Europoje dar XIX a. pabaigoje bandyta steigti reguliavimo agentūras arba tribunolus, bet jie buvo labiau panašūs į teismines institucijas nei į specializuotas ekspertines agentūras, o tai susiaurino reguliavimo spektrą tik iki kvaziteisminės funkcijos. Žr.: Baldwin, R.; McCrudden, C. *Regulation and Public Law*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1987, p. 14-15; M. Flinders ištyrė, kad DB nuo 1901 m. iki 1951 m. buvo įsteigti net 42 kvaziautonominiai viešieji dariniai. Žr.: Flinders, M. Distributed Public Governance in Britain. *Public Administration*. 2004, 82 (4): 885.

144 Pavyzdžiui, Sezen, S. Independent Regulatory Agencies in Turkey: are they really autonomous? *Public administration and Development*. 2007, 27: 319-322; Yamamoto, K. Performance of Semi-autonomous Public Bodies: Linkage between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*. 2006, 26: 35-44; Thynne, I. Statutory Bodies as Instruments of Government in Honk Kong: Review Beginnings and Analytical Challenge Ahead. *Public Administration and Development*. 2006, 26: 45-53; Christensen, T., Laegreid, P. Governmental Autonomisation and Control: the Norwegian Way. *Public Administration and Development*. 2004, 24 (2): 129-137; Halligan, J. The quasi-autonomous agency in an ambiguous environment: the Centrelink case (Australia). *Public Administration and Development*. 2004, 24 (2): 147-157; Tavits, M.; Annus, T. Agencification in Estonia. *Public Administration*. 2006, 26: 3-14.

145 Pavyzdžiui, JT Prekybos ir plėtros konferencija, JT Plėtros programa, JT Aplinkos programa, JT Vaikų fondas yra Jungtinių Tautų sistemos institucijos, turinčios tarptautinėms organizacijoms būdingus požymius ir galinčios funkcionuoti autonomiškai kaip atskiros organizacijos. Tokių institucijų įsteigimas buvo politinio kompromiso pasekmė, nes vienos valstybės norėjo steigti naujas tarptautines organizacijas, o kitos buvo linkusios apsiriboti naujų JTO institucijų kūrimu. Taip atsirado JTO autonominės pagalbinės institucijos, turinčios tarptautinių organizacijų požymius. Vienas iš nepriklausomumo požymių yra tai, kad jos turi savo finansų fondus nepriklausomus nuo JTO biudžeto. Tokias institucijas mokslininkai įvardija tarpinėmis (mišriomis arba hibridinėmis) institucijomis. Žr.: Žalimas, D., *et al. Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 406-409.

146 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 22.

147 Delgado, F. L.; Meza, M. Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America. *The International Monetary Fund* [interaktyvus]. International Monetary Fund, Working Paper, 2011 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11299.pdf>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11].

steigimą identifikuoja kaip vieną iš liberalizuojančio proceso esminių priemonių. Pavyzdžiui, EBPO bei Tarptautinė energijos agentūra bendrai pateiktoje energetikos rinkos reformoje tvirtina, kad elektros tiekimo industrijoje reikalingi reguliuotojai, savo užduotis atliekantys nešališkai, nediskriminuodami rinkų dalyvių, todėl reguliuotojai turi būti nepriklausomi. Tam reikalinga institucinė reforma, t. y. reguliavimo agentūros tam tikru laipsniu turi būti atskirtos nuo ministerijų[148]. PPO savo rekomendacijų knygoje yra pareiškusi, kad reguliavimo darinys turi būti atskirtas ir neatsakingas bet kuriam iš pagrindinių ryšio paslaugų tiekėjų, o sprendimai ir procedūros, kurias naudoja reguliuotojai, turi būti nešališki, priimti atsižvelgiant į visus rinkos dalyvius[149]. Iš esmės minėtos organizacijos nepriklausomų darinių plėtrą sieja su valstybės įmonių privatizavimo bumu bei konkurencijos nustatymu anksčiau monopolija grįstose infrastruktūrinės pramonės šakose, kadangi dažniausiai šios agentūros steigiamos reguliuoti didelį pelną nešančiuose sektoriuose, pvz., energetika, ryšiai, ir tokiuose sektoriuose, kur reikalingos ekspertinės žinios, tarkim, finansinės paslaugos. Todėl neretai ekonomistai pabrėžia, kad pagrindinė pramonės šakų reguliavimo priežastis yra natūralios monopolijos fenomenas[150]. F. Gilardi, atlikęs empirinius tyrimus, teigia[151], kad pirmas argumentas, steigiant NRI, yra politinių pažadų patitikimumo padidinimas, ypač kai vienas iš deklaruojamų politinių tikslų yra investuotojams patrauklios aplinkos stiprinimas. Antras argumentas yra tai, jog NRI yra priemonė, užtikrinanti politinių sprendimų patvarumą, apsaugant juos nuo dabarties ir ateities politinio poveikio. Trečias argumentas yra susijęs su instituciniu kontekstu, t. y. strategijos, įgy-

<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Smith, W. Utility Regulators – The Independence Debate. *Public Policy for the Private Sector* [interaktyvus]. ICT Regulation Toolkit, 1997 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2848.html>; Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>.

148 Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.

149 Telecommunications services: reference paper. *Negotiating group on basic telecomnunications* [interaktyvus]. *WTO*, 1996 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm>.

150 Pasak J. Handrlicos, reikalavimas įsteigti „nepriklausomą reguliavimo darinį" yra vienas iš būdų, kuriuo padedama sukurti rinkos ekonomiką natūralių monopolijų sektoriuose. Čia jis paaiškina, kad telekomunikacijos, energetikos, pašto, geležinkelio srityse egzistuoja subjektai, disponuojantys monopolija, pvz., tiekti elektros energiją, gamtines dujas. Viena iš kliūčių patekti į tokias rinkas naujam rinkos dalyviui yra sąlygota natūralios aplinkos, pvz., elektros energijos ir gamtinių dujų tiekimas, ryšio signalų arba susisiekimas geležinkeliais galimas tik tinklų pagalba. Todėl kiekvieno naujo rinkos dalyvio pasirodymas reikalautų investicijų ne tik įrangai, bet ir tranzitinei bei produkcijos platinimo infrastruktūrai. Tinklo kūrimui reikia įgyti teises disponuoti kitų šalių žemėmis, garantuoti aplinkosaugą ir t.t. S. Milčiuvienė teigia, kad „elektros energijos rinkoje niekada nebus tobulos konkurencijos, nes įėjimo į ją sąnaudos labai didelės, todėl natūralu, kad ilgainiui elektros energijos rinkoje išryškėja vyraujantys dalyviai, kurie piktnaudžiaudami šia padėtimi užkerta kelią elektros energijos rinkai efektyviai veikti. Šiuo atveju elektros energijos rinką reguliuojančios institucijos poveikis tapatinamas su naujų konkurentų atsiradimu, kurie visada mažina jau seniau rinkoje esančių įmonių pelną. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 74; Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 26.

151 Gilardi, F., *supra note* 28, p. 55, 140-153.

vendinamos NRI, yra labiau stabilios, mažinančios problemas, susijusias su politikos patikimumu ir politiniu neapibrėžtumu.

Taigi teigtina, kad, perduodami reguliavimo funkciją atskirtoms nuo vykdomosios valdžios institucijoms ir juose dirbantiems atitinkamos srities profesionalams, politikai padidina reguliavimo politikos patikimumą, t. y. tai neleidžia keistis reguliavimo politikai taip dažnai, kaip keičiasi politinė dauguma[152].

1.3. Nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata

Vakaruose NRI įvardijamos labai įvairiai, pavyzdžiui, *quango* (kvazi autonominės nevyriausybinės organizacijos), *EGO* (ekstra vyriausybinė organizacija), *SAO* (pusiau autonominė organizacija). Tačiau dažniausiai Vakarų literatūroje pasitaikanti kategorija, nurodanti šių institucijų organizacinę formą, yra NRI. Visgi kiekviena valstybė savaip įvardija šias institucijas. Pavyzdžiui, JAV jos vadinamos *independent regulatory agency* (nepriklausomos reguliavimo institucijos), Čekijos Respublikoje – *nezávislé správní úřady* (nepriklausomos administravimo institucijos), Prancūzijoje – *les autorités administratives indépendantes* (nepriklausomos administravimo institucijos), Italijoje – *autorita administrative indipendenti* (nepriklausomos administravimo institucijos), Vokietijoje – *Ministerialfreie Verwaltung* (laisvas nuo ministerijų valdymas), Australijoje – *Non-Departmental Public Bodies* (nedepartamentiniai viešieji dariniai). Lietuvos mokslininkų veikaluose šios įstaigos įvardijamos kaip *kitos Seimo formuojamos institucijos* arba *kontrolės funkcijas vykdančios institucijos*[153], *Lietuvos Respublikos*

---

[152] Yra ir kitokių požiūrių. Pavyzdžiui, kartais pripažįstama, jog šių institucijų steigimui egzistuoja ir grynai politiniai sumetimai (tai gali būti traktuojama kaip patogus būdas ministrui deleguoti politiškai „karštą“ klausimą tokiai organizacijai). Taigi vienas iš faktorių plisti minimo pobūdžio institucijoms yra troškimas atsakomybę už politiškai jautrių problemų sprendimą nukreipti atskiroms, nešališkoms valdžios įstaigoms, taip pat gali būti nenoras įklampinti teismų spręsti klausimus, kurie dėl savo prigimties ar apimties neturėtų būti nagrinėjami teismuose. EBPO savo apžvalgose tvirtina, kad NRI praktika gerina nacionalinių reguliavimo režimų kokybę, tačiau čia pat pateikiamos ir galimos rizikos, susijusios su šių institucijų veikla: a) nepriklausomi reguliuotojai gali sulėtinti struktūrinius pakitimus, t. y. jie dažniausiai steigiami konkretiems sektoriams reguliuoti, o tai gali trikdyti konvergenciją tarp sektorių bei naujų verslo modelių atsiradimą; b) gali susidaryti situacijos, kai minimi dariniai veiks statiškai, t. y. tik tam, kad išsaugotų savo egzistavimo prasmę; c) demokratinė atskaitomybė gali būti neadekvati, t. y. turi būti išsaugota pusiausvyra tarp nepriklausomumo ir atskaitomybės, o tam steigimo teisės aktuose reikia aiškiai įtvirtinti griežtus procedūrinius reikalavimus, atsiskaitymo mechanizmus, viešas konsultacijas ir nepriklausomą teisminę priežiūrą; d) nepriklausomi reguliuotojai gali prisidėti prie valstybės politinių strategijų ir veiksmų fragmentacijos, t. y. specifinės vieno sektoriaus problemos gali tapti mažiau svarbios prieš bendrą kokio nors sektoriaus, pavyzdžiui, konkurencijos problemas. Taigi įstatymų leidžiamosios valdžios ar teisminės valdžios silpnumai gali paveikti bendrą nepriklausomų reguliuotojų veiklos kokybę. Žr.: Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 9; Feintuck, M. *'The public interest' in regulation*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007, p. 76; *Independent administrative agencies. Law Reform Commission of Canada*. Ottawa: The Commission, 1980, įvadas; Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.

[153] Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7.

Seimo sudarytos bei jam tiesiogiai atskaitingos institucijos[154], *kiti centriniai subjektai*[155] arba *institucijos, atskaitingos ir atsakingos Seimui arba Respublikos Prezidentui*[156], oficialiame Lietuvos Respublikos Seimo tinklalapyje jos įvardijamos kaip *institucijos atskaitingos Seimui*[157].

Mokslininkai pripažįsta, kad empirinės analizės atskleidė, jog nelengva atskleisti NRI sąvoką ir dar sunkiau sukurti jos tarptautinę definiciją, nes šalyse šių institucijų apibrėžimų įvairovė labai didelė, ir tai priklauso nuo šalies teisinės doktrinos[158]. Pavyzdžiui, JAV administracinės teisės specialistai NRI vadina tas institucijas, kurios vykdo reguliavimo funkcijas ir egzistuoja nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų, o taip pat nėra pavaldžios Prezidentui[159]. Kartais apibrėžiant nepriklausomą reguliavimo instituciją naudojamasi ne tik jos organizacinėm savybėm, bet ir funkcinėm ypatybėm, pavyzdžiui, NRI yra tokia organizacija, kuri yra įsteigta Kongreso reguliuoti specifines verslo ir komercijos sritis, jos yra įgaliotos priimti ir leisti taisykles bei reglamentus, administruoti jų įgyvendinimą, spręsti ginčus, kylančius dėl tų taisyklių aiškinimo ir taikymo, t. y. jos atlieka tris funkcijas, būdingas valstybės valdžioms – „kvaziteisėkūros, kvazivykdomąją, kvaziteisminę“[160].

Prancūzijoje nepriklausomos administravimo institucijos įvardijamos kaip administravimo organizacijos, kurios disponuoja tam tikru nepriklausomumo statusu, arba kaip administravimo subjektai, kurie nėra priskirti hierarchiškai centrinės administracijos struktūrai[161]. Šios šalies viešosios teisės specialistai NRI kartais vadina hibridinėmis, integruojamomis į administracinę realybę institucijomis, arba tiesiog jos apibrėžiamos kaip tarpinės institucijos tarp valstybės ir visuomenės, kurios atlieka tris funkcijas – teisėkūros, vykdymo ir kvaziteismines, yra nepriklausomos, bet „sugyvenančios“ greta centrinės administracijos ir hierarchijos.

Vokietijos viešosios teisės mokslininkai tvirtina, kad pagrindinis kriterijus vadinti agentūrą nepriklausoma yra jos laisvė nuo tiesioginės vykdomosios valdžios[162].

DB šios institucijos apibrėžiamos kaip bet kokios organizacijos, naudojančios biudžetines lėšas, įgyvendinančios viešas užduotis, tačiau turinčios tam tikrą nepriklausomumo nuo išrinktųjų atstovų laipsnį[163].

---

154 Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 69.

155 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro centro Teisinės informacijos departamentas, 2008, p. 199.

156 Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 136.

157 Institucijos, atskaitingos Seimui. *LR Seimas* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-11]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1>.

158 Carsten, G., M.; Flinders, S. van Thiel, *supra note* 49, p. 130; Thatcher, M. Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 956.

159 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31.

160 “quasi-legislative, quasi-executive, quasi-judicial”. Žr.: Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988, p. 197.

161 Bougrab, J., *supra note* 46, p. 57; Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 37.

162 Aaken van, A., *supra note* 76, p. 69.

163 Flinders, M., V., *et. al., supra note* 48, p. 3-4, 8; Carsten, G., Flinders, M., Van Thiel, S., *supra note* 49, p. 130.

Australijoje tokios institucijos apibrėžiamos kaip didelė grupė valdžios įstaigų, įsteigtų įstatymais, kurios nėra nei ministerijos, nei vietos valdžios subjektai ir kuriems vadovauja ne ministrai, o tarybos ar komisarai[164]. Jas dar įvardija ir pagal britiškąją tradiciją quango, t. y. statutinės institucijos arba Vyriausybės įsteigtos korporacijos ar įmonės, tačiau turinčios tam tikrą nepriklausomumo laipsnį nuo politinių darinių[165].

Čekų administracinės teisės specialistai, vardydami viešojo administravimo subjektus, šalia Vyriausybės, ministerijų, įstaigų, pavaldžių ministerijoms, mini ir nepriklausomus administravimo subjektus, t. y. nepriklausomus administravimo organus arba centrines valstybės institucijas, kurios įgyvendina viešąjį administravimą šalia organizacinės jos struktūros[166].

Danijoje minimos organizacijos yra įvardijamos kaip egzistuojančios kažkur tarp privataus ir viešojo sektoriaus, o erdvę tarp šių sektorių priimta vadinti „pilkąja zona“[167].

Kanadoje šios institucijos paprastai vadinamos nepriklausomais administravimo subjektais, kurie turi atskirą statusą bei atlieka išskirtinai administracinės teisinės prigimties funkcijas[168].

EBPO nepriklausomus reguliuotojus apibrėžia kaip esminę šalies reguliavimo struktūros dalį, kurios užduotis yra prižiūrėti taisyklių laikymąsi, skirti baudas už jų nesilaikymą, išduoti leidimus, licencijas, tobulinti reguliavimo kokybę, skaidrumą,

---

164 Wettenhall, R., *supra note* 50, *The Australian Journal of Public Administration*. 2007, 66 (1): 62.

165 Wettenhall, R., *supra note* 50, *Public Organization Review: A Global* Journal. 2003, 3: 229.

166 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 129-161; Vopálka, V., *supra note* 78, p. 87-97; Mikule, V., *supra note* 80, p. 251-255; Pelikánová, I., *supra note* 79; Ježek, T., *supra note* 81, p. 347-351; Sládeček, V., *supra note* 83, p. 227-234.

167 Danų vykdomąją valdžią sudaro trys hierarchija grįsti lygmenys: centriniam lygmeniui priklauso ministerijos, antrajam lygmeniui – dvylika provincijų, trečiajam – keletas šimtų municipalitetų, kuriems vadovauja paskirti merai, ir miestų tarybų nariai. Šalia tų lygmenų yra ir ketvirta kategorija, kuri nėra susijusi hierarchiškai su minėtais trimis lygmenimis. Šis ketvirtasis lygmuo sudarytas iš organizacijų, kurioms suteikta autonomija, nes tikėta, jog jų užduotims vykdyti reikalingas autonomiškumas. Įsteigtos nacionaliniame lygmenyje kaip viešieji asmenys dauguma šių organizacijų veikia kaip subregionai. Geriausiai žinomas pavyzdys yra Polders, kuri susijusi su vandenų valymo įrenginiais, užtvankų statymu. Iš esmės tas ketvirtasis lygmuo yra susijęs su viešaisiais ir kvaziviešaisiais subjektais. Administracinė danų teisė įgalina įstatymų leidėją steigti keleto tipų organizacijas, kurias visas galima laikyti quango. Yra mažai privatizuotų buvusių valstybinių įmonių, tokių kaip Pašto bankas, Telefonų kompanija, Danijos valstybinės šachtos, bei agentschappen ir ZBO (zelfstandig bestuursorgaan, t. y. autonominės administravimo tarnybos). Šie dariniai nėra paminėti Konstitucijoje. ZBO turi daugiau savarankiškumo nei viršiau minėtos įstaigos, nes jos atžvilgiu yra stipriai apribota ministerijų intervencija į veiklą. Tuo tarpu aukščiau minėti dariniai yra atsakingi ministerijoms, be to, jos lieka ministerijų dalimis, netgi kartais yra jų būstinėse. Carsten, G., M.; Flinders, S. van Thiel, *supra note* 49, p. 131-135; Carsten, G. Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2003, 3: 269.

168 *Report on independent administrative agencies: a framework for decision making. Law Reform Commission of Canada*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1985, p. 3. Administracinėmis funkcijomis kanadiečiai laiko pagalbą, valdymą, arbitražą, taisyklių priėmimą, patarinėjimą, tyrimą, ginčų sprendimą, strategijų sudarymą, tarpininkavimą. Žr.: Slatter, F., F. P*arliament and administrative agencies: a study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1982, visas antras skyrius “Administravimo agentūrų vaidmuo parlamentinėje sistemoje”.

stabilumą, ekspertines žinias, kišimosi į rinkas formas, apsaugant jas nuo suinteresuotų politikų ir biurokratų. Taip pat EBPO darbo dokumentuose teigiama, kad nepriklausomi reguliuotojai yra nepriklausomos administravimo agentūros su administraciniais įgaliojimais, nepavaldžios ministerijoms, vykdomajai valdžiai[169].

Akivaizdu, jog skiriasi ne tik minimų institucijų organizacinių formų modeliai, bet ir jų sampratos. Tačiau jeigu šių agentūrų sąvoka analizuojama remiantis jų formaliu instituciniu statusu, tai nemažai autorių[170] šią sąvoką apibrėžia panašiai – įstatymais įsteigtos institucijos, atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų, kurios nėra tiesiogiai renkamos ar tiesiogiai renkamų pareigūnų valdomos, joms suteikti reguliavimo įgaliojimai, tačiau kontroliuojamos tiek renkamų pareigūnų, tiek teisminės valdžios.

Toks apibrėžimas leistų įžvelgti NRI charakteristiką. Pirma, įgaliojimai tokio pobūdžio institucijoms suteikiami įstatymu. Antra, organizaciniu požiūriu jos yra atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų. Trečia, jos nėra tiesiogiai renkamos ir joms nevadovauja renkami pareigūnai. Ketvirta, jų funkcijos daugumoje atveju yra trejopos – teisėkūros, vykdomosios ir jurisdikcinės. Darytina išvada, kad visas jas jungia jų veiklos ypatumas (teisėkūros, vykdomųjų ir jurisdikcinių funkcijų derinys) bei nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios institucijų.

1.4. Reguliavimo institucijos nepriklausomumo samprata

Pagrindinė NRI apibūdinanti charakteristika yra jų nepriklausomumas, t. y. tai, jog jos nėra vyriausybių tiesiogiai kontroliuojamos[171].

Atskleidžiant nepriklausomumo sąvokos turinį prasminga pasitelkti žodynų pagalbą. Daiktavardis „nepriklausomumas“ reiškia laisvę, savarankiškumą, nuo nieko

---

169 Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.

170 Gilardi, F. Institutional change in regulatory policies: regulation through independent agencies and the three new institutionalisms. Jordana, J.; Levi-Faur, D., *supra note* 29, p. 67; Gilardi, F., *supra note* 28, p. 21-22; Thatcher, M. Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 956; Thatcher, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*. 2002, 25 (1): 125; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 140; Dohler, M. Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. *West European Politics*. 2002, 25 (1): 101.

171 Valstybinio administravimo institucijų nepriklausomumo, nepriklausomų administravimo institucijų steigimo, jų sprendimų priėmimo nepriklausomumo, organizacinio nepriklausomumo (institucijos, neįeinančios į konvencinę valstybinio administravimo institucijų hierarchiją) klausimai turi politinį atspalvį. Politiniai judėjimai, sekantys ekonomistų *Public Choice* teorijomis, dažniausiai siekia tikslo steigti institucijas, kurios tam tikrose srityse priimtų sprendimus „nepriklausomai“, būtų neribojamos subordinaciniais ryšiais su kitais dariniais. Šių teorijų pagrindinė idėja yra ta, kad politiniai sprendimai yra trumpalaikiai, o reikia tokių sprendimų būdų, kurie teiktų teigiamus rezultatus ir galiotų ilgesnį laiko tarpą. Dažniausiai pateikiamas elektros energijos kainų reguliavimo pavyzdys, kai trumpalaikei perspektyvai užkertamas kelias augti kainoms, bet ilgalaikei perspektyvai tai gali sukelti investicijų trūkumą tinklams. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 11-13; Gwartney, J., D., *et. al. Economics. Public and Private Choice*. South-Western: Mason, 2003, p. 143-145; Chia-Chuen, Ch.; Mjelde, J., W.; Ozuna, T. Political Pressure and Regulatory Control. *Public Choice*. 1998, 97: 687-700.

nepriklausymą[172], laisvę nuo taisyklių, kontrolės ar kitų įtakos. Būdvardis „nepriklausomas“ reiškia laisvą, niekieno nekontroliuojamą, savarankišką[173], neturintį priklausomybės nuo kitų žmonių ar daiktų[174]. Kiti žodynai nepriklausomumą apibūdina kaip būseną ar sąlygą, lemiančią laisvę nuo priklausomybės, pavaldumo ar kontrolės, o žodį nepriklausomas aiškina kaip išorės veiksnių nekontroliuojamas, neribojamas, nedraudžiamas ar kitaip nekeičiamas[175]. Semantiniu požiūriu ši sąvoka reiškia priklausomumo trūkumą[176]. Priklausomumas gali būti apibrėžtas kaip vieno subjekto sąsaja su kitu subjektu vienam kitą veikiant ir valdant. Nepriklausomumas šiuo atveju reikštų tokios sąsajos, t. y. poveikio ir valdymo, trūkumą[177].

EBPO savo darbo apžvalgoje[178] ne kartą mini, jog nepriklausomo reguliavimo subjekto steigimas reikalingas netobulose rinkose vystyti ekonominį veiksmingumą, kad jų nepriklausomumas nuo kasdienės politikos yra esminis, norint užtikrinti skaidrių, sąžiningų, racionaliai numatomų sprendimų priėmimą. Tačiau čia trūksta nepriklausomumo charakteristikos. Iš EBPO darbo apžvalgų[179] aiškėja, kad nepriklausomumo sąvoka vartojama apibrėžti didžiulį įvairių organizacinių formų darinių spektrą. Pavyzdžiui, pabrėžiamas nepriklausomų reguliavimo subjektų heterogeniškumas, t. y. vienose šalyse jos suprantamos kaip ministerijų įstaigos, kitose – kaip nepriklausomi patariamieji dariniai, ir tik labai maža dalis darinių atitinka visą nepriklausomo reguliavimo subjekto, kuriam suteikti reguliavimo teisėkūros, priežiūros, jurisdikciniai įgaliojimai, charakteristiką. Visgi viename iš savo darbo dokumentų EBPO išgrynino reguliavimo institucijos nepriklausomumo charakteristiką. Taigi NRI turi būti visiškai nepriklausoma nuo reguliuojamų įmonių, turi būti atskirta nuo politinės kontrolės, t. y. tarkim, jos vadovybė negali būti pašalinta remiantis politiniais sumetimais, jai turi būti užtikrintas organizacinis autonomiškumas[180].

---

172 Keinys, S., et.al. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000.

173 *Dictionary of Law.* Middlesex: Peter Collin Publishing Ltd, 1998, p.120-121.

174 Crowther, J., *et.al. Advanced Learner's Dictionary.* 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 605.

175 Žr.: Valančius, V., *supra note* 55, p. 24.

176 Lotynų k. žodis independens yra sudarytas iš neigiančio priešdėlio in ir žodžio dependens (priklausomas).

177 Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 17.

178 Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.

179 Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>; Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>; Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf> ir t.t.

180 Reviews on Regulatory Reform: Regulatory Reform in Mexico. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 1999 [žiūrėta 2012-02-16]. < http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/2507189.pdf>.

Panašiai nepriklausomumo sąvoka traktuojama ir ES plotmėje[181], pavyzdžiui, tvirtinama, kad agentūros nepriklausomumas suprantamas, kaip politinio spaudimo ir industrinių interesų nebuvimas, nes nepriklausomumas apsaugo nuo „reguliuotojo užvaldymo" (angl. *capture of the regulator*). Tokį nepriklausomumą sudaro keletas elementų – tai nepriklausomumas nuo politinių institucijų, pvz., Komisijos, Tarybos ar Europos Parlamento, bei nuo reguliuojamų rinkų dalyvių, vartotojų ir kitokių privačių interesų. J. Handrlica tvirtina, kad tokią reguliavimo subjekto nepriklausomumo sampratą EBPO (taip pat ir ES) perėmė iš JAV patirties, tačiau ši samprata dėl skirtingų šalių skirtingų konstitucinių ir administracinių tradicijų gali būti tik ribotai perkeliama į kitų valstybių administravimo infrastruktūrinius mechanizmus[182]. Lietuvos mokslininkai[183], analizuojantys ryšių reguliavimo sritį, išskiria tris interesų grupes – rinkos dalyvius, politinę įtaką ir vartotojus, o reguliavimo institucijų nepriklausomumą grindžia poreikiu užtikrinti, kad reguliavimo institucija išlaikytų vienodą atstumą nuo rinkos dalyvių interesų, politinės įtakos ir vartotojų interesų, nesuteikdama nei vienai iš šių interesų grupių nepagrįsto pranašumo. Visgi šiuo požiūriu būtų verta kalbėti apie dvi nepriklausomumo dimensijas, t. y. funkcinį nepriklausomumą ir politinį nepriklausomumą, kurios implikuoja tam tikrą administravimo subjekto ryšį su konkrečiais subjektais arba institucijomis, galinčiomis turėti politinių (politiniai dariniai) ar privačių interesų (reguliuojamieji). Lietuvoje šios dvi dimensijos kartais įvardijamos išoriniais saugikliais ir vidiniais saugikliais arba mišriais saugikliais, kurie užtikrina nepriklausomumą tiek nuo vidinių, tiek nuo išorinių veiksnių[184].

1.4.1. Funkcinis reguliavimo institucijos nepriklausomumas

Funkcinį nepriklausomumą galima būtų laikyti tinkamo administravimo proceso – nešališkumo, objektyvumo, *nemo est iudex in sua causa* – principų pagrindu[185]. Nešališkumo reikšmė įvardijama kaip asmens asmeninio suinteresuotumo nebuvimas

---

181 Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>.

182 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 20.

183 Lamanauskas, T., *supra note* 2, p. 71–82.

184 *Ibid.,* p. 82.

185 Pavyzdžiui, toks principas yra įtvirtintas Europos Parlamento patvirtintame Europos tinkamo administravimo kodekso 8 str.: Valdininkas turi būti *nešališkas* ir *nepriklausomas*. Valdininkas turi susilaikyti nuo bet kokių savavališkų veiksmų, galinčių neigiamai atsiliepti visuomenės nariams, taip pat nuo pirmenybės suteikimo dėl bet kokių priežasčių. Valdininko elgesys niekada neturi būti grindžiamas asmeniniu, šeimyniniu ar tautiniu suinteresuotumu ar politiniu spaudimu. Valdininkas neturi dalyvauti priimant sprendimą, kuriame jis (ji) ar kitas jo (jos) artimas šeimos narys turi finansinės naudos. 9 str.: Priimdamas sprendimus, valdininkas turi atsižvelgti į atitinkamas aplinkybes ir jas kiekvieną atskirai įvertinti, atmesdamas visa, kas su tuo nesusiję. *Europos tinkamo administravimo kodeksa*s [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-16]. <http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc>; Eilėje Lietuvos teisės aktų, pvz., LR valstybės tarnybos įstatymo 3 str. įtvirtintas *nešališkumo* principas, reiškiantis, kad valstybės tarnautojas privalo būti objektyvus, priimdamas sprendimus vengti asmeniškumų (žr.: LR valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1316); LR konkurencijos įstatymo 40 str. 1 d. taip pat įtvirtintas nešališkumo principas (LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. VIII-1099); Handrlica, J. *supra note* 47, p. 20.

priimant sprendimą, o nepriklausomumas – kaip asmens gebėjimas formuoti savo sprendimą be pašalinių asmenų poveikio ar nepriklausomai nuo jų[186]. Reikia pastebėti, kad ne vienoje Europos Parlamento ir Tarybos agentūrų steigimo direktyvoje nepriklausomumo, objektyvumo ir skaidrumo principai įtvirtinami kaip institucijos pasitikėjimo mechanizmas[187].

LR Konstitucinis teismas konstatuoja, kad nepriklausomumo principas, lydimas skaidrumo principo, yra konstitucinis valstybės tarnybos principas[188]. Iš esmės galima būtų konstatuoti, jog viešojo subjekto nepriklausomumas nešališkumo, skaidrumo prasme yra kartu ir viešojo administravimo įgyvendinimo principas. Taigi funkciniu nepriklausomumu reguliavimo subjektas turi užtikrinti visiems dalyvaujantiems teisiniame santykyje subjektams vienodą, lygiavertį statusą. Šis lygiavertiškumas svarbus ne tik tiems, kurie jau yra kurios nors rinkos dalyviai, bet ir tiems, kurie nori į ją patekti. J. Handrlica tvirtina, jog tai yra viena iš priežasčių, kodėl nepriklausomumo problematika aktuali tokiems sektoriams kaip energetika, telekomunikacijos, geležinkeliai ir t.t., t. y. tiems sektoriams, kur vyrauja natūralios monopolijos[189].

---

186 Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009, p. 188; *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 21.

187 Pvz.: Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. [2002] OL, L 31; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. reglamentas 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą. [2004] OL, L 142; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d. reglamentas 1211/2009 dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo. [2009] OL, L 337/1; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d reglamentas 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. [2010] OL, L 331/448.

188 LR Konstitucinis Teismas, atskleisdamas skaidrumo principo turinį, teigia, kad skaidrumas kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitomybę atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytąja tvarka ginčyti. Valstybės tarnybos skaidrumas yra būtina prielaida neįsigalėti korupcijai, protekcionizmui, vienų asmenų diskriminavimui ir privilegijų teikimui kitiems, užkirsti kelią piktnaudžiavimams valdžia, taigi ir būtina prielaida žmonėms pasitikėti viešosios valdžios institucijomis ir apskritai valstybe. Valstybės tarnybos skaidrumas – tai konstitucinis principas. Žr.: LR Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas „Dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas". *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 10-350. Viename iš EBPO darbo dokumentų teigiama, kad būtina užtikrinti, jog taisyklės, reguliavimo institucijos, reguliavimo procesai būtų skaidrūs ir nediskriminaciniai. Tai reiškia, kad institucijos turi konsultuotis su suinteresuotomis šalimis, suteikti galimybes susipažinti su dokumentais ir pan. Regulatory Policy Committee Indicators of Regulatory Management Systems. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-02-16]. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf>.

189 Ekonomikos literatūroje teigiama, kad natūrali monopolija – tai situacija rinkoje, kai gamybą tikslinga koncentruoti vienoje didelėje įmonėje, o ne paskirstyti tarp mažų įmonių. Žr.: *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma,1990, p. 269. Dėl natūralių monopolijų esama kitokių nuomonių. Pavyzdžiui, teigiama, kad energetikos įmones reikia reguliuoti, nes jos yra natūralios monopolijos. Tačiau taip ignoruojama

Taigi nepriklausomumo principas nešališkumo, objektyvumo prasme yra įtrauktas ne tik į tinkamo teismo proceso[190], bet į tinkamo administravimo principų sistemą. Juk viešojo administravimo subjektai turi įgyvendinti viešuosius interesus. LR Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad valstybės tarnyboje turi dominuoti viešasis interesas, o ne privatus interesas[191]. Tai reiškia, kad jų nepriklausomumas tarnauja tam, kad sprendimai būtų priimami kuo objektyviau – ne tenkinant asmeninį interesą, bet tenkinant viešąjį interesą. Pabrėžiama, jog LR Konstitucinis Teismas ne kartą akcentuoja, kad valstybės institucijos ir jos tarnautojai privalo užtikrinti viešąjį interesą, ginti žmogaus teises ir laisves, o savo privačius interesus realizuoti elgiantis tik kaip privatiems asmenims, nepiktnaudžiauti savo pareigomis[192], valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus ir būtent ši paskirtis lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą[193].

Lietuvoje 1997 m. buvo priimtas Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Nors šiame įstatyme tokios sąvokos kaip „nepriklausomumas“ ir nerasime, jį galima laikyti vienu iš viešojo administravimo įgyvendinimo funkcinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmų. Čia yra įvardyti keletas tokio užtikrinimo mechanizmų. Pirma, privačių interesų deklaravimas. Antra, iškelti reikalavimai valstybės tarnautojams nusišalinti rengiant, svarstant ar priimant sprendimus arba kitaip paveikiant sprendimus, kurie sukelia interesų konfliktą, apribojant jų teisę atstovauti, tarnybines teises. Trečia, nustatyti apribojimai sudarant darbo sutartį, sandorius. LR Konstitucinis Teismas 1999 m. gegužės 11 d. nutarime nurodė, jog teisinėje sistemoje turi būti įtvirtinta galimybė pašalinti iš pareigų valstybės pareigūnus, kurie pa-

---

keletas esminių dalykų: a) natūralios monopolijos, jei jos yra, gyvuoja natūraliai be įsikišimo, tuo tarpu šiandien šios monopolijos apsaugotos teisiškai, valstybės pagalba. Panaikinus šias privilegijas paaiškėtų, kad monopolija ne tokia ir natūrali; <…>; f) monopolijoms primestos socialinės funkcijos (kryžminis subsidijavimas) mažina ekonominį efektyvumą, yra socialiniu požiūriu netaiklios ir permeta valstybės funkcijas verslui. Žr.: Šimašius, R. Tikros ir tariamos elektros energetikos reguliavimo ydos. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2005 [žiūrėta 2012-02-26]. Vilnius, metai <http://www.lrinka.lt/index.php/pranesimai_prezentacijos/tikros_ir_tariamos_elektros_energetikos_reguliavimo_ydos/2274>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 20-21.

190 LR Konstitucinis Teismas konstatatavo, kad teisė į tinkamą teismo procesą yra būtina sąlyga bylai teisingai išspręsti reiškia, jog teisme turi būti paisoma proceso aiškumo, proceso dalyvių lygiateisiškumo, jų dalyvavimo įrodinėjimo procese, rungimosi ir kitų principų, idant būtų išsamiai, objektyviai, nešališkai ištirtos veikos padarymo aplinkybės ir būtų priimtas teisingas sprendimas byloje. Žr.: LR Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl baudžiamojo įsakymo“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 11-388.

191 LR Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr.186-6780.

192 Namavičius, Z.; Stačiokas, S. Viešųjų ir privačių interesų derinimas – darnios civilinės visuomenės ir teisinės valstybės principas. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo septintoji konferencija* [interaktyvus]. Sieniava, 2002 m. [žiūrėta 2012-02-17]. <http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/15.pdf>.

193 LR Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus skyrimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 90-3580.

žeidžia įstatymus, asmeninius ar grupinius interesus iškelia virš visuomenės interesų, savo veiksmais diskredituoja valdžią[194]. Atskiruose įstatymuose, reglamentuojančiuose tam tikrų institucijų statusą, yra nurodoma, ką gali daryti ir ko negali daryti valstybės pareigūnas, eidamas vienas ar kitas pareigas arba nustojęs jas eiti. Pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 20 str. 5 d. nurodyta, jog KT nariai gali dirbti tik Taryboje, išskyrus mokslinį, pedagoginį ar kūrybinį darbą, gavę KT sutikimą[195]. Lietuvos banko įstatymo 16 str. 1 d. įtvirtinta, kad LB valdybos pirmininkas, jo pavaduotojai ir valdybos nariai gali dirbti tik centriniame banke, tik šiose pareigose ir negali verstis jokia kita veikla, kuri sukeltų viešųjų ir privačių interesų konfliktą. LB valdyba gali jiems duoti sutikimą dirbti mokslinį ar pedagoginį darbą, o antroje šio straipsnio dalyje numatyta, kad LB valdybos pirmininkas, jo pavaduotojai ir valdybos nariai vienerius metus po to, kai nustoja eiti savo pareigas, privalo vengti viešųjų ir privačių interesų konflikto, kuris kiltų dėl jų naujos veiklos. Ketindami imtis tokios veiklos, kuri, jų manymu, galėtų kelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą, prieš įsipareigodami jos imtis, jie raštu apie tai informuoja LB valdybą ir prašo jos nuomonės[196]. Energetikos įstatymo 8 str. 4 d. nurodoma, kad VKEKK nariui neleidžiama verstis veikla, nesuderinama su valstybės tarnyba. Panašių nurodymų galima rasti ir ES antriniuose teisės aktuose. Pavyzdžiui, Europos agentūrų apeliacinės komisijos turi būti nepriklausomos, t. y. jos turi priimti sprendimus, nesivadovaudamos jokiais nurodymais. Maža to, Apeliacinių tarybų nariai negali eiti jokių kitų pareigų tarnybose[197]. Daugelyje reglamentų įtvirtinta, kad agentūros užduotis atlieka visiškai nepriklausomai, t. y. turi įsipareigoti veikti tik visuomenės labui, o tam įsipareigojimui įgyvendinti agentūrų nariai privalo teikti interesų deklaracijas[198].

Viešojo administravimo subjekto funkcinis nepriklausomumas nešališkumo, neutralumo prasme yra dvilypis: viena vertus, svarbu užtikrinti, kad viešasis administravimas būtų įgyvendinamas asmenų, ginančių tik viešąjį interesą, tačiau, kita vertus, iškyla problema, kaip pakankamai užtikrinti sprendimų nešališkumą, kuomet

194 LR Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Seimo statute numatytos apkaltos procedūros“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 42-1345.

195 LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. Nr. 1992, Nr. VIII-1099.

196 LR Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*.1994, Nr. I-678.

197 Tarybos 1994 m. liepos 27 d. reglamentas 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje. [1994] OL, L 227; Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. vasario 20 d. reglamentas 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. [2008] OL, L 79; Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. [2006] OL, L 396; Tarybos 1993 m. gruodžio 20 d. reglamentas 40/94 dėl Bendrijos prekių ženklo. [1993] OL, L 11 ir t.t.

198 Tarybos 2007 m. vasario 15 d. reglamentas (EB) Nr. 168/2007, įsteigiantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą. [2007] OL, L 53; Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. [2002] OL, L 31; Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). [2008] OL, L 354.

kokį nors specifinį interesą turi pati valstybė ar konkreti Vyriausybė[199]. Štai ir keliuose Vyriausybės nutarimuose[200] minimas veiklos nepriklausomumo principas. Čia pat pateiktas šio principo paaiškinimas, t. y. reguliavimo institucija turi turėti galimybę priimti sprendimus visais svarbiais reguliavimo klausimais ir būti visiškai nepriklausoma nuo visų kitų viešųjų ar privačių interesų įtakos. Taigi apeliuojama į apsisaugojimą nuo reguliuojamų subjektų interesų bei nuo valdžios įstaigų interesų.

Tvirtinama, kad kartais kyla kolizijos tarp funkciškai nepriklausomo viešojo administravimo įgyvendinimo ir kitų viešosios administracijos, konkrečiai – Vyriausybės, – interesų, o tai yra empiriškai pagrįsta tiek tarptautiniu, tiek europiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu[201]. Toliau disertaciniame tyrime nurodomos penkios sritys, kuriose gali kilti tokios kolizijos. Pirma sritis siejama su pinigų politika, antra – su valstybės nuosavybės bei valstybės biudžeto įgyvendinimo kontrole, trečia – su visuomenės informavimu, ketvirta – su asmens duomenų apsauga, penkta – su viešojo administravimo įgyvendinimu sektoriuose, kur valstybė kartu yra ir savininkė, ir verslininkė. Kiekvieną jų verta aptarti detaliau.

Pirma, pinigų politikos formavimo funkciją suteikus Vyriausybei, kaip aukščiausiai vykdomosios valdžios kolegialiai institucijai, atsiras tendencija generuoti aukštesnę infliaciją, t. y. politinė galia gali priversti centrinį banką ekspansinei pinigų politikai, kuri trumpalaikėje perspektyvoje gali padėti augti šalies ekonomikai, tačiau ilgainiui infliacija ima didėti, o ekonomikos lygis grįžta į pradinę padėtį[202]. Taigi, Vyriausybei nepavaldi ir jai neatskaitinga institucija, šiuo atveju centrinis bankas, yra laikoma dariniu, kuris tinkamiau įgyvendintų viešąjį interesą nei vykdomoji valdžia. Esama požiūrio, kad centrinio banko nepriklausomumas nėra savitikslis, tai – stabilios pinigų sistemos funkcionavimo prielaida[203].

---

199 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 23.

200 LR Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 51-2494; LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.

201 Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005, p. 72-88 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 24-27.

202 Pinigų politika naudojama fiksuoti tarifus lygmenyje, kuris yra priimtinas finansuoti numatomą deficitą. Todėl siūloma pinigų politiką perduoti nuo Vyriausybės nepriklausomam dariniui, kuris nesitenkins infliacijos nukrypimais. Dar teigiama, kad centrinių bankų nepriklausomumas suteikia galimybę vykdyti pinigų politiką pagal objektyvius techninius kriterijus ir apsaugo nuo politinio spaudimo per greitai didinti pinigų masę. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 24-25; *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma,1990, p. 101.

203 Šarkinas, R. Lietuvos banko raida ir perspektyvos. *Besikeičiantis centrinių bankų vaidmuo Europoje*. Tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. Lietuvos bankas: Vilnius, 1997, p. 26. Europos centrinis bankas yra pareiškęs, kad centrinių bankų tikslo – palaikyti kainų stabilumą – geriausiai gali siekti visiškai nepriklausoma institucija, kurios įgaliojimai apibrėžti labai tiksliai. Žr.: Europos centrinio banko 2011 m. lapkričio 10 d. nuomonė Nr. CON/2011/91 "Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo taisyklių dalinių pakeitimų". *Europos centrinis bankas* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2011 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2011_91_f_sign.pdf>.

Antra analizuojama sritis yra valstybės nuosavybės bei valstybės biudžeto įgyvendinimo kontrolė, kurią Lietuvoje atlieka VK. Limos deklaracijos[204] 5 str. 1 d. įtvirtinta nuostata, kad aukščiausios audito institucijos (toliau – AAI) gali joms patikėtus uždavinius atlikti objektyviai ir efektyviai tik tuo atveju, jei jos yra nepriklausomos nuo audituojamų subjektų ir yra apsaugotos nuo pašalinės įtakos. Trečiojoje minėto straipsnio dalyje teigiama, kad AAI veiklos juridinį pagrindą ir jos nepriklausomumo laipsnį nustato šalies konstitucijos, o išsamiai reglamentuoja atitinkami įstatymai. Šeštame minimo dokumento straipsnyje įtvirtintas AAI narių ir tarnautojų nepriklausomumo reikalavimas, kuris turi būti nustatytas šalių konstitucijose[205]. Iš Limos deklaracijos 8 str. išplaukia, kad nacionalinės AAI turi turėti artimus ryšius su šalių parlamentais. Prie antros kolizijų srities priskiriami ir viešieji pirkimai, nes didelės valstybės lėšos išleidžiamos įvairiems užsakymams, viešiems statybų darbams, o kainos ir kokybės požiūriu viešųjų pirkimų konkursai yra geriausia priemonė organizuoti tokių darbų atlikimą.

Trečioji sritis yra susijusi su principiniu demokratijos elementu, t. y. visuomenės informavimu[206]. Lietuvoje su šia sritimi yra siejamos tokios institucijos: Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, LRTK.

Ketvirtoji kolizijų tarp funkciškai nepriklausomo viešojo administravimo įgyvendinimo ir kitų viešosios administracijos, konkrečiai – Vyriausybės – interesų sritis siejama su asmens duomenų apsauga. Čia pastebima, jog vykdomosios valdžios institucijos gali disponuoti duomenimis, kuriuos gali panaudoti politiniais sumetimais, o tai sukelia grėsmę demokratijos esmei. Beje, Lietuvoje Asmens duomenų apsaugos įstatymo įgyvendinimą prižiūri vykdomosios valdžios institucija, t. y. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, kuri yra Vyriausybės įstaiga, o jos vadovą skiria Ministras Pirmininkas[207]. Įdomu pastebėti, jog kitose valstybėse tokio tipo institucijos yra atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų. Pavyzdžiui, ČR Asmens duomenų apsaugos tarnyba yra nepriklausoma institucija, jos pirmininką ir inspektorius skiria Prezidentas Senato siūlymu[208].

---

204 Limos deklaracija. [interaktyvus]. *Tarptautinė aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija*, 1977 [žiūrėta 2012-01-04]. <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=37>.

205 Apie tai žr.: Katkus, A. *Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 48-49.

206 Visuomenės informavimo nepriklausomumo prasmę įtvirtino Europos Tarybos rekomendacijos 1641 antra dalis. Čia teigiama, kad visuomenės informavimas, nepaisant to, ar jis vykdomas viešųjų organizacijų ar privačios nuosavybės įmonės, skiriasi nuo transliavimo dėl grynai komercinių ar politinių tikslų savo užduotimi, kuri yra iš esmės transliuoti nepriklausomai nuo politinių ar verslo įtakų. Visuomenei pateikiama visa informacija apie kultūrą, švietimą ir pramogas, didinant socialinį, politinį ir kultūrinį pilietiškumą bei skatinant socialinę sanglaudą. Todėl visuomenės informavimas yra prieinamas, o jo turinys universalus. Jis garantuoja redakcinę nepriklausomybę ir nešališkumą, suteikia kokybės gaires, siūlo daugybę programų ir paslaugų visų visuomenės grupių poreikiams ir yra viešai atsakingas <…>. Žr.: Parliamentary Assembly Council of Europe Recommendation 1641. *Council of Europe* [interaktyvus]. Strasbourg, 2004 [žiūrėta 2012-02-19]. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>.

207 LR asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. I-1374.

208 Zákon č. 100/ 2000 Sb., o ochraně osobních údajů [interaktyvus]. Úřad pro ochranu osobních údajů [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=4&submenu=5>.

Penktoji sritis siejama su viešojo administravimo įgyvendinimu sektoriuose, kur valstybė kartu yra ir savininkė, ir verslininkė. Tai reiškia, kad valstybė juridinių ir fizinių asmenų atžvilgiu veikia ne kaip viešųjų įgaliojimų atstovas, bet kaip privatinių teisinių santykių subjektas, t. y. jos elgesys yra ne administracinės teisinės prigimties, bet privatinės teisinės prigimties. Čia paprastai kalbama apie sektorius, kur vyrauja valstybės monopolijos, t. y. arba natūralios monopolijos, arba monopolijos, kurios veikia išskirtinai valstybės įgaliojimų pagrindu. Tradiciškai čia minimi tokie sektoriai kaip energetika, telekomunikacijos, geležinkeliai ir t.t. Tam, kad rinkose nebūtų dalyvių palankesnėmis sąlygomis nei kiti rinkos dalyviai veikiančių subjektų, siūloma atskirti viešojo administravimo įgyvendinimą nuo ekonominės valstybės veiklos reguliuojamuose sektoriuose. Tam reikia identifikuoti darinius, kurie priklauso viešajai administracijai, ir nustatyti jų tarpusavio skirtumus. Darinys, atsakingas už ekonominę valstybės veiklą atitinkamame sektoriuje, turi būti hierarchiškai atskirtas nuo darinio, atsakingo už viešojo administravimo įgyvendinimą tame sektoriuje. Pavyzdžiui, ministerija, kaip darinys, atsakingas už ekonominę valstybės veiklą, tarkim, energetikos, telekomunikacijų, geležinkelio srityse, turi būti organizaciškai atskirta nuo darinio, vykdančio viešąjį administravimą tose srityse, t. y. reguliavimo institucijos. Tokiu būdu reguliavimo institucijos sprendimai bus tiesiogiai kontroliuojami teisminių institucijų. Ministerija, kaip atsakinga už ekonominę valstybės veiklą, neturėtų būti apeliacinė instancija sprendimams, tiesiogiai ar netiesiogiai darantiems įtaką subjektams, veikiantiems rinkose, per kurias valstybė rinkoje dalyvauja kaip konkurentas. Toks atskyrimo reikalavimas suponuoja reguliavimo instituciją savo funkcijas vykdyti be ministerijos intervencijos.

1.4.2. Politinis reguliavimo institucijos nepriklausomumas

Kaip jau minėta, reguliavimo institucijų nepriklausomumas gali būti suvokiamas kaip nešališkumo, neutralumo, objektyvumo, *nemo est iudex in sua causa* principų pagrindas, o taip pat kaip mažesnis ar didesnis politinio nepriklausomumo mastas, t. y. minimų darinių veikla nėra ribojama hierarchiškai aukštesnių institucijų sprendimais.

Kalbant apie valstybinio lygmens nepriklausomas reguliavimo institucijas, pirmiausia reikia pabrėžti tam tikrų sričių viešojo administravimo atskyrimą nuo politinio ciklo įtakos. Ne vienas autorius teigia, kad pirmieji argumentai atskirti tam tikrų sričių viešąjį administravimą nuo politinių sprendimų atsirado viešųjų finansų srityje, t. y. didžiausias dėmesys buvo skirtas centrinių bankų politiniam nepriklausomumui[209]. Tačiau reikia pripažinti, jog politinio centrinio banko nepriklausomumo analizė apibendrina ir kitų sektorių reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistemą[210].

---

[209] Žr.: Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 7 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 31.

[210] Gilardi, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy.* 2002, 9 (6): 873-893; Gilardi, F. *supra note* 28, p. 55-56.

Kadangi politinio nepriklausomumo tendencija pirmiausia pasaulyje buvo analizuojama finansų srityje, nemažai ekonomikos, teisės, politikos mokslo specialistų (M. Quintyn, M. Taylor, J. Handrlica, F. Gilardi[211]) teigia, kad centrinių bankų politinio nepriklausomumo aspektai gali pasitarnauti kaip kriterijus steigti kitiems nepriklausomiems reguliavimo subjektams. Todėl valstybinio administravimo institucijų politinio nepriklausomumo aspektus jie analizuoja remdamiesi centrinių bankų patirtimi. Šiame disertaciniame tyrime, analizuojant politinio valstybinio administravimo institucijų nepriklausomumo aspektą, bus remiamasi minėtų autorių atliktais tyrimais. Yra keletas priežasčių, kurios darė didelę įtaką centrinių bankų nepriklausomumo vystimuisi. Pirma, ekonomikos teorijų, kurių dėka kai kurių sričių viešasis administravimas buvo atskirtas nuo politinių ciklų, atsiradimas[212]. Antra priežastis, įtvirtinanti

[211] Gilardi, F. *supra note* 28, p. 53; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139-167; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 5-33 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 29-49.

[212] Atkreiptinas dėmesys, jog ekonomistų domėjimasis politikos ir ekonomikos santykiu siekia dar XX a. vidurį. Čia svarbūs ekonomistų J. A. Schumpeter, K. Arrow ir A. Downs darbai (Schumpeter, J. A. Capitalism, Socialism and Democracy (1942); Arrow, K. Social Choice and Individual Values (1951); Downs, A. An Economic Theory of Democracy (1957)). A. Schumpeter teigė, kad demokratijos metodas yra institucinės politinių sprendimų konstrukcijos kūrimas, kai varžybų dėl rinkėjų balsų metu tam tikri asmenys laimi galią priimti sprendimus, o pirminis politinių partijų tikslas yra patekti į valdžią ir ten išsilaikyti. K. Arrow tikina, kad neegzistuoja tokia politinių sprendimų priėmimo sistema, kurios dėka preferencijos būtų taip sujungtos, kad būtų įgyvendinti bent minimalūs tenkinantys kriterijai. A. Downs pabrėžia, kad politika yra tarsi rinkos, politikų kvalifikacija prilyginta rinkos verslininkų kvalifikacijai, o politinės rinkos struktūra lemia politikos atsiradimą ta pačia prasme kaip ir privačių rinkų struktūros. Nuo praeito šimtmečio aštuoniasdešimtųjų metų ekonomikos teorijų diskusijų objektu tampa pinigų politikos nenuoseklumas, t. y. aprašomi negatyvūs pavyzdžiai, kai vyriausybės stengiasi bet kokia kaina pagerinti šalies ekonomiką, neatsižvelgdama į tų pastangų ilgalaikę perspektyvą. Šių teorijų pagrindu buvo išrasta Filipso kreivė, kuri implikuoja, kad sprendimai dėl pinigų politikos turi koncentruotis ties vidurio horizontu su tikslu užtikrinti pinigų stabilumą. Nobelio premijos laureatai ekonomistai F. E. Kydland ir E. C. Prescott įvedė laiko nesuderinamumo (*time inconsistency*) sąvoką. Jie teigia, kad politikai siekia savo, o ne visuomenės gerovės. Tai iliustruoja tokia situacija: tam, kad vykdomoji valdžia paremtų ekonomikos augimą, ji žada, kad šalies kapitalas nebus apmokestinamas, bet kai tik kapitalas būna investuotas, vykdomoji valdžia jį apmokestina. Racionalus investuotojas daugiau nebetiki tokios Vyriausybės pažadais, o tai sumažina kapitalą bei išlaiko pakankamai aukštą apmokestinimo lygį. Vėliau pasirodė viešojo pasirinkimo teorijos (*Public Choice*). Šios ekonomikos teorijos akcentuoja politikų ir biurokratų tikslus, detaliai analizuoja rinkėjų, politikų, valstybės tarnautojų elgesį, tiria demokratinio sprendimų priėmimo, susijusio su ekonomikos tikslų siekimu, procesus. Šios teorijos šalininkai atkreipia dėmesį, jog politikai paprastai priima sprendimus, atnešančius trumpalaikius rezultatus. O tai yra visiškai priešinga privačiam sektoriui, kur vyrauja daug didesnis investuotų priemonių grąžos tikrumas. Tai iš esmės paaiškina, kodėl politikai teikia pirmumą sprendimams, atnešantiems rezultatus per trumpą laiką. Viešojo pasirinkimo mokykla šią situaciją iliustruoja elektros energijos kainų reguliavimu, kuriuo keletui metų galima stabilizuoti kainas, bet ilgainiui gali pritrūkti investicijų į infrastruktūrą. Visi šie postulatai buvo perimti EBPO, kuri išskirtinai akcentavo reguliavimo reformas, rinkų liberalizavimą bei valstybinės nuosavybės privatizavimą. Maža to, čia gali būti paminėtos liberalizuojančios ES direktyvos (žr.: Disertacijos III skyrių). Žr.: Schumpeter, J., A. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 31-33; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 11 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note*

šiuolaikinį centrinių bankų statusą, buvo institucijų, kurių tikslas prižiūrėti makroekonomikos stabilumą, žlugimas[213], kai atskiros valstybės ėmė ieškoti alternatyvių būdų tam stabilumui išsaugoti. Trečia, Vokietijos Bundesbank patirtis, kuria ši institucija įrodė, jog turėdama aukštą politinės nepriklausomybės lygį ir kovodama su infliacija, gali pasiekti sėkmingų rezultatų. Ketvirta priežastimi laikytina tai, kad prieš įstojant į ES šalys kandidatės turėjo įtvirtinti centrinių bankų statusą taip, kad šis atitiktų Bendrijos teisės nepriklausomumui keliamus reikalavimus (žr. SESV 130 str.). Penkta, centrinių bankų nepriklausomumo koncepcijos vystymo priežastis buvo Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo bei EBPO gausiai leidžiami darbiniai dokumentai[214].

Taigi centrinių bankų politinio nepriklausomumo aspektai *mutatis mutandis* gali pasitarnauti kaip kriterijai steigiant kitus nepriklausomus reguliavimo subjektus. Čia svarbu išsiaiškinti, kokia teisine išraiška gali būti apibrėžtas šis specifinis institucijos statusas bei kokiais mechanizmais gali būti užtikrintas politinis centrinių bankų nepriklausomumas[215], atitinkamai ir kitų reguliavimo institucijų. J. Handrlica ir F. Gilardi remdamiesi keletu studijų, besinaudojančių nepriklausomumo indekso nustatymo forma, pateikia teisinių instrumentų analizę. Autoriai mini keletą darbų[216], kuriuose politinis nepriklausomumas aiškinamas kaip centrinių bankų gebėjimas išsirinkti pinigų politikos galutinį tikslą, t. y. laisvė savarankiškai nustatyti pinigų politikos tikslus, taip pat kuriuose teigiama, kad politinio nepriklausomumo mastai priklauso nuo centri-

47, p. 31; *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma,1990, p. 148-152.

213 Pavyzdžiui, Brettonwood'o susitarimai, Europos monetarinės sistemos kursų mechanizmas, šalių finansinės krizės Venesueloje 1994 m., Korėjoje, 1997 m., Japonijos situacija, kai 1990 m. Japonijos valdžios įstaigos nusprendė įsteigti Finansų priežiūros agentūrą, kuri būtų nepriklausoma. Dažniausiai, analizuojant finansų krizes, kaltinamas neefektyvus reguliavimas, silpna ir išsklaidyta priežiūra, politinis kišimasis, todėl tvirtinama, kad įstatymų leidėjai privalo įtvirtinti bankų priežiūrą atliekančių institucijų nepriklausomumą ir suteikti joms pakankamai politinės paramos, kad jos galėtų įgyvendinti savo įgaliojimus. Žr.: Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 6-7 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 31; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 33-34.

214 Cukierman, A.; Webb, S., B.; Neyapti, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes (3). *The World Bank* [interaktyvus]. The World Bank Economic Review, 1992 [žiūrėta 2012-02-25]. < http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTIMeas.pdf>; Mas, I. Central Bank Independence: a Critical View from a Developing Country Perspective. *The World Bank* [interaktyvus]. Washington, 1995, p. 1639-1652 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/MAS_I~1D.PDF>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>.

215 Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 35-38; Gilardi, F., *supra note* 28, p. 56-57; Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139-167.

216 Pavyzdžiui, Badeo, R.; Parkin, M. *Central Bank Laws and Monetary Policy: A Preliminary Investigation, in The Australian Monetary System in the 1970s*. Monash University, 1978, p. 24-39; A *Central Bank Laws and Inflation: A Comparative Analysis, University of Western Ontario*, 1982; Alessina, A. *NBER Macoreocnomic Annual: Macroeconomics and Politics*, 1988, p. 13-52; Grilli, V.; Masciandaro, D.; Tabellini, G. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy.* 1991, 6: 342-376, 383-392.

nių bankų valdybos narių skyrimo procedūros, nuo šių narių ir Vyriausybės santykių bei nuo teisinio centrinių bankų atskaitomybės už savo veiklą įtvirtinimo. Šie aspektai buvo panaudoti sukuriant aštuonis nepriklausomumo masto įvertinimo kriterijus.

Pirmas kriterijus – centrinio banko valdybos pirmininkas nėra skiriamas Vyriausybės. Antras – centrinio banko valdybos pirmininkas skiriamas ilgiau nei penkeriems metams. Trečias – Vyriausybė neskiria centrinio banko valdybos. Ketvirtas – valdyba skiriama ilgiau nei penkeriems metams. Penktas – Vyriausybės atstovo dalyvavimas valdyboje nėra būtinas. Šeštas – Vyriausybės sutikimas dėl pinigų politikos nėra būtinas. Septintas – centrinis bankas, remdamasis teisės aktu, reglamentuojančiu jo statusą, privalo sekti kainų stabilumą. Aštuntas – jeigu kyla nesutarimai tarp centrinio banko ir Vyriausybės, teisiniu aktu turi būti numatyti mechanizmai, kurių pagrindu turi būti priimtas centrinio banko sprendimas.

A. Cukiermanas[217] centrinio banko nepriklausomumo indekso kriterijus išskiria į tokias grupes: pirmoji susijusi su valdybos pirmininko asmeniu, antroji – su centrinio banko santykiu su Vyriausybe, trečioji – su centrinio banko tikslų išgryninimu. I grupė apima tokius aspektus: centrinio banko valdybos pirmininko funkcinio laikotarpio nustatymas; centrinio banko valdybos pirmininko skyrimo būdas (kas ir kokiu būdu skiria); centrinio banko valdybos pirmininko atleidimo priežasčių nustatymas; teisės aktuose numatytas nesuderinamumas su kitų funkcijų atlikimu; veiklos nustatymas, formuojant centrinio banko politiką. II grupė apima: būdų, kuriais sprendžiami konfliktai taip centrinio banko ir Vyriausybės ar įstatymų leidėjo, nustatymas teisės aktuose; aktyvus dalyvavimas, formuojant valstybės biudžetą. III grupė apima: į teisės aktus tarp kitų centrinio banko tikslų įtraukiamas kainų stabilumo palaikymas (jei įtrauktas, tai ar kaip pagrindinis tikslas, ar kaip išvestinis ir t.t.). Konstatuotina, kad mechanizmai, kuriais užtikrinamas centrinių bankų ir kitų institucijų politinis nepriklausomumas, yra tokie[218]: pirma, institucija disponuoja gebėjimu pati nustatyti politinius tikslus (pvz., pinigų politiką, ekonomikos politiką, konkurencijos politiką ir t.t., ekonomikos teorijose šis gebėjimas yra vadinamas „*goal independence*"), klasikinėje trijų valdžių struktūroje politikos tikslų nustatymo galia priklauso Vyriausybei, kaip aukščiausiai vykdomosios valdžios institucijai. Todėl galima interpretuoti, kad politinio nepriklausomumo suteikimas dariniui, kuris nepriklauso vykdomajai valdžiai, reiškia, jog Vyriausybės galia nustatyti politikos tikslus pereina atskirai institucijai. Antra, instrumentinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad centrinis bankas pats nustato, kokiu būdu panaudos pinigų politikos priemones (instrumentus) tam, kad pasiektų jam patikėtus tikslus.

Kiti autoriai[219] centrinių bankų politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmo elementus išskaidė į tris grupes, sudarančias politinio nepriklausomumo

---

217 Cukierman, A. *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. MIT Press: Cambridge, 1992, p. 412-413.

218 Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 13 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 45.

219 Tomášek, M. Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*. 2002, 48 (1): 22-37; Handrlica, J. *supra note* 47, p. 39.

garantijų sistemą. Pirma, institucinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad vykdomoji valdžia negali kištis į centrinio banko veiklą ir kad centrinio banko organams draudžiama priimti kito subjekto nurodymus. Antra, personalinis nepriklausomumas. Jo tikslas yra užtikrinti, kad asmenys, turintys sprendimų priėmimo teisę, jiems įgyvendinant svarbiausius centrinio banko tikslus nebūtų veikiami politikos. Tai ypač svarbu skiriant ir atleidžiant juos, nes kai kurios politinės jėgos gali būti suinteresuotos tokių asmenų skyrimu. Kita personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonė yra įtvirtinti fiksuotą centrinio banko valdybos pirmininko funkcinį laikotarpį, kuris nepriklausytų nuo politinio elito pasikeitimų. Taip pat svarbu teisės akte, reglamentuojančiame centrinio banko valdybos pirmininko atleidimą, įtvirtinti aiškias priežastis, dėl kurių jis gali būti atleistas. Maža to, personaliniam nepriklausomumui užtikrinti svarbūs atlygių dydžiai, jų nustatymo tvarka, socialinės kolegialių institucijų vadovybės garantijos. Pastarųjų garantijų poreikis motyvuojamas keliais aspektais. Pirma, NRI veikia specifinėse srityse, kur gali būti nedaug tos srities specialistų, tad būtinos priemonės juos pritraukti. Antra, NRI veikia tokiose srityse, kur atitinkamų sprendimų savalaikis nepriėmimas gali turėti žymios įtakos valstybės saugumui ir ekonomikai, todėl būtina užtikrinti, kad institucijose dirbtų pakankamas skaičius specialistų, kuriems prireikus bus mokama ir už viršvalandžius. Trečia politinio nepriklausomumo garantija yra finansinis nepriklausomumas, susijęs su biudžeto nepriklausomumu. Tokio politinio nepriklausomumo aspekto poreikis grindžiamas tuo, kad vykdomoji valdžia NRI negalėtų daryti poveikio per valstybės biudžeto formavimą. Europos centrinis bankas yra pareiškęs[220], kad finansinio nepriklausomumo koncepciją reikia vertinti atsižvelgiant į tai, ar kuri nors trečioji šalis gali daryti tiesioginę arba netiesioginę įtaką ne tik centrinių bankų uždaviniams, bet ir jo gebėjimui (funkciniu požiūriu – darbo jėgos prasme, finansiniu požiūriu – pakankamų finansinių išteklių prasme) vykdyti savo įgaliojimus. Kaip tik šia politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmo struktūra ir bus naudojamasi analizuojant Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistemą.

Iki šiol disertaciniame tyrime buvo kalbama apie mechanizmus, užtikrinančius centrinių bankų ir kitų institucijų politinį nepriklausomumą, tačiau būtina išspręsti ir konstitucinio pobūdžio problemas, t. y. teisinės demokratijos ir politinės tokių viešojo administravimo institucijų atsakomybės klausimus. Todėl kai kurie autoriai[221] analizuoja ne tik mechanizmus, užtikrinančius centrinių bankų ir kitų institucijų politinį nepriklausomumą, bet ir mechanizmus, užtikrinančius centrinių bankų ir kitų institucijų politinę atsakomybę. Juk reikia pripažinti, kad nepaisant semantinės daiktavardžio „nepriklausomumas“ reikšmės, negalima kalbėti apie absoliutų institucijų nepriklausomumą. Jis „nėra nei įmanomas, nei pageidautinas“[222] demokratinėje valstybėje.

---

220 Europos centrinio banko 2009 m. spalio 23 d. nuomonė Nr. CON/2009/83 "Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo". *Europos centrinis bankas* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2009 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_83_f_sign.pdf>.

221 Žr.: Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002, p. 31-33 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 43-44.

222 Lamanauskas, T., *supra note* 2, p. 75.

Valdymo institucijų pavaldumas Vyriausybei, pastarosios atsakomybė parlamentui yra traktuojama kaip institucijų hierarchinės sistemos teisėtumas ir vienalytiškumas[223]. Vyriausybė, sudaryta iš ministro pirmininko ir ministrų, solidariai atsako įstatymų leidžiamajai valdžiai, išrinktai piliečių, remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise, už bendrą Vyriausybė veiklą[224]. Taigi šiuo atveju kalbama apie politinį ministrų kabineto atsakomybės aspektą. Vyriausybės atsakomybės pagrindas yra sietinas su ministrų kabineto narių įgaliojimais leisti pavaldiems vykdomosios valdžios institucijų dariniams nurodymus. Kiekvienas darinys privalo laikytis tokių nurodymų[225]. Taip pat politinė atsakomybė siejama ir su Vyriausybės teise pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, įstatymams, tarptautinėms sutartims, kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro Pirmininko potvarkiams[226]. Tokie santykiai kyla iš organizacinio institucijų pasiskirstymo. Maža to, tokie organizacine hierarchija grįsti santykiai gali pasireikšti ir Vyriausybės ar ministrų įgaliojimais skirti ar atleisti pavaldžių institucijų vadovus[227]. Reikia pripažinti, jog taip instituciškai įgyvendinama Vyriausybės veiklos programa, sudaryta iš politinių partijų, už kurias balsavo rinkėjai, idėjų.

Kaip tokiu atveju reikėtų vertinti reguliavimo institucijų, nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, atsakomybę? Juk iš esmės politinio nepriklausomumo suteikimas tam tikram dariniui reiškia dalies politinių tikslų nustatymą už standartinių politinių sprendimų priėmimo ribų. Todėl Vyriausybė negali būti politiškai atsakinga už tokių darinių veiklą. Maža to, Vyriausybės politika, už kurios pagrindines idėjas savo nuomonę per rinkimus išreikė piliečiai, atspindi visuomenės interesus. Taigi kyla klausimas, jeigu tam tikros srities politika perduodama nepriklausomam valstybinio administravimo subjektui, tai kaip jo veikloje atsispindės visuomenės interesas, kaip rinkėjas gali paveikti nepriklausomo administravimo subjekto veiklą. Šiuo atveju politinis nepriklausomumas generuoja įgaliojimą perduoti tam tikros srities politikos įgyvendinimą piliečių neišrinktiems specialistams. Kaip jau minėta, valdžių padalijimas yra vienas iš svarbiausių demokratinių principų, užkertantis kelią valdžios uzurpavimui[228]. Piliečiai valstybės valdžią įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės valdžių pagalba. Valdžios įgyvendinimas subjekto, neturinčio jokio atsakomybės užtikrinimo mechanizmo minėtoms valdžioms, prieštarautų demokra-

---

223 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 29.

224 LR Konstitucijos 91 str., 96 str. 1 d. LR Konstitucija. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 33-1014.

225 Štai ir LR Konstitucijos 94 str. 3 p. įtvirtinta, kad Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą. LR Konstitucija. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 33-1014. O LR Vyriausybės įstatymo 26 str. 3 d. 12 p. nustatyta, jog ministerijos koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų prie ministerijos veiklą. LR Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-464.

226 LR Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo" 52 p. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. 728.

227 Pavyzdžiui, LR Vyriausybės įstatymo 22 str. 14 p. skelbiama, kad Vyriausybė priima į pareigas ir atleidžia iš jų Vyriausybės atstovus, Vyriausybės įgaliotinį ir jo pavaduotoją, Vyriausybės įstaigų vadovus, kitus įstatymų nustatytus valstybės tarnautojus ir pareigūnus. To paties įstatymo 26 str. 3 d. 14 p. įtvirtinta, kad ministrai priima į pareigas ir atleidžia iš jų įstaigų prie ministerijos vadovus. LR Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-464.

228 Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 64.

tiniams principams. Taigi šiuo atveju būtina ištirti ir atskleisti, kam nepriklausomas valstybinio administravimo subjektas turi būti atskaitingas, kas yra jo atsakomybės objektas ir kokiais mechanizmais tokia atsakomybė garantuojama.

1.5. Apibendrinimas

Apibendrinant pirmąją disertacinio tyrimo dalį teigtina, kad NRI yra reguliacinės valstybės institucinė išraiška. Reguliacinės valstybės kilmė siejama su privatizavimu, liberalizavimu, valstybių kandidačių stojimo į ES procedūromis bei Naujosios viešosios vadybos paveiktomis administracinėmis reformomis. NRI plėtra pasauliniu mastu aiškintina keletu aspektų. Pirma, tarptautinė socioekonominė aplinka. Antra, valstybės monopolijų privatizavimo procesai. Trečia, gyvuojant valstybės nuosavybei monopolija grįstose rinkose, ir norint užtikrinti visiems rinkų dalyviams vienodą padėtį, bandoma atskirti viešojo administravimo įgyvendinimą (reguliavimą) nuo ekonominės valstybės veiklos reguliuojamuose sektoriuose. Ketvirta, ekspertinių žinių poreikis. Penkta, politinių pažadų patikimumo garantijų galimybių paieškos. Šešta, sprendimų reguliavimo politikoje tęstinumas.

Atsižvelgiant į įvairių valstybių mokslininkų bandymus apibrėžti NRI ir atkreipiant dėmesį į tai, jog daugumos jų definicijose minimi panašūs turiningieji požymiai, NRI šiame disertaciniame tyrime įvardijama kaip darinys, kurio įgaliojimai, statusas įtvirtinami įstatymais, organizaciškai atskirtas nuo vykdomosios valdžios, atliekantis trejopo pobūdžio funkcijas, t. y. teisėkūros, vykdomąją ir jurisdikcinę, bei kurio vadovybės formavime dalyvauja kelios konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucijos.

Pagrindinė NRI apibūdinanti charakteristika yra jų nepriklausomumas. Jis šiuo atveju reiškia reguliavimo institucijų nepriskyrimą vykdomosios valdžios institucijų sistemai, t. y. nepriklausomumą nuo vykdomosios valdžios, o taip pat nepriklausomumą nuo privačių interesų, t. y. reguliuojamųjų ir vartotojų. Taigi nepriklausomumą mes išskaidome į dvi rūšis – funkcinį nepriklausomumą ir politinį nepriklausomumą arba nepriklausomumą, jungiantį tiek vienam, tiek kitam būdingas savybes. Funkcinis nepriklausomumas siejamas su įtvirtintais teisiniais mechanizmais, kuriais reguliavimo instituciją bandoma apsaugoti nuo darinių, kurių veiklą ji reguliuoja, interesų. Tokiu būdu reguliavimo subjektas galės užtikrinti visiems dalyvaujantiems teisiniame santykyje subjektams vienodą, lygiavertį statusą. Toks nepriklausomumas nešališkumo, skaidrumo prasme yra vienas iš esminių viešosios administracijos įgyvendinimo principų. Politinis nepriklausomumas reiškia centrinio administravimo subjekto nepriklausomumą nuo Vyriausybės, kaip aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos, ir kaip politinio centro. Taigi politinis nepriklausomumas yra siejamas su teisiniu reguliavimu, atskiriančiu tam tikrų sričių viešąjį administravimą nuo politinių ciklų įtakos.

Tendencija įtvirtinti politinio nepriklausomumo mechanizmus pasaulyje pirmiausia buvo analizuojama finansų srityje. Tačiau visi išdėstyti postulatai, susiję su centrinių bankų politinio nepriklausomumo garantijų mechanizmu, *mutatis mutandis,* kaip precedentas, gali būti pritaikyti ir pritaikomi kitiems dariniams, kuriems dėl tam tikrų priežasčių gali būti užtikrinamas politinis nepriklausomumas nuo Vyriausybės.

Įstatyminė politinio nepriklausomumo užtikrinimo sistema apima institucinio, personalinio, finansinio reguliavimo institucijos nepriklausomumo kriterijus. Institucinis nepriklausomumas siejamas su NRI nepavaldumu Vyriausybei ta prasme, kad ji negali duoti nurodymų, paskelbti negaliojančiais NRI priimtus sprendimus, arba yra nereikalingas vykdomosios valdžios institucijos pritarimas prieš priimant NRI sprendimą. Personalinis nepriklausomumas reiškia įstatymuose įtvirtintus mechanizmus, kuriais nustatoma NRI vadovybės sudėtis, funkcinis laikotarpis, veiklos apribojimai, griežtai įtvirtintos sąlygos pareigūno atleidimui nesibaigus kadencijai. Finansinis nepriklausomumas susijęs su NRI finansavimo schema.

NRI atsakomybės mechanizmai glūdi teisės aktuose įtvirtinamais santykiais su įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis. Čia svarbūs NRI vadovybės formavimo būdai, nepasitikėjimo pareiškimas NRI vadovams, galimybė pakeisti įstatymuose nustatytus NRI įgaliojimus, viešinti NRI posėdžių protokolus, metų veiklos ir finansų ataskaitas.

II. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ MODELIŲ ĮVAIROVĖ

Prieš pradedant analizuoti Lietuvos administracinę aplinką bei institucijas, kurių savybės atitinka pasaulyje determinuotą nepriklausomą reguliavimo instituciją, vertėtų ištirti šį reiškinį keliose užsienio valstybėse – JAV, DB, Prancūzijoje, Vokietijoje ir Čekijoje. JAV pasirinkta dėl to, kad visuotinai pripažįstama, jog reguliacinės valstybės ir jos institucinės išraiškos – NRI – tėvynė yra būtent ši šalis. Be to, šios šalies administracinės teisės specialistai ir praktikai NRI modelio koncepciją plėtoja daugiau nei šimtą metų. Maža to, pastebima, jog Jungtinių Valstijų patirtis pasiekė Europą praeito šimtmečio viduryje, DB – praeito šimtmečio aštuoniasdešimtaisiais metais. JAV ir DB patirtis persismelkė į kitų Vakarų Europos valstybių praktiką, pasiekė ES teisę, o per ją – Centrines bei Rytų Europos šalis. DB, Prancūzija ir Vokietija pasirinktos ir dėl to, jog jos labiausiai išsivysčiusios Vakarų Europos valstybės ir jose pirmose Europoje pradėtos steigti NRI, be to, šios valstybės atstovauja skirtingas teisines sistemas, tad toks šalių pasirinkimas ir jų NRI statuso analizė atspindi NRI modelių įvairovę. Čekija – viena greičiausiai besivystančių posovietinių valstybių, kuriai integraciją į ES darė panašią įtaką, kaip ir Lietuvai, be to, NRI modelis čekų administracinėje teisėje analizuojamas jau dešimtmetį. Tuo tarpu mūsų kaimyninėse valstybėse (Lenkijoje, Latvijoje), kaip ir Lietuvoje, nėra išgrynintos NRI modelių koncepcijos – NRI steigiamos „automatiškai" perkeliant ES teisės aktų reikalavimus ir nekuriant jų teorinio pagrindimo.

2.1. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų modelis (*Independent Regulatory Agencies*)

2.1.1. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų genezė ir raida

Nepriklausomos agentūros JAV veikia jau daugiau nei šimtą metų. Amerikietiška NRI (*independent regulatory agency)* koncepcija sieka XIX amžiaus antrąją pusę. Daugelis mokslininkų[229] šių institucijų plėtros pradžią sieja pirmiausia su Federalinės verslo komisijos įsteigimu[230] (ji vėliau tarnavo kaip šablonas, pagal kurį buvo steigiama daugybė nepriklausomų reguliavimo komisijų XX amžiaus pradžioje[231]) (1886-1887)[232],

229 Žr.: Breyer, S. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press, 1982; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. Supra note* 44, p. 5; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 8; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 52; Moran, M., *supra note* 38, p. 13-16; Moran, M. Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*. 2002, 32: 392.

230 Federalinė verslo komisija (angl. *Interstate Commerce Commission*) egzistavo iki kol buvo priimtas 1995 m. Federalinės verslo komisijos panaikinimo įstatymas (angl. *Interstate Commerce Commission Termination Act*). Dalis panaikintos institucijos galių perėjo Transportavimo jūromis ir sausuma tarybai (Surface Transportation Board), kuri net ir nepriklauso nepriklausomų reguliavimo agentūrų sistemai, nes hierarchiškai yra atsakinga Federalinei susisiekimo ministerijai (Deparment of Transport). Pagal Best, S.; Teske, P.; Mintrom, M. Terminating the oldest living regulator: the death of the Interstate Commerce Commisssion. *International Journal of Public Administration*. 1997, 12: 2067–2096; Poole, K.; Rosenthal, H., *supra note* 61, p. 837-860.

231 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 8.

232 Ji buvo įsteigta dėl verslininkų nepasitenkinimo tuometinės administracijos veikla geležinkelių susisiekimo srityje. Atskiri verslininkai ėmė varžytis dėl kainų. Ši kainų kova apogėjų pasiekė

vėliau su New Deal laikotarpiu[233] ir šešiasdešimtaisiais-septyniasdešimtaisiais[234] praei-

aštuoniasdešimtaisiais XIX šimtmečio metais. Tuo metu ėmė kristi geležinkelių susisiekimo ilgosiomis linijomis kainos. Pasekmės buvo tokios, kad geležinkeliečių bendruomenės nuostolius dengdavo nepamatuotai keldami kainas kelionėms vietos linijomis. Visuomenės nepasitenkinimas dėl amerikietiškos viešosios valdžios veiklos privertė žemdirbius susivienyti į interesų grupę, pavadintą *Granger Movement* (angl.) (tai JAV fermerių koalicija, kuri kovojo prieš monopolinį grūdų transportavimą JAV pilietinio karo metu). Viena iš šio judėjimo pasekmių buvo 1869 m. įsteigta Ilinojaus geležinkelio komisija, t. y. komisija, kuri vėliau teisės mokslininkų buvo pavadinta pirmąja NRI. Jos veikla apsiribojo Ilinojaus valstijos teritorija. Po JAV Aukščiausiojo teismo sprendimo *Wabash Railroad v. Illinois* byloje, kuriame buvo paminėta, jog atskiros valstijos neturėjo galių veikti prekių pervežimo tarp valstijų kainų reguliavimo politikoje, šis judėjimas persikėlė į federalinį lygmenį. Ilinojaus geležinkelio komisija tapo Federalinės verslo komisijos prototipu. Iš pradžių ši institucija buvo institucija prie Vidaus reikalų ministerijos (ang. *Interior Department*), t. y. ji buvo vykdomosios valdžios dalis, vėliau, 1889 m., ją atskyrė nuo ministerijos. Iniciatyva atskirti šią instituciją neatsirado dėl kokių nors Konstitucijos pakeitimų ar kokios nors naujos trijų valdžių padalijimo principo vizijos. Šios idėjos laiduotojai įžvelgė, kad Vidaus reikalų ministerijos vykdoma priežiūra tėra formali, o tai sudarė didelių nepatogumų tiek Federalinei verslo komisijai, tiek sekretoriui, nes nebuvo jokios akivaizdžios naudos. Kiti autoriai pastebi, kad įstatymas, kuris atskyrė Federalinę verslo komisiją nuo Vidaus reikalų ministerijos, buvo priimtas dvi dienas prieš Prezidento B. Harrisono inauguraciją. O jis dirbo geležinkelių kompanijos teisininku. Todėl, manoma, jog demokratų Kongresas išleido teisės aktą, kuriuo atskyrė Komisiją nuo ministerijos, norėdamas apsaugoti geležinkelių srities reguliavimą nuo Prezidento įtakos. Žr.: *Wabash, St Louis and Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 [1886] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-07-04]. <http://supreme.justia.com/us/118/557/case.html>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 52; Lawson, G., *supra note* 60, p. 9; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, *et. al. supra note* 44, p. 5-6; Buck, J., *supra note* 59, p. 53-63.

233 NRI buvo įvardytos profesionaliomis ekspertų grupėmis. Ši mintis grindžiama tuo, kad šių institucijų veikla koncentruojasi ties sritimis, kurioms reikalingos ypatingos technikos žinios, ir tuo, kad reikia užtikrinti sprendimų priėmimo procesų tęstinumą. Šios institucijos išeina už vykdomosios valdžios institucijų ribų, nes JAV vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro ministerijos (departments) ir joms pavaldžios institucijos (vadinamos authorities arba agencies), o taip pat nepatenka ir į teisminės valdžios institucijų sistemą. Tad tuo metu amerikiečių administracinės teisės specialistai ėmė diskutuoti, kad atsiranda teorija apie ketvirtąją valdžią (angl. *fourth branch*). Prireikė specialistų valstybės tarnautojų, dirbančių agentūrose, kurie specializavosi įvairiais klausimais, t. y. sveikatos apsaugos, socialinių garantijų, aplinkosaugos, užimtumo, konkurencijos, ryšių, susisiekimo, energetikos ir t.t. Prie pirmųjų amerikietiškų NRI sistemos galime priskirti aviacijos ir jūrų susisiekimo srityje Civilinės oreivystės tarybą (angl. *Civil Aeronautics Board* (1938), Federalinę jūrų administraciją (angl. *Federal Maritime Administration* (1936), bankininkystės bei finansų srityje – Federalinę paskolų banko tarybą, Indėlių draudimo tarybą (angl. *Federal Home Loan Bank Board, Federal Deposit Insurance Corporation* (1933), Vertybinių popierių ir valiutos komisiją (1934), Nacionalinę darbo santykių tarybą (angl. *National Labor Relations Board* (1935), kitose srityse – Federalinę energetikos komisiją (angl. *Federal Power Commission* (1930), Energetikos informavimo agentūrą (angl. *Energy Information Agency*) ir Atominės energetikos komisiją (angl. *Atomic Energy Commission* (1946), kuri dabar vadinasi angl. *Nuclear Regulatory Commission*), telekomunikacijos srityje – Federalinę komunikacijų komisiją (angl. *Federal Communications Commission* (1934). Visos šios institucijos buvo modeliuojamos pagal Federalinės verslo komisijos pavyzdį. Žr.: Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 6; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 8; Cann, S., J., *supra note* 57, p. 11; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 53-54; Sunstein, C., R., *supra note* 39, p. 18-29;

234 Mokslininkų pastebėjimais NRI steigimas JAV kulminaciją pasiekė praeito šimtmečio šešiasdešimtaisiais ir septyniasdešimtaisiais metais. 1978 metais apie 15 procentų JAV BVP buvo sukurta srityse, kuriose administravimą vykdė šios institucijos. Buvo įsteigtos Aplinkosaugos agentūra (1970), Užimtumo ir sveikatos administracija (1970), Nacionalinė geležinkelių keleivių korporacija (1970), Federalinė rinkimų komisija (1971), Terminuotų sandėrių komisija (1971),

to šimtmečio metais.

Mokslininkai įvairiai grindžia šių institucijų reikalingumą. Manoma, kad problemų kompleksiškumas, sukeltas modernios ekonomikos, Kongresą privertė steigti NRI kontroliuoti ir reguliuoti privačias kompanijas, veikiančias įvairiuose sektoriuose. Tikslai buvo tokie: atriboti reguliavimą nuo politikos, vystyti politikos nepertraukiamumą, ugdyti ekspertinius gebėjimus priimant techninius sprendimus, nes Kongresas paprasčiausiai nespėja išleisti visų teisės aktų, Prezidentas nespėja visų jų įgyvendinti, o teismai – išspręsti visų bylų [235]. Juk NRI įdarbinami ekspertai. Pavyzdžiui, tokių įstatymų, kurie reguliuoja, tarkim, ryšius, taikymas reikalauja aukšto techninio išsilavinimo. Todėl, manoma, kad objektyvūs ekspertai, o ne politikai turi taikyti šiuos teisės aktus (ang. *statutes*). Tuo tarpu įstatymų leidėjas yra pernelyg užimtas, kad galėtų būti visų sričių, kurias reguliuoja, ekspertas. Taigi agentūros yra specializuotos, disponuojančios techninėmis atskirų sričių žiniomis. Manytina, kad dėl to jos gali priimti geresnius sprendimus. M. Shapiro[236] teigia, kad amerikiečiai renkasi nepriklausomumą kaip kompromisą, kai sunku apsispręsti, ar tam tikri veiksmai turi būti atliekami privataus sektoriaus, ar viešojo. Arba renkamasi, kuomet valstybei per sudėtinga atlikti tam tikrus veiksmus (pvz., aviacijos srityje), arba tiesiog gali būti prieita išvados, jog geriausiai sprendimus priims vienos ar kitos srities žinovai, o ne politikai.

2.1.2. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata ir sistema

Jungtinių Valstijų mokslinėje literatūroje egzistuoja nemažai bandymų apibrėžti NRI. Tai dariniai, kurie vykdo reguliavimo funkcijas, veikia nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų ir nėra Prezidentui pavaldūs arba reliatyviai nepriklausomi nuo Prezidento[237]. Administravimo agentūra vadinama „reguliavimo“ (angl. *regulatory*), jei ji turi įgaliojimus reguliuoti elgesį, kuriuo įgyvendinamos subjektinės teisės[238]. Arba tiesiog pateikiamas toks apibrėžimas: nepriklausoma reguliavimo komisija yra agentūra, įsteigta Kongreso reguliuoti specifines verslo sritis, privatizuotas industrijas[239]. Šios komisijos vadinamos reguliavimo ta prasme, kad per jas valstybė kišasi į privatų sektorių tam, kad koreguotų rinkos nesėkmes ar kokias nors kitas anoma-

---

Nacionalinė pervežimų saugumo taryba (1976), Federalinė kalnakasybos ir sveikatos patikrinimo komisija (1977). Žr.: Cann, S., *supra note* 57, p. 12; Handrlica, J. *supra note* 47, p. 54-55; Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 23.

235 Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988, p. 198; Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31; Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey 2003, p. 5.

236 Shapiro, M., *supra note* 63, p. 19.

237 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31; Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey 2003, p. 6.

238 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 3.

239 Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988, p. 197; Martin, A., E.; Law, J. Oxford Dictionary of Law. Oxford: Oxford University Press, 2006. *Oxford Reference Online* [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-28]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e3311>.

lijas, kurių pats privatus sektorius negali suvaldyti[240]. JAV federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 3502 paragrafo penktoje dalyje[241] yra nustatytas NRI sąrašas. Reikia pripažinti, kad JAV teisės aktuose nėra NRI apibrėžimo, tačiau JAV federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 44 3502 35 skyriaus 1 d. įtvirtina agentūros sąvoką. Agentūra – tai vykdomasis departamentas (ministerijos), karinis departamentas, valstybinė korporacija, valstybės kontroliuojama korporacija, bet kuri kita įstaiga, priklausanti vykdomajai valdžiai (įskaitant Prezidento vykdomąjį biurą), ar nepriklausoma reguliavimo agentūra.

Matyti, kad amerikiečių mokslininkai reguliavimo agentūrą sieja su atitinkamo verslo srities reguliavimu. Tačiau, autorės nuomone, čia kyla tam tikras nesusipratimas tarp JAV praktikų ir mokslininkų. Pavyzdžiui, peržiūrėjus nepriklausomų įstaigų ir valstybinių korporacijų veiklos sritis, paaiškėjo, kad Federalinė rinkimų komisija, kuri prižiūri vykdomų rinkimų finansavimo teisėtumą, yra įvardyta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra, tačiau ji juk nereguliuoja jokios specifinės verslo srities. Tuo tarpu Federalinė prekybos komisija, kurią galima akivaizdžiai pavadinti reguliavimo institucija[242], remiantis Federalinio prekybos įstatymo 41 paragrafu nėra įvardyta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra. Panašiai ir su Vertybinių popierių ir valiutos komisija, kuri yra aiškiai reguliavimo agentūra[243], tačiau Vertybinių popierių įstatyme[244] ji nėra įtvirtinta kaip nepriklausoma reguliavimo agentūra.

Nepaisant akademinės ir praktinės maišaties, galima pabandyti pateikti JAV NRI apibrėžimą.

Tai – kolegiali administravimo agentūra, įsteigta Kongreso, egzistuojanti nepriklausomai nuo vykdomosios valdžios institucijų bei nepavaldi Prezidentui, kuriai suteiktos teisėkūros, vykdomosios, kvaziteisminės funkcijos, reguliuojant tam tikras verslo sritis.

Amerikiečių mokslinėje administracinės teisės literatūroje galime rasti daug administravimo agentūrų (angl. *administrative agency*) grupavimo būdų. Kai kurie autoriai teigia, kad vienos agentūros yra *Prezidento kabineto* dalis, antros – *nepriklau-*

---

240 Shapiro, M., *supra note* 63, p. 7.

241 Federalinio rezervo sistemos valdytojų taryba, Terminuotų sandėrių komisija, Vartotojų apsaugos komisija, Telekomunikacijų komisija, Federalinė indėlių draudimo korporacija, Federalinė energetikos reguliavimo komisija, Federalinė aprūpinimo būstu valdyba, Federalinė jūrų komisija, Federalinė prekybos komisija, Federalinė kalnakasybos ir sveikatos patikrinimo komisija, Nacionalinė darbo santykių taryba, Atominės energetikos reguliavimo komisija, Užimtumo ir sveikatos administracija, Pašto tarifų komisija, Vertybinių popierių ir valiutos komisija. Tai nėra baigtinis šių institucijų sąrašas, nes to paties paragrafo penktoje dalyje yra pasakyta, kad be šių išvardytų institucijų priklauso ir visos kitos, kurios įstatymu įtvirtintos kaip federalinės NRI ar komisijos. 44 United States Code 3502 35 skyrius. United States Code [interaktyvus]. The U.S. Office of the Law Revision Counsel [žiūrėta 2011-07-05]. <http://uscode.house.gov/>.

242 Ši komisija nustato prekybos taisykles, susijusias tiek su sąžininga kompetencija, tiek su vartotojų apsauga. O jeigu verslininkai pažeidžia šias taisykles, ji taiko atsakomybę ir skiria ekonomines sankcijas. Federal Trade Commssion [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm>.

243 Jai yra suteikti ir teisėkūros, ir kvaziteisminė funkcijos finansų srityje.

244 Securities and Exchange Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>.

somos, o trečios – *kolegialios institucijos, atskaitingos Kongresui*[245]. Kiti amerikiečių mokslininkai[246] grupuoja administravimo agentūras taip: i) *socialinės gerovės agentūros*; ii) *reguliavimo agentūros*; iii) ir *viešųjų paslaugų agentūros* arba tiesiog jas išskirsto į dvi stambias rūšis: i) *vykdomosios agentūros;* ii) *nepriklausomos agentūros. Socialinės gerovės agentūros* yra atsakingos už bendrą visuomenės gerovę. Jų misija dažniausiai apima paslaugų teikimą arba lėšų paskirstymą paramos reikalingiems asmenims. Pavyzdžiui, tai būtų Sveikatos ir žmogiškųjų išteklių ministerija, Veteranų reikalų ministerija, Aprūpinimo būstu ir urbanizacijos ministerija, Žemės ūkio ministerija. *Reguliavimo agentūros* yra atsakingos už tam tikro elgesio modelio nustatymą bei reikalavimą laikytis atitinkamų taisyklių, nesilaikant – persekioti ir bausti tuos, kurių veiksmai prieštarauja nustatytoms elgesio taisyklėms. Trečias agentūrų tipas yra *viešųjų paslaugų agentūros*. Jos nėra susijusios su lėšų paskirstymu ar kokios nors srities reguliavimu. Jos tiesiog teikia visuomenei paslaugas. Pavyzdžiui, Nacionalinis mokslo fondas atlieka tyrimus ir teikia visuomenei informaciją.

S. Lavrijssen[247] išskiria administravimo agentūras į keturias kategorijas. Pirma, yra *vykdomieji departamentai* (angl. *executive departments*), paminėti JAV Konstitucijoje[248]. Šios administravimo organizacijos atsakingos už atitinkamą politiką. Pavyzdžiui, Apsaugos, Valstybės, Teisingumo, Žemės, Sveikatos apsaugos departamentai. Antra, egzistuoja *subagentūros*, atskaitingos šiems departamentams. Pavyzdžiui, Maisto ir vaistų administracija. Trečia, egzistuoja agentūros atskirtos nuo vykdomosios valdžios departamentų, bet jos laikomos „*vykdomosiomis*". Pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra bei Biudžeto ir valdymo biuras. Pagaliau yra *nepriklausomos agentūros*, kurias steigia Kongresas. Matomiausios yra Federalinė telekomunikacijų komisija, Federalinė prekybos komisija, Nacionalinė darbo santykių valdyba ir Vertybinių popierių komisija. K. Warrenas[249] administravimo agentūras dar vadina *ir viešosiomis agentūromis* (angl. *public agencies*). Jis teigia, kad iš esmės yra trys pagrindinės viešųjų agentūrų rūšys. Pirma, *nepriklausomos reguliavimo agentūros,* antra, *kvazinepriklausomos reguliavimo agentūros,* trečia, *vykdomosios institucijos* (ministerijos). Daugelis amerikiečių autorių neskiria kvazinepriklausomų reguliavimo agentūrų nuo nepriklausomų regu-

---

245 Harter, P. Administrative Law in the United States. Seerden, R., *et. al. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a comparative anglysis*. Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen, 2002, p. 308; Shafritz, J., M.; Rusell, E., W.; Borick, C., P. *Introducing Public Administration*. Pearson Education, Inc., 2007, p. 92-95.

246 Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey, 2003, p. 5.

247 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 4-5.

248 JAV Konstitucijos 2 straipsnis 2 dalis angl.: "He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the *Heads of Departments*." The Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>..

249 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 34-35.

liavimo agentūrų. Tačiau kai kurie mokslininkai[250] įžvelgia skirtumus tarp šių dviejų institucijų tipų. Pati pirmoji NRI Federalinė verslo komisija – geriausias grynai tokio pobūdžio institucijos pavyzdys, nes buvo struktūriškai atskirta nuo Verslo ministerijos. Tačiau ne visos taip vadinamos NRI yra struktūriškai ir įstatymiškai nepriklausomos. Pavyzdžiui, Aplinkosaugos agentūra buvo įsteigta kaip nepriklausoma agentūra, tačiau jos vadovybė nėra įstatymiškai apsaugota nuo Prezidento galių ją atleisti. Nepaisant to, teismai išaiškino, kad Prezidentas negali kištis į pareigūnų, atliekančių teisėkūros ir kvaziteismines funkcijas, veiklą, net jeigu ir įstatymai nenumato specialių normų, apsaugančių juos nuo Prezidento intervencijos[251]. G. Lawson[252] visas institucijas vadina agentūromis, įskaitant ir Kongresą, Prezidento ir viceprezidento biurus. Apskritai jis agentūras skirsto į dvi rūšis: vienvaldės (dažniausiai jų organizacinės formos apibūdinamos departamentais, administracijomis, biurais) ir kolegialios (dažniausiai organizacinė forma yra komisijos, valdybos, tarybos) agentūros.

Akivaizdu, jog amerikiečių mokslininkai turi skirtingas nuomones dėl JAV administravimo institucijų tipologijos, todėl gana sudėtinga išgryninti NRI sistemą. Kiekviename amerikiečių administracinės teisės vadovėlyje yra pateikta JAV valstybės institucijų struktūra. Čia išskirtos trys valdžios su joms pavaldžiomis institucijomis bei apie šešiasdešimt institucijų, kurios yra tiesiog įvardytos nepriklausomomis įstaigomis ir valstybinėmis korporacijomis[253]. Be to, ir JAV valstybės žinyne[254] visos federalinės agentūros, išskyrus Kabineto departamentus ir Prezidento biuro darinius, įvardijamos nepriklausomomis įstaigomis. Peržiūrėjus šių institucijų steigiamuosius įstatymus bei oficialius tinklalapius randama didelė gausa šių institucijų organizacinį statusą apibūdinančių terminų. Dauguma jų pabrėžia šių institucijų nepriklausomumą. Pavyzdžiui, *nepriklausomos federalinės agentūros*[255], JAV prekybos ir vystymo agentūra – *nepriklausoma JAV valstybės užsienio pagalbos agentūra, remiama Kongreso*[256], JAV tarptautinės

250 *Ibid.,* p. 32-33.

251 *Wiener vs. United* States byla (1958). Bylos esmė: Prezidentas D. Eisenhower darė spaudimą Myronui Wieneriui, War Claims Commission nariui, kurį paskyrė Prezidentas Trumanas. Spaudimas buvo daromas dėl skirtingų politinių pažiūrų. Wieneris atsisakė savo noru atsistatydinti ir buvo Prezidento atstatydintas. Vėl buvo iškeltas klausimas Aukščiausiajam teismui dėl tokio lygmens pareigūno atstatydinimo Prezidento valia. Angl. *War Claims Act* nebuvo nuostatų dėl pareigūnų atleidimo sąlygų. Tačiau teismas ir vėl pripažino, kad nušalinimas nuo pareigų tokioje institucijoje turi remtis šios institucijos veikla, o ne politinėm batalijom. Taigi, kadangi institucija buvo įsteigta kaip kvaziteisminė, ji turi būti atskirta nuo prezidentinės kontrolės. Žr. Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 9; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 14; Cann, S., J., *supra note* 57, p. 32-33.

252 Lawson, G., *supra note* 60, p. 6-8.

253 Independent establishments and government corporations. Žr. Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy.* 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey, 2003, p. 4; Cann, S., J., *supra note* 57, p. 9, 14; Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 86.

254 Government Manual. *National Archives and Records Administration* [interaktyvus]. Washington, D. C. [žiūrėta 2011-07-08]. <http://www.archives.gov>; Lawson, G., *supra note* 60, p. 9.

255 Patariamoji paveldo taryba, Nacionalinė neįgaliųjų taryba, Nacionalinė kredito unijos administracija, Nacionalinė darbo santykių taryba, Užimtumo ir sveikatos apsaugos komisija, Socialinės apsaugos administracija, Nacionalinių ir bendruomeninių paslaugų tarnyba.

256 Independent U.S. Government foreign assistance agency that is funded by the U.S. Congress. Independent U.S. Government foreign assistance agency [interaktyvus]. Arlington, VA [žiūrėta 2011-07-02]. < http://www.ustda.gov/>.

plėtros agentūra – *nepriklausoma federalinės valdžios agentūra, gaunanti visapusę politinę konsultaciją iš Valstybės sekretoriaus*[257], *nepriklausomos federalinės valdžios agentūros*[258], *nepriklausomos kvaziteisminės federalinės agentūros*[259], Terminuotų sandėrių komisiją Kongresas įvardijo kaip *nepriklausomą agentūrą, turinčią mandatą reguliuoti*[260], *nepriklausomos vykdomosios valdžios organizacijos, agentūros*[261], Rinkimų paramos komisija – *nepriklausoma dvipartinė komisija*[262]. Arba štai Nacionalinis labdaros fondas – *nepriklausoma stipendijų suteikimo agentūra*[263], Federalinė darbo santykių tarnyba – *nepriklausoma administravimo federalinė agentūra*[264]. Retai kada įtraukiamas žodis reguliavimo. Yra tik keletas institucijų, kurių įtvirtintame organizaciniame statuse dominuoja reguliavimo terminas, todėl jos įvardytos, kaip *nepriklausomos reguliavimo angentūros*[265]arba kaip *nepriklausoma agentūra, atliekanti reguliacinę priežiūrą*[266]. Keletas institucijų, įtrauktų į nepriklausomų įstaigų ir valstybinių korporacijų sąrašą, yra ne kolegialios, o vienvaldės[267]. Egzistuoja ir tokios komisijos, kurių nariams

---

257 Agency for International Development [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.usaid.gov/>.

258 JAV tarptautinės plėtros agentūra, Federalinė indėlių draudimų korporacija.

259 JAV tarptautinė prekybos komisija, Federalinė kalnakasybos ir sveikatos patikrinimo komisija. Independent quasijudicial Federal agency [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.usitc.gov/>; independent adjudicative agency [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.msha.gov/solicitor/fmshrc/fmshrc.htm>.

260 Independent agency with the mandate to regulate commodity futures and option markets in the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.cftc.gov/>.

261 Branduolinės infrastruktūros saugos valdyba, Geležinkelių taryba – independent organizations within the executive branch [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. < http://www.dnfsb.gov/about/who-we-are>. Independent agency in the executive branch of the Federal Government [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.rrb.gov/general/handbook/chapter2.asp>.

262 Independent, bipartisan commission [interaktyvus]. [2011-07-02]. <http://www.eac.gov/about_the_eac/ >.

263 Independent grant-making agency [interaktyvus] [2011-07-02] <http://www.neh.gov/>.

264 Independent administrative federal agency [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.flra.gov/authority_chairman_and_members>.

265 Pavyzdžiui, Federalinė rinkimų komisija, Federalinė jūrų komisija, Branduolinės energetikos reguliavimo komisija, Vartotojų apsaugos komisija – nepriklausomos reguliavimo institucijos (angl. *independent regulatory agencies*). Federal Election Commission [interaktyvus]. Washington D.C. [žiūrėta 2011-06-21]. <http://www.fec.gov/members/members.shtml>; Consumer Product Safety Act, 4 paragrafas, [interaktyvus]. The U.S. Consumer Product Safety Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.cpsc.gov/businfo/cpsa.pdf>.

266 angl. independent agency that has exercised regulatory oversight [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.prc.gov/prc-pages/about/default.aspx>.

267 Pavyzdžiui, Federalinė mediacijos ir taikinimo tarnyba, kuriai vadovauja direktorius, patvirtintas Senato ir nominuotas Prezidento *(*Federal Mediation and Conciliation Service [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=93&itemID=22319>), Bendrųjų paslaugų administracija, vadovaujama administratoriaus, kurio kandidatūrą patvirtino Kongresas bei paskyrė Prezidentas (ši pozicija yra laikoma Prezidento administracijos dalim) (General Services Administration [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.gsa.gov/portal/content/100882>), Nacionalinė aeronautikos ir kosminės erdvės tyrimo administracija, vadovaujama administratoriaus, nominuojamo Prezidento Senato patvirtinimu (National Aeronautics and Space Administration [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.nasa.gov/about/highlights/bolden_bio.html>), Nacionalinė archyvų ir dokumentų administracija taip pat vienvaldė, Nacionalinis menų fondas, Nacionalinis labdaros fondas,

paskirti nereikia Senato patvirtinimo, pavyzdžiui, Piliečių teisių komisija[268]. Taip pat yra institucijų, kurių organizacinis statusas nėra siejamas su nepriklausomumu. Pavyzdžiui, Lygių užimtumo galimybių komisija[269] yra įtvirtinta kaip dvipartinė komisija, sudaryta iš penkių Prezidento skiriamų narių, JAV Eksporto-importo bankas[270] įtvirtintas kaip oficiali eksporto kredito agentūra, Tarptautinio transliavimo biuras[271] sudarytas iš dvipartinės tarybos, į kurią įeina devyni nariai. Kai kurių komisijų statusą įtvirtinančiuose teisės aktuose apskritai nėra organizacinį statusą apibūdinančio termino. Pavyzdžiui, Federalinė telekomunikacijų komisija įsteigta Telekomunikacijų įstatymu[272], kurio 4 paragrafe nurodyta, jog ši komisija turi būti sudaryta iš penkių narių, kuriuos skiria Prezidentas Senato pritarimu. Federalinė prekybos komisija, įsteigta Federalinės prekybos komisijos įstatymu[273], šio įstatymo 41 paragrafe yra įvardyta kaip komisija, sudaryta iš penkių narių, paskirtų Prezidento Senato sutikimu, panašiai nurodyta ir Vertybinių popierių įstatymo 4 paragrafe, kuris nustato Vertybinių popierių ir valiutos komisijos narių statusą[274].

2.1.3. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų skiriamieji bruožai ir jų veiklos kontrolė

Taigi akivaizdu, jog visoje šių institucijų sistemoje yra daugybė darinių su skirtingais organizaciniais statusais, veiklomis ir santykiu su valstybės valdžiomis. Todėl, manytina, jog būtina išskirti tam tikrus bruožus būdingus šioms institucijoms. Šis

---

vadovaujami Senato patvirtintų ir Prezidento paskirtų pareigūnų, Valstybės įstaigų etikos tarnyba, kuriai vadovauja direktorius, paskirtas Prezidento, Nacionalinės žvalgybos direktoriaus biuras (Office of the Director of National Intelligence [interaktyvus]. Washington, DC, 2011 [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.dni.gov/who.htm>), Prekybos ir plėtros agentūra, vadovaujamos Prezidento paskirtiems ir Senato patvirtintiems direktoriams (Trade and Development Agency [interaktyvus]. Arlington. VA [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.ustda.gov/about/bios/zakbio.asp>), Tarptautinės plėtros agentūra, vadovaujama Prezidento paskirtam ir Senato patvirtintam administratoriui bei jo pavaduotojui (Agency for International Development [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.usaid.gov/>), Aplinkosaugos agentūra, kuriai vadovauja administratorius, paskirtas Prezidento ir patvirtintas Senato, o taip pat šiam pareigūnui yra suteiktas Prezidento kabineto nario statusas, nors ši institucija nėra ministerija. Čia keturi Komisijos nariai skiriami Prezidento, o likę keturi – Kongreso. Environmental Protection Agency [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.epa.gov/aboutepa/administrator.html>).

268 Commission of Civil Rights [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03] <http://www.usccr.gov/>.

269 Equal Employment Opportunity Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.eeoc.gov/eeoc/commission.cfm>.

270 Export-Import Bank of the U.S. [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.exim.gov/about/leadership/index.cfm>.

271 Beje, devintas narys yra valstybės sekretorius Žr.: International Broadcasting Bureau [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03].<http://www.bbg.gov/>.

272 Communications Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Communications Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>.

273 Federal Trade Commission Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Trade Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.ftc.gov/ogc/FTC_Act_IncorporatingUS_SAFE_WEB_Act.pdf>.

274 Securities Exchange Act [interaktyvus]. The U.S. Securities and Exchange Commission [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>.

uždavinys bus įgyvendintas lyginant vykdomąją ir nepriklausomą agentūrą. Pabrėžtina, jog amerikiečių mokslininkai visas šias institucijas sutartinai vadina administravimo dariniais[275].

Dažniausiai pabrėžiami tokie pagrindiniai skiriamieji JAV NRI bruožai: 1) institucijų kolegialumas ir pareigūnų skyrimo bei atleidimo tvarka, 2) teisėkūros bei kvaziteisminių funkcijų derinys, 3) šių institucijų nepriklausymas vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Kiekvieną šių bruožų aptarsime.

Instituciniai aspektai: kolegialumas ir pareigūnų skyrimo bei atleidimo tvarka. Vienas iš JAV NRI būdingų bruožų yra specifinė šių institucijų struktūra. Iš esmės kalbama apie kolegialias institucijas – komisijas, valdybas, tarybas (angl. *commissions, boards, councils*). Štai ir F. W. Kenneth teigia, kad visos NRI yra kolegialios, jų nariai yra skiriami Prezidento Senato sutikimu[276] (paprastai jų būna penki arba septyni). M. Shapiro taip pat teiga, kad pagrindinis bruožas, kuris vienija nepriklausomas reguliavimo komisijas, yra tas, kad jos yra kolegialios, o jų vadovai skiriami nustatytam terminui[277]. Tuo tarpu vykdomosios institucijos iš esmės yra vienvaldiškumo principu paremtos institucijos (monokratikšos). Tačiau kolegialumas neturi griežto įstatyminio pagrindo. Pavyzdžiui, Federalinė verslo komisija iš pradžių buvo vienvaldiška ir jai vadovavo valstybės sekretorius (angl. *Interior Secretary*). Taigi agentūros kolegialumas nereiškia institucijos besąlygiško priskyrimo prie NRI. Nepaisant visko, tai tėra išimtys. Įprasta manyti, jog vykdomosios agentūros yra vienvaldės, o NRI – kolegialios.

Vienas iš institucinių bruožų yra NRI pareigūnų (angl. *commissioners*) skyrimo tvarka. Kaip žinia, tiek vykdomųjų agentūrų vadovai, tiek nepriklausomų agentūrų pareigūnai yra skiriami Prezidento, pritarus Senatui. Tačiau nepriklausomų agentūrų pareigūnai yra skiriami tam tikram fiksuotam laikui, paprastai penkeriems arba septyneriems metams. Šie terminai paprastai viršija Prezidento kadenciją. Kadencijos ir narių skaičius, pasak W. F. Kenneth, reikalingi tam, kad bet kuriam kitam Prezidentui užkirstų kelią paskirti pernelyg daug pareigūnų į komisijas bei mažintų jo įtaką agentūrai[278]. Pagrindiniu šių pareigūnų atrankos kriterijumi yra jų nepriklausomumas, nešališkumas ir nesuinteresuotumas reguliavimo srityje bei jų politinis pasiskirstymas. Taigi nepriklausomų agentūrų komisijų nariai pagal įstatymus turi būti atrenkami dvipartiniu pagrindu. Egzistuoja taisyklė, kad negali penkių narių komisijoje būti daugiau nei trys asmenys iš tos pačios partijos[279]. Įstatymuose paprastai nustatyta, kad didžioji dauguma komisarų gali būti tos pačios partijos, likę – priklausyti kitai partijai ar būti nepriklausomais registruotais atstovais. Tai ir garantuoja dvipartiškumą[280]. Šis dvipar-

---

275 Jos yra valstybės administracinės agentūros, kurios nėra sudėtinė vykdomosios valdžios hierarchinės struktūros dalis. Terminas nepriklausoma agentūra taikoma iš esmės federaliniams administraciniams vienetams, kurie veikia už penkiolikos ministerijų ribų. Žr. *The Public Administrations Dictionary*. Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988, p. 196.

276 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31.

277 Shapiro, M., *supra note* 63, p. 7.

278 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31.

279 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 5.

280 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 58.

tiškumas apsaugo nuo Prezidento poreikio skirti į komisijas jam palankius asmenis[281]. Pavyzdžiui, Federalinę indėlių draudimo korporaciją[282], Federalinę prekybos komisiją[283], Vertybinių popierių ir valiutos komisiją[284], Federalinę rinkimų komisiją[285] sudaro penki nariai, ne daugiau kaip trys iš jų gali būti iš tos pačios partijos, Nacionalinę kredito unijos administraciją[286] sudaro trys nariai, ne daugiau kaip du iš jų gali būti iš tos pačios partijos.

Kalbant apie NRI vadovybės atleidimo tvarką, dažniausiai akcentuojamas dviejų tipų reguliavimo institucijų – vykdomosios institucijos (angl. *executive agencies*) ir nepriklausomos institucijos (angl. *independent agencies*) – išskyrimas. Paprastai teigiama, kad vienvaldės agentūros, kurių vadovus Prezidentas gali atleisti be papildomų kliūčių, yra *vykdomosios institucijos*, o kolegialios[287] institucijos, kurių narius Prezidentas gali atleisti tik esant priežasčiai, yra *nepriklausomos*[288]. Tai reiškia, kad nepriklausomų institucijų vadovybė gali tarnauti iki kadencijos pabaigos arba kol Kongresas apkaltos tvarka jų nepašalins anksčiau nei baigsis kadencija.

Taigi galima teigti, kad pagrindiniu skirtumu tarp vykdomųjų ir nepriklausomų institucijų yra laikomas būdas, kuriuo Prezidentas gali atleisti šių institucijų vadovus[289]. Prezidento galia atleisti vykdomosios agentūros vadovą yra diskrecinė. Tai reiškia, kad šių institucijų pareigūnai gali būti atleisti dėl politinių sumetimų. NRI atžvilgiu Prezidentas neturi tokių įgaliojimų. Jie gali būti Prezidento atleisti tik esant specialioms

---

281 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31.

282 Federal Deposit Insurance Corporation [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/index.html>.

283 Federal Trade Commssion [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm>.

284 Securities Exchange Act [interaktyvus]. The U.S. Securities and Exchange Commission [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>.

285 Federal Election Commission [interaktyvus]. Washington D.C. [žiūrėta 2011-06-21]. <http://www.fec.gov/members/members.shtml>.

286 National Credit Union Administration [interaktyvus]. Alexandria, VA [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ncua.gov/ >.

287 Tačiau taip nėra atsitiktinai. Manoma, kad teoriškai vienvaldiškumas ir administravimas sąlygoja atskaitomybę (nes galima apkaltinti vieną administratorių už agentūros padarytas klaidas, o paskui ir Prezidentą, kad jis tokį paskyrė). Tuo tarpu kolegialumas ir nepriklausomumas sąlygoja nešališką profesionalumą (nes grupė pareigūnų bus mažiau susijusi su kažkokiu interesu ar Prezidento įtaka). Todėl Lawson daro išvadą, kad jeigu tikslas yra mokslinis valstybinis valdymas, tai steigiama nepriklausoma kolegiali komisija, o jei tikslas yra politinė atskaitomybė, tai steigiama vienvaldė vykdomoji agentūra. Lawson, G., *supra note* 60, p. 8-9.

288 Tačiau yra ir išimčių, pavyzdžiui, Office of Special Prosecutor yra nepriklausoma vienvaldė institucija. O štai American Battle Monuments Commission yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija. *Ibid.*

289 Nors Amerikos literatūroje pastebima, kad realybėje nėra didelio veiklos skirtumo tarp *executive agencies* ir *independent regulatory authorities*, nes ne kiekviena nauja vykdomoji valdžia geba pakeisti egzistuojančių darinių veiklą pačios vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, išimtimi galima laikyti Prezidento Reigano administraciją. Jis vykdomosios valdžios institucijų vadovus paskyrė asmenis, kurie vykdė jo politinę dereguliavimo programą. Žr.: Strauss, P. The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*. 1984, 84: 896-598; Miller, G. Introduction: the Debate over Independent Agencies in the Light of Empirical Evidence. Nineteenth Annual Administrative Law Issue. *Symposium: Independence of Independent Agencies*. DLJ, 1988, p. 216-217.

sąlygoms, pavyzdžiui, dėl netinkamo elgesio. Štai Federalinio rezervo sistemos valdybos nariai, remiantis Federalinio rezervo įstatymo[290] dešimtojo skyriaus antra dalimi, gali būti Prezidento atleisti prieš terminą dėl priežasties: „jei nebus Prezidento anksčiau atleisti dėl priežasties“ (angl. **„***unless sooner removed for cause by the President”***).** Arba štai Federalinės energetikos reguliavimo komisijos nariai Prezidento valia gali būti atleisti anksčiau nei baigsis jų įgaliojimų laikas dėl nekompetencijos, aplaidaus pareigų vykdymo, tarnybinio nusižengimo[291].

Taigi politinių priežasčių atleisti NRI pareigūną negali būti. Kelios bylos iliustruos skirtumus tarp vykdomosios agentūros ir nepriklausomos agentūros, o kartu ir nepriklausomų institucijų vadovybės atleidimo aspektus. Štai 1934 m. byloje *Humphrey's Executor v. U. S.*[292] JAV Aukščiausiasis teismas pareiškė, kad Prezidentas negalėjo atleisti pareigūno iš Federalinės prekybos komisijos kitais pagrindais nei numatyta įstatyme. Be to, buvo atsižvelgta į Komisijos veiklos pobūdį ir buvo pabrėžta, kad ši komisija nėra nei politinė, nei vykdomoji institucija, o atliekanti teisėkūrą bei vykdanti kvaziteismines funkcijas (angl. *"Its duties are neither political nor executive, but predominantly quasi-judicial and quasi-legislative*"*).* Taigi Prezidento įgaliojimai atleisti

---

290 Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 31. Jis įvardija tris priežastis, dėl kurių komisijų nariai gali būti atleisti prieš laiką, t. y. tarnybinis nusižengimas (malfeasance), piktnaudžiavimas valdžia (misfeasance), pareigų neatlikimas (nonfeasance). Federal Reserve Act [interaktyvus]. Board of Governors of the U.S. Federal Reserve System [žiūrėta 2012-04-09]. <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section%2010.htm>.

291 Panašiai ir su kitomis institucijomis, pavyzdžiui, remiantis Federalinės prekybos komisijos įstatymo 41 paragrafu, Geležinkelio įstatymo 154 paragrafu, Energetikos reorganizavimo įstatymo 201 paragrafu, ir kitais įstatymais, Prezidentas gali pašalinti šių įstatymus įgyvendinančių komisijų narius dėl neveiksmingumo, aplaidaus pareigų vykdymo, tarnybinio nusižengimo. Federal Trade Commssion [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm>; Railway Labor Act [interaktyvus]. The U.S. National Mediation Board [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.nmb.gov/documents/rla.html>; Energy Reorganization Act [interaktyvus]. The U.S. Nuclear Regulatory Commission [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev1/vol-1-sec-2-to-5.pdf>.

292 Konservatorius Humphrey buvo paskirtas Federalinės prekybos komisijos nariu septynerių metų kadencijai. Šiam postui jį nominavo Prezidentas H. Hooveris. Anksčiau nei turėjo baigtis jo įgaliojimų laikas, naujai išrinktas Prezidentas F. D. Ruzveltas paprašė jo atsistatydinti**.** Savo laiške Prezidentas parašė "Aš žinau, jog tu supranti, kad mūsų nuomonės išsiskira dėl strategijos administruoti Federalinę prekybos komisiją, ir nuoširdžiai galvoju, kad šios šalies žmonėms bus geriau, jei aš turėsiu visišką pastikėjimą". Tuo tarpu Federalinės prekybos komisijos įstatyme nebuvo užsiminta apie politinius įsitikinimus kaip apie priežastį Prezidentui atleisti pareigūną. Pagal minėtą įstatymą Komisijos narys gali būti atleistas anksčiau laiko tik dėl nekompetencijos, aplaidumo ar tarnybinio nusižengimo. Tačiau Prezidentas jį atleido. Po kelių mėnesių, mirus Humphrey, jo turto valdytojas kreipėsi į teismą (angl. Court of Claims) ir pareikalavo, kad būtų sumokėti atlyginimai nuo Komisijos nario atleidimo dienos iki jo mirties. Angl. Court of Claims kreipėsi į Aukščiausiąjį teismą su dviem klausimais. Pirma, ar Prezidentas turi įgaliojimus atleisti nepriklausomos komisijos narį dėl kitų priežasčių nei yra minimos įstatyme. Antra, jei teismas nuspręs, kad Prezidento įgaliojimai atleisti yra riboti, ar šie ribojimai yra atitinkantys Konstituciją. Žr.: *Humphrey's Executor v. U.S.,* 295 U.S. 630, 79 L.Ed. 1620 [1934] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-07-03]. <http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>; Shapiro, M., *supra note* 63, p. 9; Leuchtenburg, W., E., *The Supreme Court Reborn, the Constitutionial Revolution in the Age of Roosevelt*. New York, 1995, p. 76.; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies in the US. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 4, 7; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 58; Caranta, R., *et.al. Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 6-7.

nepriklausomų agentūrų vadovus yra riboti lyginant su vykdomosios valdžios institucijų vadovų atleidimu. 1926 m. buvo nagrinėjama byla dėl pašto viršininko Myers[293] atleidimo Prezidento valia[294]. Aukščiausiasis teismas pripažino, kad Prezidentas turi išskirtinę teisę atleisti vykdomosios valdžios institucijų vadovus, kuriuos jis skiria Senato pasiūlymu ir sutikimu. Taigi, manoma, jog galia atleisti prilygsta galiai skirti. Humphrey atvejis skirtingas, nes Pašto viršininko biuras skiriasi nuo Federalinės prekybos komisijos. Pašto viršininkas buvo vykdomosios valdžios institucijos pareigūnas. Taigi jo funkcijų su Federalinės prekybos komisijos nario funkcijomis net negalima lyginti, kadangi ši komisija vykdo teisėkūros ir kvaziteismines funkcijas. Pastarosios institucijos funkcijos nėra vykdomosios valdžios kontroliuojamos. Teisėjas Sutherland pareiškė, kad valdžių padalijimo principas reikalauja, jog visos valdžios būtų laisvos nuo įtakos viena kitai. Tai reiškia, kad Prezidentas, atleisdamas iš pareigų teisėkūros ir kvaziteisminės institucijos pareigūnus, kelia grėsmę šių komisijų nepriklausomumui. Juk jos yra visiškai nepriklausomos nuo kabineto ir yra įsteigtos Kongreso[295]**.** Taigi, šių institucijų nepriklausomumas glūdi specifinėje jų pareigūnų atleidimo tvarkoje. Atleidimo dėl priežasties reikalavimas sustiprintas kadencijų nustatymu bei skyrimu, paremtu dvipartiškumo principu. Narių kadencija nesutampa su kabineto Prezidento kadencija. Tai mažina galimybę Prezidentui daryti įtaką nepriklausomoms institucijoms. Pagrindinė tokios atleidimo tvarkos priežastis yra noras užtikrinti NRI sprendimų tęstinumą bei atsparumą politiniams pasikeitimams[296]. Anksčiau minėtoje *Wiener* byloje Aukščiausiasis teismas pripažino, kad nušalinimas nuo pareigų institucijoje turi

---

293 *Myers v. U.S.,* 272 U.S. 52, 71 L. Ed. 160 [1926] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>; Žr. Epstein, L.; Walker, T., G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQPress, a division of Congressional Quaterly, Inc., 2007, p. 230-236; Freedman, J., O., *supra note* 64, p. 61.

294 Myersą ketverių metų kadencijai Portlande paskyrė Prezidentas W. Wilsonas remdamasis įstatymu, kuriame buvo nurodyta, jog pašto viršininką skiria ir atleidžia Prezidentas Senato siūlymu ir pritarimu. Tačiau Prezidentas, nesibaigus ketverių metų kadencijai, šį pareigūną atleido be Senato pritarimo. Kabinetas pareiškė, kad Myerso atleidimas yra teisėtas, nes antikonstituciška apriboti Prezidento galią atleisti vykdomosios valdžios institucijos pareigūną, reikalaujant Senato sutikimo. Aukščiausiasis teismas pritarė kabinetui. Žr. Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 12-13. Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 7-9.

295 *Humphrey's Executor v. U.S.,* 295 U.S. 630, 79 L.Ed. 1620 [1934] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-07-03]. <http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>; Žr.: Epstein, L.; Walker, T., G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQPress, a division of Congressional Quaterly, Inc., 2007, p. 236-240; Freedman, J., O., *supra note* 64, p. 61-62.

296 Aukščiausiasis teismas išsprendė dar tris bylas – Immigration and Naturalization v. Chadha byla, Buckley v. Valeo byla, Bowsher v Synar byla. Iš šių bylų aišku, kad Kongresas bandė didinti savo galias Prezidento sąskaita. Žr.: *Immigration and Naturalization v. Chadha,* 462 US 919 [1983] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-21]. <http://supreme.justia.com/us/462/919/case.html>; *Buckley v. Valeo,* 424 US 1 [1976] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm>; *Bowsher v Synar,* 478 US 714 [1986] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-21]. <http://supreme.justia.com/us/478/714/case.html>; Epstein, L.; Walker, T., G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQPress, a division of Congressional Quaterly, Inc., 2007, p. 278-287; Lawson, G., *supra note* 60, p. 101-106, 126-131.

remtis šios institucijos veikla, o ne politinėm batalijom. O kadangi institucija buvo įsteigta kaip kvaziteisminė, ji turi būti atskirta nuo prezidentinės kontrolės.

Nors JAV Aukščiausis teismas patvirtino konstitucinį nepriklausomų agentūrų statusą nagrinėdamas *Humphrey*'s ir *Wiener* bylas, tačiau liko neaišku, kokiomis sąlygomis agentūrų uždaviniai yra kvalifikuojami ne kaip vykdomieji, o kaip teisėkūros ir kvaziteisminiai. Be to, nepriklausomos agentūros dažnai atlieka funkcijas, būdingas visoms trims valdžioms. *Morrison v. Olson* byloje[297] teismas pagaliau pripažino, kad *Humphrey's* byloje iškilo problema, ar pareigūnas veikė kaip vykdomosios valdžios pareigūnas, ar įgyvendino kvazilegislatyvines ar kvaziteismines funkcijas. Teismas laikėsi nuomonės, kad svarbiausia išsiaiškinti atleidimo apribojimų prigimtį, ar tie apribojimai trukdo Prezidentui atlikti savo konstitucines pareigas, ar ne. Atsižvelgiant į tai, ir turi būti aiškinamos pareigūnų funkcijos[298].

Teisėkūros, vykdomosios valdžios ir teisminės valdžios funkcijų derinys. JAV administracinės teisės moksle NRI pagrindiniu bruožu yra laikoma tai, kad šių institucijų įgaliojimų struktūra nėra suderinama su griežtu trijų valdžių padalijimo principu[299]. Agentūros veikia asmenų teises ir pareigas dviejų veiklos tipų būdais, t. y. *rulemaking* (taisyklių leidimas) ir *adjudication* (ginčų sprendimas)[300]. Taigi, agentūros reguliuoja priimdamos taisykles ir nurodymus. Mokslininkai pastebi, kad taisyklės yra teisėkūros rezultatas, o nurodymai yra jų kvazisteisminės veiklos rezultatas[301].

Reikia pabrėžti, kad yra penki procedūrinių reikalavimų, kuriais turi vadovautis agentūros, įgyvendindamos savo funkcijas, šaltiniai. Tai Konstitucija, įstatymai, agentūros taisyklės, vykdomieji nurodymai ir bendroji teisė. Patys svarbiausi šaltiniai yra federalinis Administracinių procedūrų įstatymas ir institucijų teisinį statusą nustatantys įstatymai. Federalinis Administracinių procedūrų įstatymas numato keturių procedūrų rūšis. Dvi iš jų skirtos agentūrų poįstatyminių aktų leidybos tvarkai, dvi –

---

297 *Morrison v. Olson,* 487 US 654 [1988] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/487/654/case.html>; Žr. Cann, S., J., *supra note* 57, p. 44-51; Lawson, G., *supra note* 60, p. 137-143.

298 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 17-18.

299 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 57.

300 JAV Aukščiausiasis teismas yra išnagrinėjęs porą bylų (*Londoner v. Denver, Bi-Metallic Investment Co v. State Board of Equalization*), kuriose suformuojami šių dviejų sąvokų skiriamieji bruožai, pvz., išaiškinta, kad *adjudication* yra susijęs su asmenų teisių ir pareigų nustatymu, taikant bendrojo pobūdžio taisyklę, tuo tarpu *rulemaking* apima bendrųjų normų formulavimą. Federalinio Administracinio procedūrų įstatymo 551 paragrafo 5 ir 7 punktai pateikia angl. *rulemaking* ir angl. *adjudication* apibrėžimus. *Rulemaking* reiškia agentūros atliekamą procesą formuluojant, keičiant ar panaikinant taisyklę, o *adjudication* reiškia agentūros atliekamą procesą formuluojant nurodymą. Žr.: *Londoner v Denver,* 210 US 373 [1908] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29].. <http://supreme.justia.com/us/210/373/>; *Bi-Metallic Investment Co v State Board of Equalization*, 239 US 441 [1915] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/us/239/441/case.html>; Administrative Procedure Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-29]. <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>.

301 Croley, P., S. Regulation and Public Interests: the Possibility of Good Regulatory Government. New York: Princeton University Press, 2008, p. 81; Lawson, G., *supra note* 60, p. 11-13.

ginčų sprendimams. Šio įstatymo nuostatos skiriamos tiek vykdomosioms, tiek nepriklausomoms institucijoms[302].

NRI disponuoja įgaliojimais leisti bendrojo pobūdžio normas (angl. *rulemaking*[303]). Manytina, tai prilygsta viešojo administravimo subjektų leidžiamiems bendrojo pobūdžio poįstatyminiams teisės aktams. Pagrindas leisti teisės aktus yra įstatyminis. Šių teisės aktų tikslas ir esmė yra sukonkretinti abstrakčias įstatymų normas. Kita vertus, pagrindas leisti taisykles gali būti ir agentūros iniciatyva, jei ji pastebi industrijos problemą, neigiamai veikiančią visuomenės gyvenimą. Taip pat taisyklių nustatymui svarbūs ir visuomenės veiksmai, t. y. jos atstovai gali kreiptis su peticija, kad agentūra imtųsi išleisti arba pakeistų, anuliuotų tam tikrą taisyklę. Beje, yra keletas taisyklių tipų: *legislative rules* ir yra *non-legislative rules*. *Legislative rules* įtvirtina privalomojo pobūdžio teises ir pareigas. Jos apima platų spektrą – nuo plačių diskrecijos galių iki labai specifinių sprendimų priėmimų[304]. *Non-legislative rules* komisijos interpretuoja įstatymus ir bendrojo pobūdžio taisykles arba informuoja visuomenę apie tai, kaip ji žada naudotis savo diskrecijos teise[305]. Taip pat egzistuoja *organizacinės* ir *procedūrinės taisyklės*. Jomis yra paaiškinama institucijų struktūra, nurodomi jų daliniai, kurie spręs vieną ar kitą klausimą. Paprastai teigiama, kad taisyklių nustatymas yra sudarytas iš keleto stadijų: koncepcijos paviešinimo, taisyklės pasiūlymo ir taisyklės priėmimo[306]. Daugelio agentūrų leidžiamoms taisyklėms artima taip vadinama „pranešimas ir komentaras“[307] procedūra. Remiantis šia procedūra agentūra privalo teikti pranešimus Federaliniam registrui. Šie pranešimai tarnauja kaip suinteresuotų asmenų kvietimas pareikšti savo nuomones dėl pasiūlymų. Komentavimo etapo pabaigoje agentūra išleidžia galutinę taisyklių versiją. Agentūra turi išaiškinti, kaip ji atsižvelgė į visuomenės komentarus. Vėliau taisyklės yra spausdinamos Federaliniame taisyklių kodekse[308]. Šalia įgaliojimų

---

302 Taigi tiek nepriklausomos, tiek kitos administravimo agentūros laikosi tų pačių procedūrinių reikalavimų, kurie yra nustatyti federalinio Administracinių procedūrų įstatyme. Žr.: Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 5; Caranta, R., *et.al. Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004, p. 7.

303 Tai dar vadinama *quasi-legislative power* arba kvazilegislatyviniai įgaliojimai. Tai yra administravimo agentūrų įgaliojimai leisti poįstatyminius teisės aktus. Žr. *Black's Law Dictionary.* 6th Edition. West Publishing Co, 1997, p. 1245.

304 Pavyzdžiui, Kongresas Federalinę ryšių komisiją įpareigojo išduoti transliavimo leidimus, remiantis visuomenės interesu, arba reikalauja šią komisiją iki tam tikros datos pabaigti analoginės antžeminės televizijos perjungimą į skaitmeninę. Federal Communication Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.fcc.gov/leadership>.

305 Pavyzdžiui, gali paaiškinti tipines baudas už komisijos taisyklių pažeidimą.

306 Securities and Exchange Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>.

307 Notice and comment. Paprastai prireikia nuo trisdešimties iki šešiasdešimties dienų komisijoms peržiūrėti ir įvertinti komentarus. Žr.: [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-06] <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 10; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 36-38.

308 Federalinis registras yra oficialus kasdienis taisyklių, pasiūlymų, pastabų, kuriuos leidžia federalinės agentūros ir organizacijos, taip pat vykdomosios valdžios priimtų sprendimų rinkinys. Jis yra atnaujinamas kasdien iki 6.00 val. ir viešinamas kasdien, išskyrus federalines šventes. Federalinių taisyklių kodeksas (angl. *Code of Federal Regulations*) yra nuolatinio ir bendrojo pobūdžio taisyklių, išleistų ministerijų (angl. *executive departments*) bei nepriklausomų agentūrų, kurios yra

leisti abstrakčias normas paskutiniaisiais dešimtmečiais pabrėžiama NRI galia leisti neprivalomojo pobūdžio rekomendacijas. Čia kalbama apie „švelniąją" teisę (angl. *soft law*). Ji nėra teisiniu požiūriu privaloma, bet vis dažniau tampa pagrindu alternatyviems sprendimams įvairioms nestandartinėms situacijoms[309].

Kitas NRI bruožas yra įgaliojimai nagrinėti ginčus (angl. *adjudication*). Ištisas NRI įgaliojimų kompleksas Amerikos administracinėje teisėje yra įvardytas terminu „*quasi-judicial*"[310]. Viena iš pagrindinių agentūrų užduočių yra priimti sprendimus individualaus pobūdžio ginčuose, kuriais nustatomos į ginčą įsitraukusių asmenų teisės ir pareigos. Pavyzdžiui, Federalinė ryšių komisija išduoda leidimus naujam televizijos kanalui arba apkaltina keletą jų kainų fiksavimu ir t.t. Dauguma tokių sprendimų yra priimama „neformaliai". Agentūra priima sprendimą remdamasi pareiškėjo raštu. Po to pareiškėjas priima agentūros sprendimą. Tačiau jei pareiškėjas ir agentūra nesutaria ir tokia galimybė nustatyta įstatymuose, pareiškėjas gali reikalauti formalaus bylos nagrinėjimo, panašaus į teisminį nagrinėjimą. Federalinis Administracinių procedūrų įstatymas nustato bylos nagrinėjimo procedūras. Dažniausiai bylos nagrinėjimui vadovauja nešališkas administracinės teisės teisėjas[311]. Jis mėgina nustatyti faktus ir

spausdinamos Federaliniame registre, rinkinys. Šis kodeksas yra suskirstytas į penkiasdešimt dalių, skirtų stambioms federalinio reguliavimo sritims. *Federalinis registras* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-06]. <http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>.

309 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 58.

310 *Quasi-judicial* terminas reiškia viešojo administravimo subjekto ar pareigūno veiksmą, diskreciją ir t.t., kuriais jis turi ištirti faktus, nustatyti jų buvimą, nagrinėti bylas, vertinti įrodymus bei padaryti išvadas, kaip pagrindą oficialiam veiksmui bei vykdyti diskreciją pagal teisinę prigimtį. *Quasi-judicial power* (kvaziteisminiai įgaliojimai) yra administravimo agentūros įgaliojimai spręsti dėl asmenų teisių. Žr. *Black's Law Dictionary.* 6th Edition. West Publishing Co, 1997, p. 1245.

311 Angl. *Administrative Law Judge*. Tai, kad administracinės teisės teisėjai yra institucijos, kurios sprendimus jie prižiūri, dalis, laikoma vienu labiausiai stulbinančių dalykų, lyginant su tribunolais DB ar Australijoje. Žr. Cane, P. *Op cit.,* p. 295. Yra išskiriamos dvi procesinės ginčų nagrinėjimo formos, t. y. formalusis ginčų nagrinėjimas ir neformalusis. Formalusis vykdomas tuomet, kai agentūra skiria nuobaudą ar reikalauja pažeidėją atsakyti. Formalaus *adjudication* procesas yra reglamentuojamas federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 554, 555 ir 557 paragrafais. Kartu šie paragrafai sukuria į civilinį procesą panašias procedūras. Asmenys, susiję su bylos nagrinėjimu, turi būti informuoti dėl bylos nagrinėjimo laiko, vietos, ginčo prigimties, nagrinėjančios institucijos, žinybingumo, bylos esmės, susijusių įstatymų. Suinteresuotos trečios šalys gali kištis į procesą. Šalis turi teisę atstovauti žodžiu arba raštu, pateikti paneigiančius kaltę įrodymus ir t.t. Pastebėtina, kad šiomis formalios *adjudication* procedūromis vadovaujasi nepriklausomi administracinės teisės teisėjai. Remiantis federaliniu Administracinių procedūrų kodekso 3105 paragrafu (Žr.: United States Code [interaktyvus]. The U.S. Office of the Law Revision Counsel [žiūrėta 2011-07-05]. <http://uscode.house.gov/>), kiekviena agentūra gali įdarbinti administracinės teisės teisėjų tiek kiek reikia, kad būtų atliktos procedūros, numatytos federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 556 ir 557 paragrafuose. Šiems teisėjams skiriamos bylos rotacijos būdu. Jie negali atlikti jokių kitų pareigų, išskyrus administracinės teisės teisėjo pareigas. Jie reguliuoja bylos nagrinėjimo eigą, priima dažniausiai rekomendacinius sprendimus, kurių pagrindu vėliau agentūra priima sprendimą be jokių tolesnių procedūrų, išskyrus jeigu yra apeliacija arba agentūra pati nusprendžia peržiūrėti nepriklausomo administracinės teisės teisėjo sprendimą. Administracinės teisės teisėjai yra visiškai nepriklausomi nuo agentūrų, kurioms jie atstovauja. Prezidento Personalo tvarkymo biuras nustato jų algas, nepriklausomai nuo agentūros pateiktų vertinimų ar rekomendacijų. Neformalusis ginčų nagrinėjimo procesas: apytiksliai 90 proc. visų agentūrų sprendimų yra priimama, remiantis neformaliom procedūrom. Federalinio Administracinių procedūrų įstatyme tėra numatyti tam tikri reikalavimai procedūroms, pvz., asmuo, atėjęs į agentūrą, turi teisę į teisines konsultacijas, šalis gali gauti duomenų ar įrodymų kopijas, bet koks rašytinis pareiškimas turi būti motyvuotas ir t.t.

pritaikyti įstatymą atitinkamoje situacijoje. Kai kuriose agentūrose administracinės teisės teisėjo sprendimas yra galutinis, tačiau kitose agentūrose jo sprendimą dar gali peržiūrėti aukštesnioji valdžia, t. y. agentūros vadovas. Šios procedūros labai primena teismines, todėl jos ir vadinamos kvaziteismininėmis[312].

Šių institucijų nepriklausymas vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Ne kartą minėta, jog šios institucijos nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, jos yra įsteigtos Kongreso. Šių institucijų statusas bei įgaliojimai yra nustatomi steigimo dokumentuose (taip vadinamuose *statutory derivation* angl.). Šis bruožas bus apžvelgtas, aptariant minimų institucijų santykius su Kongresu, Prezidentu ir teismais.

NRI santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia. Nepriklausomų institucijų veikla ribojama Kongreso kontrolės mechanizmais[313]. Šių institucijų politinė atsakomybė yra užtikrinta jų santykių su įstatymų leidžiamąja valdžia, o ne su vykdomąja valdžia. Literatūroje[314] išskiriama keletas pagrindinių mechanizmų, kurių dėka Kongresas gali daryti poveikį NRI veiklai.

Pirma, vienas iš pagrindinių Kongreso būdų kontroliuoti teisės aktų leidimo procesą yra detalizuoti agentūros įgaliojimus. Jeigu Kongresas nepritaria agentūros išleistiems sprendimams, jis gali pakeisti įstatymą, nustatantį agentūros jurisdikciją[315]. Tačiau įstatymų leidybos procedūra yra labai sudėtinga. Todėl pripažįstama, kad šiuo atveju Kongreso galimybės kontroliuoti biurokratiją yra ribotos. Tam netgi nepakanka Kongreso daugumos balsų, šiuo atveju dar reikia Prezidento sutikimo.

Antra, 1996 m. priimto Kongreso priežiūros įstatymo[316] 251 paragrafas nustato, kad nepriklausomos reguliavimo agentūros, kaip ir kitos federalinės agentūros, privalo pateikti ataskaitą apie kiekvieną savo išleistą instrukciją prieš jai įsigaliojant kiekvienam iš Kongreso rūmų tvirtinti. Šioje ataskaitoje turi būti taisyklės kopija, glaustas konstatavimas dėl bendrojo pobūdžio taisyklės, siūloma data įsigalioti šiai taisyklei. Taip pat institucija generaliniam kontrolieriui turi pateikti sąnaudų ir tikėtinos naudos

(Žr.: Administrative Procedure Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-29]. <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>).

312 Tai pastebi daugelis mokslininkų. Žr.: Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 9-10; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 56.

313 Raadschelders, J., C., N. Administrative History of the United States: Development and State of the Art. *Administration and Society* [interaktyvus]. 2000, 32 (5): 499-528 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://ejournal.narotama.ac.id/files/499.pdf>.

314 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 10-11; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 24-28; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 56; Kenneth, W., F., *supra note* 58, p. 169-184.

315 Pavyzdžiui, 1972 m. Nacionalinė magistralinių judėjimų saugumo administracija (angl. *National Highway Traffic Safety Administration*) išleido taip vadinamą blokuojančią taisyklę. Ja automobilių gamintojams nurodė į kiekvieną automobilį įdiegti specialią įrangą, neleidžiančią užvesti variklio, kol visi keleiviai neužsisegė saugos diržų. Šis teisinis nurodymas tapo didelių diskusijų objektu, iššaukė visuomenės nepasitenkinimą, į kurį Kongresas reagavo pakeisdamas minimos administracijos pagrindinį dokumentą tuo požiūriu, kad tokio pobūdžio nurodymų ši institucija pagal kompetenciją negali priimti. Žr.: Aman, A. C. *Aministrative Law in a Global Era*. Ithaca: Cornell University Press, 1992, p. 65-66; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 10-11; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 57.

316 *Congressional Review Act*. Sec. 801. Congressional review (a) (1) (A) *Before a rule can take effect, the Federal agency promulgating such rule shall submit to each House of the Congress and to the Comptroller General a report***.** Congressional Review Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.archives.gov/federal-register/laws/congressional-review/>.

analizę. Būtent šios procedūros yra pagrindas įsigalioti agentūrų nustatytoms taisyklėms. Kongresas gali vetuoti taisykles priimdamas jungtinę rezoliuciją[317]. Taigi, iš esmės šiuo įstatymu reikalaujama, kad agentūros pateiktų savo sprendimus Kongresui ir taip suteiktų jam galimybę vetuoti juos per formalų įstatymų leidimo procesą.

Trečia, tarp NRI ir Kongreso egzistuoja finansinės priklausomybės santykis. Tai reiškia, kad Kongresas gali paveikti agentūras apribodamas finansavimą, nes būtent jis tvirtina šių institucijų biudžetą. Todėl finansavimo sumažinimas jau būtų rimta poveikio priemonė kontroliuojant šias institucijas[318].

Kongresas taip pat gali paveikti agentūrų sprendimus netiesiogiai, darydamas politinį spaudimą, per Kongreso komitetus ir pakomitečius, per administratorių kandidatūrų siūlymą bei per tiesioginį bendravimą su administratoriais. S. Lavrijssen, cituodama profesoriaus E. Kagano žodžius, įžvelgia tam tikrus pavojus, susijusius su Kongreso komitetų ir pakomitečių veikla. Ji teigia, kad dažniausiai Kongreso rūmų komitetai ir pakomitečiai nagrinėja „karštus" klausimus. Paprastai šie komitetai yra sudaryti iš narių, kurių rinkėjai turi specialius interesus, ir šie Kongreso nariai susiję su organizuotomis interesų grupėmis. Tai reiškia, kad administracijos politika, kurią jie kuria, retai kada atspindės viso Kongreso ar visuomenės tikslus. Kitas aspektas yra tas, kad Kongresas dažniausiai veikia reaguodamas į išorės nusiskundimus. Šie nusiskundimai paprastai kyla dėl politinių pasikeitimų bei *status quo* praradimo. Dažniausiai tie nusiskundimai atskleidžia tik atskirą problemą, kuri yra dalis platesnio reguliavimo klausimo. Todėl preziumuojama, kad Kongreso kontrolės prigimtis, susijusi su komitetų veikla, linksta labiau link *ad hoc* nei link sisteminio administracijos politikos svarstymo[319].

NRI santykis su Prezidentu. Prezidentas, remiantis JAV Konstitucijos antruoju straipsniu, vykdo Konstitucijos jam suteiktą pareigą „rūpintis, kad įstatymai būtų tinkamai vykdomi". Tai reiškia, kad Prezidentas turi palaikyti nuolatinį ryšį su visomis agentūromis. Vienas iš Prezidento disponuojamų instrumentų yra jo pareiga pristatyti biudžetą. Administravimo agentūrų biudžetas turi būti patvirtintas Prezidento Tvarkymo ir biudžeto biuro. Prezidentas taip pat savo vykdomaisiais nurodymais gali paveikti nepriklausomas institucijas, nors tokio pobūdžio sprendimai joms nėra privalomi. Pavyzdžiui, Prezidentas R. Reiganas išleido vykdomąjį nurodymą 12291[320], kuriuo agentūroms nustatė priimti tik tokias taisykles, kurios būtų finansiškai naudingos

317 Reikia pripažinti, kad pasiūlytas sprendimas tebuvo kartą atmestas, t. y. 2001, kai respublikonų dauguma panaikino darbo taisykles, turėjusias užtikrinti darbo saugą. Taigi Kongresas atmetė instrukciją, reikalaujančią sudaryti darbo sąlygas, mažinančias galimybes sirgti profesinėmis ligomis. Šios taisyklės buvo pasiūlytos Užimtumo ir sveikatos administracijos B. Klintono administracijos laikais. Jos tapo verslininkų kritikos objektu. Verslininkai teigė, kad jiems tai kainuotų šimtą bilijonų dolerių per metus. Žr.: Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 11; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 57; Lavrijssen, S., *supra note* 45., p. 27.

318 Pavyzdžiui, Nacionalinės darbo santykių tarybos biudžetas 1995 m. buvo sumažintas 30 procentų dėl to, kad šios Tarybos pirmininkas priėmė keletą politiškai nesuderintų sprendimų. Tačiau tokio pobūdžio biudžetinės sankcijos yra sėkmingos, jei tam pritaria tiek Prezidentas, tiek abeji rūmai. Žr.: Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 11; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 57.

319 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 26.

320 Executive Order 29146, 1980 [interaktyvus]. The U. S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>.

(angl. *cost-beneficial*) ir pelningos (angl. *benefit-maximizing*). Vykdomuoju nurodymu 12498[321] Prezidentas kiekvienai agentūrai įtvirtino įpareigojimą teikti Valdymo ir biudžeto biurui metinius planuojamų reguliavimo veiksmų planus. Agentūros turėjo pateikti Valdymo ir biudžeto biuro Reguliavimo reikalų skyriui siūlomą bendrojo pobūdžio taisyklę su reguliavimo įtakos analize, įskaitant ir išlaidų bei gautos naudos palyginimu. Taigi agentūra galėjo vykdyti reguliavimą tik tuomet, jeigu nauda būtų didesnė nei išlaidos. O tai reiškia, kad Biurui buvo suteikta teisė kontroliuoti poįstatyminių aktų leidybą. Prezidento B. Klintono vykdomuoju nurodymu 12866[322] buvo patvirtinta naudos ir išlaidų analizės sistema, nustatyti pagrindiniai reguliavimo sprendimų įvertinimo principai, kurie yra įvardyti šiame teisės akte kaip reguliavimo principai[323]. Vienas iš svarbiausių naujų dalykų, įtvirtintų šio nurodymo ketvirtuoju paragrafu[324], yra tai, kad nepriklausomos agentūros taip pat turėjo dalyvauti reguliavimo planavimo procese. Ši nuostata įgalino Biurą reikalauti tolimesnių siūlomų taisyklių svarstymų, jei šios taisyklės prieštarautų kitos agentūros taisyklėms, nurodymu įtvirtintiems reguliavimo principams arba Prezidento prioritetams. Prezidento Dž. Bušo administracija reikalavo, kad agentūros identifikuotų rinkos defektus kaip pagrindą priimti taisyklei. Prezidentas B. Obama panaikino Dž. Bušo vykdomuosius nurodymus ir kvietė agentūras pačioms dalyvauti rengiant naująjį nurodymą[325].

Teisminė nepriklausomų institucijų kontrolė. Remiantis federalinio Administracinių procedūrų įstatymu šalys gali kreiptis į teismus dėl galutinių agentūrų sprendimų. Tą skelbia ir šio įstatymo 702 paragrafas[326]. Reikia pabrėžti, kad tiek nepriklausomų, tiek vykdomųjų institucijų sprendimams yra taikomi tie patys teisminės kontrolės standartai. Tačiau Aukščiausiasis teismas yra nustatęs, kokiais atvejais galima kreiptis į teismus[327]. Pirma, reikia išsiaiškinti, ar pareiškėjas tvirtina, jog ginčijamas veiksmas

---

321 Executive Order 12498 – Regulatory Planning Process, 1985 [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive order/12498.html>.

322 Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review, 1993 [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-22]. <ht http://www.plainlanguage.gov/populartopics/regulations/eo12866.pdff>; Žr. Cooper, P., J. *Public Law and Public Administration*. 4th Edition. Printed in the United States of America, 2007, p. 360-361.

323 Šie principai yra tokie: kiekviena agentūra privalo identifikuoti problemą, pvz. nustatyti rinkos nesėkmes, agentūra turi ištirti, ar egzistuojantys teisės aktai sukėlė problemą, ir ar reikia naujų reguliavimo taisyklių, kurios padėtų pasiekti tikslą reguliuoti veiksmingiau, kiekviena agentūra privalo apsvarstyti galimos rizikos laipsnį ir prigimtį, kiekviena agentūra privalo apsvarstyti, kaip kuo mažesnėm sąnaudom pasiekti reguliavimo tikslų ir t.t. Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review, 1993 [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-22]. <ht http://www.plainlanguage.gov/populartopics/regulations/eo12866.pdff>.

324 "*for purposes of this subsection, the term "agency" or "agencies" shall also include those considered to be independent regulatory agencies* (angl.).

325 Prosser, T. *The Regulatory Enterprise. Government, Regulation, and Legitimacy*. Oxford: Oxford Univeristy Press, 2010, p. 227-228.

326 5. *USC Sec. 702 Right of Review: A person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof* (angl.) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. < http://biotech.law.lsu.edu/courses/study_aids/adlaw/702.htm>.

327 *Association of Data Proccesing Service Organizations vs Camp*, 397 US 150 [1970] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/us/397/150/case.

sukėlė nuostolius. Antra, reikia išsiaiškinti, ar norimas apsaugoti interesas yra įstatymo reguliuojamas ar Konstitucijos užtikrinamas. Federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 706 skyriuje yra įtvirtintos teisminės priežiūros procedūros, kuriomis remiantis teismai gali tikrinti agentūrų veiklą[328]. Paprastai teismai atlieka ribotą agentūrų atliktą faktų nustatymo priežiūrą. Jei agentūra nustato faktus kvaziteisminio proceso tvarka, tai teisėjas paprastai apsiribos nustatydamas, ar šie faktai buvo pagrįsti esminiais įrodymais. Šis esminių įrodymų patikrinimas yra įtvirtintas federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafo (2) (E) punkte. Taigi, teismas turi įvertinti agentūros nustatytų faktų pagrįstumą. Kitaip tariant, teismas turi įsitikinti, jog agentūra atliko kruopštų darbą rinkdama ir vertindama duomenis[329].

S. Lavrijssen tvirtina, kad prieš reguliavimo valstybės koncepcijos įsigalėjimą, buvo visiškai aišku, kad teismai, o ne institucijos turi aiškinti įstatymų prasmę. Tačiau XX amžiuje šis teismų vaidmuo šiek tiek komplikavosi, nes Kongresas administravimo agentūroms delegavo diskrecines, strategijų formavimo galias. Šios administravimo agentūrų funkcijų plėtotės pasekmė yra tai, kad teismai tvirtina, jog agentūros yra įgaliotos aiškinti įstatymus, kuriuos jos administruoja ir kad teismai turi gerbti šiuos aiškinimus, jei jie yra pagrįsti. Ši idėja atspindėjo administravimo agentūrų autonomijos principus, ribotą teismų kišimąsi į reguliavimo procesą. Kartu daugelis teismų ir toliau atkakliai tvirtino, jog įstatymų aiškinimas pirmiausia yra teismų užduotis[330]. Remiantis federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafo (2) (B) (2) (C)[331] punktais, teismai nagrinėja, ar agentūros nepažeidė Konstitucijos, ar neviršijo savo statutinių įgaliojimų. Byloje *U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council*[332] Aukščiausiasis teismas pareiškė, kad teismai turi gerbti agentūrų įstatymų interpretaciją, jei įstatymas leidžia agentūroms priimti strateginius sprendimus ir jei agentūrų aiškinimai yra pagrįsti. Ši byla yra dažniausiai cituojama Amerikos viešosios teisės moksle, todėl verta apžvelgti ją šiek tiek detaliau[333]. Bendrai priimta, kad jei Kongresas aiškiai išdėsto įstatymo prasmę, visos institucijos jos turi laikytis. Tačiau neretai atsitinka, kad įstatymai būna dviprasmiški. Taigi agentūrai tenka spręsti konfliktą tarp besivaržančių interesų. Iki 1984 m. teismai turėjo nustatyti, ar įstatymo dviprasmiškumas buvo atsitiktinis, ar tyčinis. Tokio pobūdžio nagrinėjimas dar vadinamas *statute-by-*

html>.

328 *5 USC Sec. 706 Scope of Review*: *the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action* (angl.) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://biotech.law.lsu.edu/courses/study_aids/adlaw/706.htm>.

329 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 12.

330 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 42.

331 *5 USC Sec. 706 Scope of Review*: *The reviewing court shall hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be—contrary to constitutional right, power, privilege, or immunity; in excess of statutory jurisdiction, authority, or limitations, or short of statutory right* (angl.) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00000706---000-.html>.

332 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council,* 467 U.S. 837 [1984] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/467/837/case.html>; žr.: Lawson, G., *supra note* 60, p. 237-240.

333 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 12-13; Cann, S., J., *supra note* 57, p. 228-230; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 42-44.

statute (angl.). Jeigu teisės akto dviprasmiškumas yra atsitiktinis, tuomet teismas savo sprendimais užpildo šią spragą. Tačiau jei Kongresas suteikė diskrecijos teisę agentūrai, tuomet sprendimą turi priimti agentūra. *Chevron*[334] byloje Aukščiausias teismas pritaikė dviejų etapų tyrimą, kuris vėliau buvo žinomas kaip „*Chevron two-step*" (angl.). Aukščiausiojo teismo nuomone, pirmiausia reikia atsakyti, ar Kongresas tiesiogiai išreiškė savo nuomonę tam tikru klausimu. Jei Kongreso tikslas yra aiškus, agentūra ir teismas turi gerbti Kongreso poziciją ir negali keisti jo požiūrio. Jeigu teismas nustato, kad Kongresas tiesiogiai neišreiškia nuomonės arba išreiškia ją dviprasmiškai, tuomet teismas turi atsakyti, ar agentūros sprendimas yra pagrįstas atsižvelgiant į įstatymo nuostatų konstrukciją. Tokiu atveju teismas negali pakeisti agentūros pagrįstos įstatymo nuostatų interpretacijos savo paties aiškinimu. Chevrono byla pakeitė *statute-by-statute* (angl.) nagrinėjimą visuotine prielaida, kad, esant dviprasmiškai situacijai, agentūros diskrecija yra reikšminga. Ši diskrecija yra pagrįsta numanomais Kongreso ketinimais paaiškinti įstatymą. Įstatymų dviprasmiškumas gali būti lemiamas ne tik teisės klausimu, bet ir politikos. Agentūros, priimdamos strateginius sprendimus, dėl jų ekspertinių žinių yra patogesnėje padėtyje nei teismai. Teismas pagrindė pagarbą agentūros priimtiems strateginiams sprendimams tokiais argumentais – teisėjai nėra atskirų sričių ekspertai ir nėra politinių partijų nariai. Kai kuriais atvejais teismai turi suderinti besivaržančius politinius interesus, bet ne asmeniniais teisėjų politinių įsitikinimų pagrindais[335]. Tuo tarpu agentūros, kurioms Kongresas delegavo strateginių sprendimų priėmimą, gali, priimdamos sprendimus, remtis politiniu administracijos požiūriu.

Agentūros, taikydamos teisės normas, paprastai naudojasi diskrecijos teise. Diskrecijos naudojimas yra susijęs su federalinio Administracinių procedūrų įstatymo 706 paragrafo (2) (A) punkto nuostatomis[336]. Remiantis Aukščiausiojo teismo nuosta-

---

334 Bylos pagrindas buvo taisyklės, priimtos Aplinkosaugos agentūros, remiantis Oro užterštumo įstatymu. Šiame įstatyme buvo numatyti reikalingi leidimai naujoms ar modifikuotoms stacionarių oro taršos šaltinių konstrukcijoms. Tokius leidimus galima buvo išduoti, jei siūlomas šaltinis atitinka labai griežtus reikalavimus. Oro užterštumo įstatymas buvo pristatytas Karterio administracijos, kurios viena iš pagrindinių užduočių buvo kovoti su aplinkos tarša. Tuo metu šios srities reguliavimas apibūdino visus gamyklų įrenginius stacionariais taršos šaltiniais. Tai reiškė, kad įmonei būtų leidžiama pakeisti įrangą jei naujas mechanizmas atitiktų griežtus reikalavimus. 1981 m., R. Reiganui tapus Prezidentu, ypač svarbu buvo apskaičiuoti reguliavimo išlaidas. Tuo metu Aplinkosaugos agentūra panaikino Karterio inspiruotas reguliavimo taisykles ir priėmė lankstesnes. Taigi Agentūra apibūdino stacionarų šaltinį kaip gamyklą, o ne atskirus jos įrenginius. Tai reiškė, kad gamyklos savininkui buvo leidžiama įrengti ar modifikuoti atskirą įrangą be ypatingų sąlygų, tiesiog savininkas turėjo įrodyti, kad gamyklos skleidžiama tarša nepadidės. Daug aplinkos apsaugos grupių reikalavo peržiūrėti aplinkosaugos reguliavimo specifiką. *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council,* 467 U.S. 837 [1984] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/467/837/case.html>.

335 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council 467 U.S. 837 (1984):* "*Such policy arguments are more properly addressed to legislators or administrators, not to judges*"; "*Judges are not experts in the field, and are not part of either political branch of the Government.*" "*Courts must, in some cases, reconcile competing political interests, but not on the basis of the judges' personal policy preferences*" (angl.)

336 *5 USC Sec. 706 Scope of Review: The reviewing court shall—hold unlawful and set aside agency action, findings, and conclusions found to be— (A) arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise*

tomis, išreikštomis byloje *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*[337], teismas, tikrinantis, kaip agentūra naudojasi diskrecijos teise, pirmiausiai turi išnagrinėti, ar agentūros sprendimas yra pagrįstas faktų analize bei ar nebuvo akivaizdžios sprendimo klaidos. Aukščiausiasis teismas pabrėžė, kad teismas negali pakeisti agentūros sprendimo. *Greater Boston Television Corp. v. FCC*[338] byloje teisėjas Leventhal davė pradžią doktrinai, kuri vėliau tapo žinoma kaip „*hard-look-review*" (angl.). Šios doktrinos esmė yra ta, kad teismas gali įsikišti, jei paaiškės, jog agentūra nerūpestingai argumentuoja savo sprendimą. Siekdama išvengti tokios kritiškos intervencijos agentūra turi svarstyti kiekvieną klausimą, surinkti visus dokumentus ir detaliai paaiškinti savo išvadas[339].

2.1.4. JAV nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucinis legitimumas

JAV Konstitucija yra grindžiama valdžių padalijimo principu. Remiantis Konstitucijos pirmuoju straipsniu įstatymų leidžiamoji valdžia JAV priklauso Kongresui, antruoju straipsniu – vykdomąją valdžią įgyvendina Prezidentas, o trečiuoju – teisingumo vykdymas priklauso Aukščiausiajam teismui bei žemesniems teismams, kuriuos gali nustatyti Kongresas[340]. JAV Konstitucijoje be šių trijų darinių nėra daugiau jokių užuominų, kaip centrinė valdžia turėtų būti organizuota arba kaip įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turėtų būti apibrėžtos[341]. S. Lavrijssen[342] išreiškia nuostatą, kad administravimo agentūrų galios galimai trejopai prieštarauja valdžių padalijimo principui. Pirma, Kongresas steigia agentūras, kurioms vadovauja pareigūnai, nepavaldūs Prezidentui, tai reiškia, kad jis neturi galių šių pareigūnų atleisti. Šios agentūros paprastai vadinamos nepriklausomomis arba reguliavimo. Gali atrodyti, jog tai prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintam valdžių padalijimo principui, nes kyla klausimas, ar Kongresas gali teisėtai steigti institucijas, kurios vykdo įstatymus, už Prezidento galių kontroliuoti ribų. Antra, kai Kongresas priima įstatymus, jis paprastai suteikia plačias reguliavimo galias administravimo agentūroms įgyvendinti šiuos įstatymus. Tai reiškia, kad nerenkami pareigūnai gali įgyti įgaliojimus piliečiams kurti naujas teises ir nustatyti naujas pareigas. Čia kyla klausimas, ar Kongreso praktika deleguoti plačią teisėkūrą agentūroms neprieštarauja JAV Konstitucijos pirmajam straipsniui, suteikiančiam įstatymų leidybos teisę būtent Kongresui. Trečia, administravimo agentūros jungia trijų valdžių įgaliojimus. T. Zwartas[343] taip pat teigia, kad

not in accordance with law (amgl.)[interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-21]. <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00000706----000-.html> .

337 *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe,* 40 401 U.S. 402 [1971] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/401/402/case.html>.

338 *Greater Boston Television Corp. V. FCC,* 463 F 2d 268 [1971] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-22]. <http://openjurist.org/463/f2d/268/greater-boston-television-corporation-v-federal-communications-commission>.

339 Žr. Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 14; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 39-40.

340 The Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>.

341 Lavrijssen, S. *supra note* 45, p. 1.

342 *Ibid.,* p. 2.

343 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 14.

atrodytų, jog nepriklausomos institucijos lyg ir „netelpa“ į valdžių padalijimo doktriną, kurią nustato JAV Konstitucija. Pirma priežastis, dėl kurios kyla ši abejonė, yra ta, kad vykdomoji, legislatyvinė ir teisminė galios, kurias Konstitucijos nuostatos patiki atskiroms valdžioms, yra būdingos nepriklausomoms komisijoms. Tai dar 1939 m. leido Brownlow suformuluoti tezę, kad administravimo agentūros, veikdamos nepriklausomai nuo Prezidento, yra ketvirtoji valstybės valdžia[344]. Tačiau ilgainiui JAV Aukščiausiasis teismas padarė išvadą, kad Kongreso, Prezidento ir teisminė valdžia gali būti derinama ir kad yra galimybė Kongresui pritaikyti valdžios struktūrą naujiems valdžios politikos poreikiams. Taip pat padaryta išvada, kad Prezidentas, Kongresas ir teismai nėra vieninteliai, kurie kontroliuoja agentūrų veiksmus. Agentūros turi priimti sprendimus remdamosi administracinėmis procedūromis, kuriose turi dalyvauti visuomenė, taip pat agentūrų veiklą veikia ir interesų grupės. Atsižvelgdamas į tai T. Zwartas teigia, kad administravimo agentūros tikrai nėra ketvirtoji valstybės valdžia. Tačiau tai leidžia manyti, kad valdžių padalijimo principas nėra statiškas ir turi taikytis prie besikeičiančios ekonomikos bei politinių aplinkybių. Beje, D. Hall[345] taip pat paneigia teiginius apie ketvirtąją valdžią tvirtindamas, kad agentūros nesudaro ketvirtosios valstybės valdžios, nes jos išlieka atskaitingos kitoms valstybės valdžioms, be to, Konstitucija nustato tris valdžias.

Kadangi agentūroms suteikiami įgaliojimai leisti taisykles, kuriomis piliečiams formuojamos teisės ir pareigos, o būtent tai, anot mokslininkų, labiausiai ir kertasi su valdžių padalijimo principu, reikia apžvelgti keletą bylų, iliustruojančių, kaip Aukščiausiasis teismas sprendžia delegavimo problemas ir kaip suderina šį fenomeną su Konstitucija. Svarbu pastebėti, kad bylos yra susijusios su įgaliojimų delegavimu tiek vykdomosios valdžios institucijoms, tiek nepriklausomoms agentūroms.

Byloje *Whitman v American Trucking Association, Inc.*[346] Aukščiausiasis teismas pripažino, kad Kongresas suteikė plačius reguliavimo įgaliojimus Aplinkosaugos agentūrai. Tai reiškia, kad ji, remdamasi Oro taršos įstatymu, gali kurti naujas pareigas teršėjams. Dar daugiau, teismas pritarė, kad Kongresas perdavė įgaliojimus priimti strateginius sprendimus, pvz., dėl galimo oro taršos lygio, administravimo agentūrai. Buvo prieita išvados, kad agentūros įgaliojimas leisti taisykles yra įstatymų leidžiamosios valdžios funkcija. Jeigu delegavimas yra aiškiai įtvirtintas, tai negali kilti nekonstitucingumo klausimas.

---

344 *Headless fourth branch* (angl.) jas pavadino 1936 m. savo ataskaitoje Prezidentui Ruzveltui Prezidento Administravimo valdymo komitetas (geriau žinomas kaip Brownlow komitetas). Žr. Ibid., p. 14; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 2.

345 Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy.* 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey, 2003, p. 6.

346 Ši byla yra susijusi su plačių reguliavimo įgaliojimų perdavimu Aplinkosaugos agentūrai, remiantis Oro taršos įstatymu. Šio įstatymo 109 (b) (1) skyrius reikalauja, kad Aplinkosaugos agentūra leistų nacionalinius aplinkos oro kokybės standartus ir periodiškai tikrintų, kaip kiekvienas agentūros nustatytas oro teršėjas laikosi šių kriterijų, norint apsaugoti visuomenės sveikatą. 1997 m. Aplinkosaugos agentūra išleido taisykles, tikslinančias pirminius ir antrinius aplinkos oro kokybės standartus dėl sveikatai žalingų dalelių ir ozono. *Whitman v American Trucking Association, Inc.,* 99-1257, 99-1426 [2001] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Cent [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/case.html>.

Kita analizuotina byla atskleidžia teisėkūros, vykdomųjų ir kvaziteisminių įgaliojimų perdavimo teisėtumą. Aukščiausiasis teismas byloje *Mistretta v. United States* [347] pažymėjo, kad Kongresas nepriklausomoms agentūroms gali teisėtai perduoti įgaliojimus, suteiktus Prezidentui, Kongresui ar teismams. Minėtoje byloje teismas patvirtino nepriklausomos institucijos JAV Baudžiamųjų rekomendacijų federaliniams teisėjams komisijos (angl. *US Sentencing Commission*), t. y. darinio, dažniausiai sudaryto iš septynių narių, konstitucingumą bei pažymėjo, jog ši komisija įstatymiškai priklauso teisminei valdžiai. Komisija turi teisėtą įgaliojimą rašyti baudžiamąsias rekomendacijas, kurios yra privalomos federaliniams teisėjams, teisiantiems kriminalinius nusikaltėlius[348]. Teismas laikėsi nuomonės, kad įgaliojimų perdavimas neprieštarauja nedelegavimo doktrinai[349] ir yra pagrįstas funkciniu požiūriu vertinant valdžių padalijimo doktriną. Teismas tvirtino, kad apsauga nuo tironijos nėra įtvirtinta hermetiškai sandariame valdžių padalijimo principe[350], bet egzistuoja meistriškai sukurtoje kiekvienos iš valdžių stabdžių ir atsvarų sistemoje. Teismo nuomone, Kongreso sprendimas įsteigti nepriklausomą legislatyvinį darinį, leidžiantį baudžiamąsias rekomendacijas, ir priskirti jį prie teisminės valdžios nėra antikonstituciškas, nebent Kongresas suteikė komisijai įgaliojimus, kuriuos geriau įgyvendintų kitų valdžių subjektai arba tai galėtų pakenkti teisminės valdžios vientisumui[351]. Teismas mano, kad Kongreso galimybė perduoti teisminei valdžiai nebūdingas funkcijas, kurios neprieštarauja kitos valdžios pirmumo teisėms ir yra priimtinos teisminės valdžios pagrindinei misijai, yra suderinamas su valdžių padalijimo principu.

---

347 *Mistretta v. United States,* 488 U.S. 361 [1989] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. < http://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>. Čia atsakovas buvo US Sentencing Commission, priskirta prie teisminės valdžios institucijų, tarp jų yra teismai bei JAV federalinis teismų centras.; Žr. Epstein, L., Walker, T. G. Con*stitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints.* CQPress , a division of Congressional Quaterly, Inc. Washington DC, 2007, p. 273-278; Lawson, G., *supra note* 60, p. 64-73.

348 „*United States Sentencing Commission Guidelines Manual (June 15, 1988), they have the force and effect of laws, prescribing the sentences criminal defendants are to receive. A judge who disregards them will be reversed*" (angl.). *Mistretta v. United States,* 488 U.S. 361 [1989] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. < http://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>.

349 Mistrettos byloje Aukščiausiasis teismas pareiškė, kad nedelegavimo doktrina (angl. *nondelegation doctrine*) yra įsišaknijusi į valdžių padalijimo principo esmę. Tačiau, jei Kongresas įtvirtina įstatymuose *intelligible* principą ir darinys, kuriam deleguota įgyvendinti įgaliojimus, jam paklūsta, tuomet legislatyvinė veikla nėra uždraustas legislatyvinių įgaliojimų delegavimas. Amerikietiška jurisprudencija pripažįsta praktinę delegavimo reikšmę – Kongresui šiuolaikinėje visuomenėje būtų sudėtinga be galimybės deleguoti įgaliojimus. Žr. Lawson, G., *supra note* 60, p. 67; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 22.

350 "*In adopting this flexible understanding of separation of powers, we simply have recognized Madison's teaching that the greatest security against tyranny -- the accumulation of excessive authority in a single Branch -- lies not in a hermetic division between the Branches, but in a carefully crafted system of checked and balanced power within each Branch*"(angl.). *Mistretta v. United States,* 488 U.S. 361 [1989] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>.

351 "*The Sentencing Guidelines are constitutional, since Congress neither (1) delegated excessive legislative power to the Commission nor (2) violated the separation-of-powers principle by placing the Commission in the Judicial Branch*" (angl.). *Ibid*.

S. Lavrijssen[352] kelia hipotezę, kad teismas pripažįsta nepriklausomų federalinės teisminės valdžios narių įgaliojimus leisti taisykles. O tai patvirtina Kongreso teisę deleguoti teisėkūrą nepriklausomoms agentūroms. Taip pat, jos nuomone, šioje byloje galima įžvelgti, kad teismas pripažino, jog administravimo agentūroms būdingas skirtingų funkcijų derinimas, nes šis funkcijų derinys yra pagrindinė agentūrų misija.

Amerikiečių mokslininkai pastebėjo[353], kad per daugelį metų išsivystė du pagrindiniai požiūriai, siekiantys pabaigti ginčą dėl nepriklausomų institucijų santykio su valdžių padalijimo doktrina. Tai yra – unitarizmas ir funkcionalizmas.

Unitarinio požiūrio šalininkai teigia, kad NRI yra konstitucinė anomalija, nukrypimas. Jų nuomone, visos institucijos, jų pareigūnai, kurie įgyvendina vykdomąją valdžią, turi būti pavaldūs Prezidento kontrolei. Jie tvirtai laikosi nuomonės, kad geriausias būdas išspręsti nepriklausomų institucijų ir valdžių padalijimo doktrinos dilemą – tai agentūroms prarasti jų nepriklausomą statusą. Unitaristai remiasi Konstitucijos antrojo straipsnio punktais, konkrečiai žodžiais „suteikta" ir „rūpintis". Taigi Konstitucijos nuostata „vykdomoji valdžia yra suteikta Prezidentui" reiškia, kad Kongresas negali steigti institucijų, nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Be to, jų nuomone, Konstitucijos nuostata, jog Prezidentas turi „rūpintis, kad įstatymai būtų patikimai vykdomi", gali būti taikoma tik, jei visos institucijos yra jam atskaitingos. Šios nuostatos turėtų sukurti hierarchišką, unifikuotą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, pavaldžią Prezidentui. Tik valstybės vadovas turėtų disponuoti visa vykdomąja valdžia, tai reiškia vadovauti, kontroliuoti, prižiūrėti agentūras, kurios siekia naudotis diskrecine vykdomąja galia. Tačiau kaip pastebima, po sprendimų, priimtų *Humphrey's Executor, Myers* ir *Wiener* bylose dėl nepriklausomų institucijų konstitucingumo, sudėtinga remtis unitarinėmis idėjomis.

Funkcionalistai, priešingai nei unitaristai, brandino naują požiūrį į valdžių padalijimo doktriną, labiau lankstų. Jie teigė, kad Konstitucijos pirmasis straipsnis, suteikiantis Kongresui galią leisti visus reikiamus ir tinkamus įstatymus įgalina Kongresą formuoti vykdomąją instituciją ir apsaugoti pareigūnus nuo Prezidento galios juos atleisti. Peter Strauss, žinomiausias funkcionalizmo šalininkas, teigė, kad valdžių padalijimo principas taikomas tik trims Konstitucijoje numatytoms valdžioms, bet ne valstybės institucijoms, kurios yra žemiau trijų valdžių lygmens. Kadangi administravimo institucijos nepriklauso konstitucinei trijų valdžių struktūrai, Konstitucija nereikalauja jų priskirti kuriai nors iš trijų valdžių. Nustatant agentūrų vietą valstybėje, nepajudinamo valdžių padalijimo požiūrio turi būti atsisakyta analizuojant stabdžių ir atsvarų sąvokas bei funkcijų atskyrimą. Funkcijų atskyrimas susijęs su tuo, kad agentūros dažnai vykdo visų trijų valdžių funkcijas kurdamos specialias priemones, kad garantuotų tinkamą procesą asmenims. Šis funkcinis požiūris paaiškina, kodėl teismai nepriklausomų institucijų statusą laiko suderinamu su konstituciniais reikalavimais. Be to, Aukščiausiasis teismas ne kartą yra pareiškęs, kad nepriklausomos institucijos atitinka konstitucinę konstrukciją[354]. Taigi funkcinis požiūris į valdžių padalijimo doktriną atskiria nepriklausomas agentūras nuo kitų mažiau svarbių institucijų. Kiekviena tokia

352 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 22.

353 Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 14-15; Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 11-12.

354 *Ibid.,* p. 11; Zwart, T. Independent Regulatory Agencies. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 15.

agentūra yra tam tikru laipsniu nepriklausoma nuo trijų valdžių bei santykiuose su jomis. Tiek vykdomosios institucijos, tiek nepriklausomos agentūros vykdo įstatymus bei sprendžia bylas. Šis įgaliojimų suteikimas neprieštarauja valdžių padalijimo modeliui, jeigu, remiantis funkciniu požiūriu, suvokiama, kad agentūra nėra nei Kongresas, nei Prezidentas, nei teismas, o žemesnė vastybės institucija[355]. Aukščiausiasis teismas, laikydamasis funkcionalistinio požiūrio į valdžių padalijimo principą, pagrindė konstitucinį NRI statusą bei jų plačias reguliavimo galias[356].

2.2. Kvazinepriklausomų neministerinių organizacijų modelis (QUANGO) Didžiojoje Britanijoje

2.2.1. Quango genezė ir raida

Britų quango raidos neįmanoma išskirstyti į kokius nors etapus, nes minimų darinių plėtra DB vyko nuolatos. Mokslininkai teigia, kad, nepaisant to, jog britų teisinę sistemą veikia ES reikalavimai, vis dėlto DB reguliavimo institucijų steigimo istorija yra gana ilga. C. Greve, M. Flinders and S. Van Thiel[357] teigia, jog jų šaknys randa-

---

355 Lavrijssen, S., *supra note* 45, p. 23.

356 Vienaip ar kitaip JAV NRI yra senokai kritikuojamos (kritika siekia dar praeito šimtmečio šešiasdešimtuosius metus), kvestionuojant šių institucijų nepriklausomumą. Dažniausiai kritikuojami tokie aspektai. Pirma, teigiama, jog šiose institucijose skiriami pareigūnai yra susiję su reguliuojamo verslo sritimis, o, pasibaigus kadencijai, vėl grįžta į tą pačią verslo šaką. Tokio reiškinio pasekme gali būti tai, kad reguliuojami subjektai patys pelnosi iš NRI veiklos. O tipišku NRI veiklos rezultatu laikomas barjerų kūrimas potencialiems naujiems rinkų dalyviams ir nelankstūs sprendimai. Antra, teigiama, kad nepriklausomos reguliavimo komisijos niekada nebus visiškai nepriklausomos, nes jos priklauso nuo biudžetinių asignavimų, nuo visuomenės nuomonės apie jų veiklą, nuo žodinės politikų ir gyventojų kritikos, Kongreso kontrolės. Pavyzdžiui, Generalinis apskaitos biuras gali savo viešinama kritika gerokai susilpninti bet kurios nepriklausomos reguliavimo komisijos įvaizdį. Pavyzdžiui, 1986 m., įvykus kosminio laivo katastrofai, Prezidento Komisija kosminio laivo Challenger įvykiui tirti, Kongresas, žiniasklaida, privačios įstaigos, Amerikos visuomenė taip kritikavo NASA administraciją, kad šiai teko keisti savo veiklos metodus bei vadovybę. 1979 m., įvykus Three Mile Island atominei avarijai, tais pačiais metais įvykus Chicago DC-10 nelaimingam atsitikimui, Generalinis apskaitos biuras kritikavo Atominę reguliavimo komisiją ir Federalinės aviacijos agentūrą taip, kad po kelių mėnesių buvo įvykdyti esminiai pakeitimai kritikuojamų institucijų struktūrose bei atleisti pareigūnai. NRI kritikai didelę reikšmę turėjo JAV ekonomisto George J. Stiglerio darbai. Jis NRI veiklą vadina reguliavimo užvaldymo fenomenu (angl. *regulatory capture*). Šis fenomenas reiškia, kad institucija, kuri pirmiausiai buvo įsteigta vykdyti viešąjį administravimą tam tikrose srityse, ima veikti ne tik viešojo intereso labui, bet ir reguliuojamojo subjekto interesams. Tai pagrindžiama tuo, kad šios institucijos nėra standartinės amerikietiškos viešosios administracijos sistemos dalimi, nėra pavaldžios vykdomosios valdžios institucijoms. O tai gali skatinti suinteresuotas grupes daryti įtaką, pastarosioms priimant sprendimus. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p.61-62; Kenneth, W., F., *supr note* 58, p. 32; Stigler, G., J. The Economics of Information. *Journal of Political Economy.* 1961**,** 69 (3): 213–225; Stigler, G., J. A Theory of Oligopoly. *Journal of Political Economy.* 1964, 72 (1): 44–61; Stigler, G., J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971, 2 (1): 3–21; Stigler, George J., Friedland, C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics*. 1962, 5: 1–16; Stigler, G., J. Law or Economics. *Journal of Law and Economics.* 1992, 35: 455–468.

357 Carsten, G.; Flinders, M.; Van Thiel, S., *supra note* 49, p. 129–146.

mos dar XVII ir XVIII amžiaus kvazitarybose[358]. Nuo XIX a. DB reguliavimas įgyvendinamas daugelio skirtingų tipų institucijų. Dažniausiai čia pateikiami kolegialių darinių – Vargetų įstatymo komisijos, įsteigtos 1834 m., Bendrosios sveikatos valdybos, įsteigtos 1848 m., Elektros komisijos, įsteigtos 1919, – pavyzdžiai[359]. Vėliau, o ypač po Antrojo pasaulinio karo, kai dauguma paslaugų tiekėjų buvo nacionalizuoti, specializuotos institucijos tapo pavaldžios tiesiogiai Vyriausybei. Tačiau čia kartu veikė tiek viešo, tiek privataus sektoriaus dariniai. Pavyzdžiui, civilinės aviacijos srityje 1938 m. buvo įsteigta Oro transporto licencijavimo tarnyba[360], televizijos srityje – 1954 m. įsteigta Nepriklausomos televizijos tarnyba[361]. Būtent šią instituciją kai kurie autoriai vadina pirmąja reguliavimo agentūra, įsteigta DB[362]. Kitų agentūrų skaičius išsiplėtė šešiasdešimtaisiais metais. Pavyzdžiui, 1965 m. buvo įsteigta Rasinių santykių valdyba, 1965 m. – Monopolijų komisija, 1968 m. – Bendruomenių tarpusavio santykių komisija, 1975 m. – Lygių galimybių komisija, 1977 m. – Rasinės lygybės komisija. Iš aukščiau minėtų institucijų organizacinio statuso (komisija, taryba) aišku, jog jos visos buvo kolegialios[363]. Didžiausi valstybinės nuosavybės privatizavimo procesai vyko 1979-1997 m.[364]. Kolegialios institucijos buvo pamažu keičiamos į monokratines. Institucijai

---

358 *Board of Trade* (angl.) yra paskutinis iš veikiančių quango, įsteigtų XVII, XVIII a., pavyzdys. Žr.: Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 28.

359 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 93; Feldman, D., *et. al., supra note* 66, p. 289.

360 1960 m. ji tapo Oro transporto licencijavimo valdyba (angl. *Air Transport Licensing Board*), o 1972 m. įsteigta Civilinės aviacijos tarnyba (angl. *Civil Aviation Authority*), kuri iki šiol suteikia licencijas bei atlieka kitas reguliavimo funkcijas.

361 *Independent Television Authority* (angl.). Ji, remiantis Televizijos įstatymu, buvo licencijavimo ir taisyklių vykdymo priežiūros institucija. Vėliau, remiantis 1990 metų Transliavimo įstatymu, ji tapo Nepriklausoma transliavimo tarnyba (angl. *Independent Broadcasting Authority*).

362 Baldwin, R., Cave, M., *supra note* 24, p. 69.

363 Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 93; Feldman, D., *et. al., supra note* 66, p. 290; Baldwin, R., Cave, M., *supra note* 24, p. 69.

364 Šis laikotarpis apėmė tokių bendrovių privatizavimą kaip British Gas (angl. *Gas Act*, 1986), British Airways (angl. *Civil Aviation Act*, 1980), British Telecom (angl. *Telecommunications Act*, 1984), British Rail (angl. *Railways Act*, 1993), British Coal (angl. *Coal Industry Act*, 1994), valstybės akcijų pardavimą tokiose įstaigose kaip Amersham International ir British Nuclear Fuels Ltd. (angl. *Atomic Energy Act*, 1981), Cable and Wireless (angl. *British Communications Act*, 1981), valstybės disponuojamo holdingo kartu su angl. *British Petroleum* privatizacija. Valstybės nuosavybės privatizavimo procesai vyko ir vandens bei elektros energijos srityse (angl. *Water Act*, 1989, *Electricity* Act, 1989). Apskritai nuo 1979 m. konservatorių Vyriausybė virš 20 viešų įmonių perdavė privačiai nuosavybei. Pastebėtina, kad du trečdaliai valstybės valdomų įmonių, kuriose dirbo apie 900 000 žmonių, buvo privatizuotos. Apie šį procesą rašė tiek teisininkai, tiek ekonomistai. Žr.: McLean, I. The history of regulation in the United Kingdom: three case studies in search of a theory, in The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for Age of Gocernance. Jordana, J.;Levi-Faur, D., *supra note* 29, p. 45-66; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 94; Martin, S.; Parker, D. *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*. Routledge, 2005, p. 84-95; Armstrong, M.; Cowan S.; Vickers J. *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. The MIT Press Cambridge, Massachuchusetts, London, England, 1994, p. 165-354; Saal, D. Restructuring, regulation and the liberalization of privatized utilities. Parker, D., *et .al. International Handbook on Privatization*. Edward Elgar – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2003, p. 560-582; Beesley., M., E. *Privatization, regulation and deregulation*. London: Routledge published in association with the Institute of Economic Affairs, 1997, p. 43-57; Vogel, S., K. *Regulatory Reform British Style: the Separation of Regulatory Powers, in Freer markets, More Rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996, p. 118- 134; Button, K., *et. al. The*

buvo suteikiamas neministerinės vyriausybės įstaigos statusas (angl. *non-ministerial government department*). Pirmas svarbus tokios institucijos pavyzdys buvo Sąžiningos prekybos biuro generalinis direktorius (1973), toliau - Telekomunikacijų biuro (1984) generalinis direktorius, Dujų tiekimo biuro generalinis direktorius (1986), Elektros reguliavimo biuro generalinis direktorius (1989), Vandens tiekimo biuro direktorius (1989). Nuo 1997 metų, pasikeitus Vyriausybės sudėčiai, buvo vėl grįžtama prie kolegialaus institucijų modelio. Pavyzdžiui, 2000 m. įsteigta Pašto paslaugų komisija, remiantis Komunikacijų įstatymu bei Geležinkelių ir transporto saugumo įstatymu 2003 m. steigiamos komunikacijų ir geležinkelių reguliavimo komisijos, o štai vadovaujantis 2002 m. Įmonių įstatymu – Generalinis sąžiningos prekybos direktorius keičiamas į korporuotą Sąžiningos prekybos biurą[365].

Pastebima, kad britų quango dešimtmečiu lenkė Bendrijų teisės reikalavimus įtvirtinti funkcinį valstybių narių administravimo subjektų nepriklausomumą (palyginimui: Telecommunications Act, 1984 – direktyva Nr. 97/51/ES; Gas Act 1986 – direktyva Nr. 2003/55/ES; Electricity Act 1989 – direktyva Nr. 2003/54/ES; Railways Act 1993 – direktyva Nr. 2001/13). Teigtina, kad funkcinio nepriklausomumo reikalavimų įtvirtinimas taip vadinamose liberalizuojančiose Europos direktyvose telekomunikacijos, energetikos, geležinkelių bei oro susisiekimo srityse britų teisės sistemai buvo daugiau deklaracinės, nes visi šie reikalavimai kurį laiką jau egzistavo britų teisėje. Taip pat tvirtinama, kad britų „kito pasirinkimo" agentūros (angl. *next step agencies*) ir amerikiečių neriklausomos reguliavimo agentūros modeliai inspiravo steigti kontinentinėse Europos valstybėse naujus viešosios administracijos subjektų tipus. Pavyzdžiui, Austrijos Energine Control GmbH ir Energine Kommission GmbH (2000), Schienen Control GmbH ir Schienen Control Kommission (2002), Telecom Control GmbH ir Telecom Control Kommission (2003)[366].

Quango steigimo prielaidos įvairiai traktuojamos. Mokslinėje literatūroje pastebima, kad šių institucijų atsiradimas susijęs su pragmatiniu požiūriu, aktualiomis politinėmis valdančiosios daugumos preferencijomis bei atskirų pramonės šakų problemomis. Čia dažnokai remiamasi buvusio prekybos ministro L. Pliatzky samprotavimais[367]. Jis yra išreiškęs nuostatą, kad šios agentūros buvo steigiamos dėl organizacinio pragmatizmo, t. y. dėl institucijų su aukštais specializuotais tikslais poreikio, taip pat jos steigiamos dėl įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pastangų kai kuriuos klausimus spręsti be politinio įsikišimo ir dar dėl to, kad organizacija su siaura specializacija gali geriau susidoroti su specifinėm problemom nei daugiafunkcinė Vyriausybė. L. Verhey[368] teigia, kad ekonominiai faktoriai taip pat buvo labai svarbūs steigiant šias institucijas, nes po Antrojo pasaulinio karo britų Vyriausybė pasijuto atsakinga už šalies ekonomiką. Šis autorius detalizuoja quango steigimo pagrindus taip: naujos, siau-

age of regulatory reform. Oxford: Clarendon, 1989, p. 93, Fulcher, J. *Kapitalizmas*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 81; Gray, J. *Apgaulinga viltis: globalaus kapitalizmo iliuzija*. Vilnius: Vaga/Alk, 2006, p. 13; Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 23.

365 Žr.: Feldman, D., *supra note* 66,p. 290; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 94.

366 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 95.

367 Pliatzky, L., *supra note* 67, p. 557; Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al.*, *supra note* 44, p. 24-25; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 95.

368 Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al., supra note* 44, p. 23.

rio profilio organizacijos leidžia įdiegti privataus sektoriaus valdymo technologijas; taip pat suteikia galimybę įtraukti į valdymą ekspertus ir specialistus; yra tam tikrų privalumų kai kurias sritis tvarkyti atskirai nuo partijų politikos (pavyzdžiui, politikai nei nori, nei geba prisiimti atsakomybę, o to pasekmė yra naujosios quango steigimas); tačiau mokslininkas pripažįsta, jog quango steigimui egzistuoja ir grynai politiniai sumetimai (naujos quango steigimas yra patogus būdas ministrui deleguoti politiškai „karštą" klausimą[369] tokiai organizacijai); viena iš svarbesnių quango steigimo priežasčių yra valstybės institucijų skaičiaus bei jų veiklos apimties mažinimas. Kita vertus, mokslininkas pripažįsta, kad nėra makropolitinio paaiškinimo, kodėl valstybė renkasi quango[370]. Dabartinis DB ministras pirmininkas D. Cameronas yra pareiškęs, kad egzistuoja trys priežastys, dėl kurių ministrams būtina deleguoti įgaliojimus quango. Pirma, kai reikalinga techninė ekspertizė. Jo nuomone, visiškai teisinga turėti tokias institucijas kaip Branduolinės įrangos inspekcija, tikrinančią branduolines jėgaines, kaip Anglijos banko monetarinės politikos komitetą, nustatantį palūkanų normas. Antra, šios institucijos pasitelkiamos, kai reikalingas nešališkumas. Jo manymu, teisinga, kad priimant mokslu grįstus sprendimus nebūtų politinio suinteresuotumo. Trečia priežastis pasitelkiant quango – kuomet reikalingas skaidrumas. Jo teigimu, valstybei reikalingos nepriklausomos institucijos tokios kaip Nacionalinės statistikos biuras, teikiantis patikimą informaciją[371]. Kai kurios quango steigimo priežastys buvo pateiktos leiboristų Vyriausybės dokumente *Opening up quangos* (angl.) (1997)[372]:

- yra daugybė viešosios administracijos užduočių, kurias galima atlikti be ministrų intervencijos, t. y. be politinio įsikišimo, remiantis ekspertinėm žiniom;
- quango gali teikti ekspertinius pasiūlymus ministrams techniniais ar kitais specifiniais klausimais;

---

369 Angl. „*Politically hot potato*" klasikiniu pavyzdžiu dažniausiai pateikiama Maisto saugos tarnyba, įsteigta po bovine spongiform encephalopathy (BSE) ligos protrūkio skandalo, perėmusi Žemės ūkio, žuvininkystės ir maisto ministerijos funkcijas; po kelių nesėkmių teisingumo srityje buvo įsteigta Baudžiamųjų bylų peržiūros komisija, o dar anksčiau buvo įsteigtas Vaistų saugumo komitetas po to, kai visuomenė pasipiktino dėl nėščiųjų talidomido vartojimo pasekmių. Žr.: Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 9; Feintuck, M. *'The public interest' in regulation.* Oxford, New York: Oxford University Press, 2007, p. 76.

370 M. V. Flinders teigia, kad quango yra nemirtingos: kai kurios išnyksta natūraliai, pavyzdžiui, dėl to, kad tikslas, dėl kurio jos buvo įsteigtos, pasiektas (pvz., angl. *Colonial Empire Marketing Board, Decimal Currency Board, Millenium Commission*); kai kurios išnyksta tam, kad vėliau būtų vėl reinkarnuotos (pvz., angl. *Physical Training and Recreation Council, Council for the Encouragement of Music and the Arts*, kuri vėliau buvo vėl įsteigta kitu pavadinimu – *Sports Council, Arts Council*); kitos išnyksta dėl susiliejimo (pvz., angl. *Development Board for Rural Wales, the Land Authority for Wales, Welsh Development Agency buvo sujungtos į Economic Development Agency*). Žr.: Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 9; Feintuck, M. *'The public interest' in regulation.* Oxford, New York: Oxford University Press, 2007, p. 28.

371 Sparrow, A. David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>.

372 Žr.: House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>; Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al., supra note* 44, p. 24-25; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 95-96; Toriai 2009 m. yra pasakę, kad nuo 1997 m., kai leiboristai atėjo į valdžią, quango skaičius stulbinančiai auga, nors G. Brownas yra pažadėjęs „sudeginti" quango (bonfire quangos).

- quango yra lanksčios institucijos, jos gali būti organizuojamos taip, kad joms patikėtos užduotys būtų atliekamos optimaliu būdu;
- quango veikia sąveikaudamos tarp centrinės valdžios interesų ir kitų grupių interesų, todėl suinteresuotos institucijos (pvz., vietos valdžia) į quango tarybas deleguoja savo atstovus;
- quango gali veikti įvairiose verslo srityse, todėl būtina užtikrinti tam tikrą jų nepriklausomumą nuo Vyriausybės joms priimant sprendimus ir t.t.[373].

[373] Reikia pripažinti, jog šias institucijas steigė visos valdančiosios partijos – ir leiboristai, ir toriai. Nors kiekviena partija, esanti opozicijoje, aršiai kritikuoja šių institucijų gausą, valstybės sąnaudas, jas išlaikant, ir žada naikinti. Pavyzdžiui, 2009 m., prieš rinkimus, įvykusius 2010 m., torių partijos lyderis D. Cameronas deklaravo planą sutaupyti milijonus mažinant quango skaičių. Šis planas nebuvo įvykdytas, G. Brownui esant ministru pirmininku, nes leiboristai pabrėžė, jog toriai iš tiesų planuoja įsteigti dar 17 quango. O D. Cameronas pabrėžė, jog šių institucijų vadovai (mažiausiai 68) uždirba daugiau nei ministras pirmininkas. Jis, dar būdamas opozicijoje, pareiškė, kad atleis ministrus, atsakingus už quango, kurios neatliks savo funkcijų (Torių partijos lyderis D. Cameronas pabrėžė, kad jis nori įtvirtinti demokratišką atsakomybę, o ne biurokratinę ir nebeleisti ministrams teigti, jog jie neatsako už quangos, kurios valdo daugiau nei 30 bilijonų svarų sterlingų, sprendimus). Quango, kurios išliks, turės atlikti tik griežtai administracines funkcijas, o politinių sprendimų priėmimas turi būti grąžinamas Britanijos Vyriausybei (angl. *Whitehall*), kad būtų užtikrinta didesnė ministrų parlamentinė atsakomybė. Jis atvirai teigė, kad „nebebus daugiau slapstymosi po quango nepriklausomumo skraiste, nes ne quango, o ministrai turi atsakyti už jų politikos pasekmes". Didžiausiu taikiniu opozicijos lyderis pasirinko Ofcom, britų transliacijos reguliuotoją, kuriam bus paliktas techninis darbas, licencijų išdavimas, tačiau panaikintas viešos politikos formavimas, pavyzdžiui, sprendimai dėl regioninių naujienų ateities ir t. t. Tuo metu leiboristai išreiškė nuostatą, kad D. Camerono planai nesuderinami su pažadu įsteigti nepriklausomą nacionalinės sveikatos paslaugų (NHS) tarybą. Tuometis sveikatos apsaugos ministras A. Burnham pasakė, kad toriai planuoja įsteigti quango, panaikinantį kitus tokius darinius, ir kuris vienas kontroliuos bilijonus mokesčių mokėtojų svarų sterlingų be jokio tiesioginio ministro priežiūros mechanizmo. O tai prieštarauja torių teiginiui didinti ministrų atsakomybę. Taigi D. Cameronas žadėjo panaikinti daugybę quango, tačiau, jam tapus ministru pirmininku, pasirodė publikacijos su antraštėm „Quango yra saugios su Cameronu", „Kodėl Cameronas pasiduoda kare prieš quango valstybę?". Pasiūlymai visas quango (tik su keletu išimčių) uždaryti buvo atmesti, kaip pernelyg radikalūs. D. Cameronas planavo tirti kiekvienos iš jų veiklą. Tiesa, Vyriausybė pateikė Viešųjų institucijų įstatymo projektą (angl. *The Public Bodies Bill*), pagal kurį būtų suteikta teisė ministerijoms panaikinti apie 150 quangos. Tačiau šiai idėjai nepritarė Lordų rūmai. Iki 2011 spalio mėnesio Vyriausybė paskelbė pasiūlymus reformuoti 481 darinį, 192 iš jų bus panaikintos, o funkcijos perduotos ministerijoms ar vietos valdžiai, kitos 118 darinių bus sujungtos ir iš jų liks 57, o 171 darinys bus iš esmės reformuotas. 2011 m. žiemą buvo atnaujintas Viešųjų institucijų įstatymas (angl. *Public Bodies Act*), kurio projektui galiausiai pritarė Lordų rūmai. Jo reikėjo reformuoti tiems vešiesiems dariniams, kurie yra įsteigti įstatymais. Minėtame Įstatyme aiškiai nurodyti ministerijų įgaliojimai viešųjų institucijų atžvilgiu, t. y. ministras įsakymu gali panaikinti 35 viešąsias institucijas ir biurus, gali juos jungti, gali keisti finansavimo tvarką, gali keisti institucijos pavadinimą, vadovą, narius, atskaitomybės ministrui mastą ir t.t. (Britų Vyriausybės oficialiame tinklalapyje teigiama, kad pritarus tokiam teisės aktui iki 2014-2015 metų bus sutaupyti 2.6 bilijonai svarų sterlingų). Žr.: Watt., N. David Cameron plans to save millions by cutting quangos – and pay. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/david-cameron-quangos-ofcom-pay>; Sparrow, A. David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>; *Quangos are safe with Cameron* [interaktyvus] [žiūrėta 2011-07-26] <http://www.adamsmith.org/blog/regulation-and-industry/quangos-are-safe-with-cameron/>; Brogan, B. Why has Cameron surrendered in the war against the quango state? *The Telegraph* [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-25]. London, 1st of March, 2011 <http://blogs.telegraph.co.uk/news/benedictbrogan/100078068/why-has-cameron-surrendered-in-the-war-against-the-qu-

2.2.2. Quango samprata ir sistema

Didžiojoje Britanijoje JAV NRI atitikmeniu yra laikomos kvazinepriklausomos neministerinės organizacijos (toliau – quango). Nėra bendro visiems priimtino quango apibrėžimo[374]. Dažniausiai šis terminas vartojamas apibūdinti dariniams, kurie įgyvendina viešąsias funkcijas, arba tiesiog jį apibrėžia kaip sudarytą darinį už Vyriausybės struktūros ribų spręsti vyriausybines problemas[375]. Teigiama, kad šis terminas apima gausybę organizacijų[376]. Terminas quango DB vartojamas apibūdinti viską ir kartu nieko[377], o pati DB apibūdinama kaip „*quango state*" (angl.). Tačiau šis terminas vartoja-

ango-state/?>; New legislation introduced to enable Quango reforms. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/new-legislation-introduced-enable-quango-reforms>; Public Bodies Act [interaktyvus]. The UK Statute Law Database [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents/enacted>; Quango reforms take a leap forward as Public Bodies Act receives Royal Assent, *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/quango-reforms-take-leap-forward-public-bodies-act-receives-royal-assent>; Ambler, T. Quangos are safe with Cameron. *Adam Smith Institute* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.adamsmith.org/blog/regulation-and-industry/quangos-are-safe-with-cameron/>.

374 Sakoma, kad quango sąvoką visi žino (juk šį žodį galima rasti laikraščiuose, netgi lyrinėse populiarių grupių dainose), išskyrus tuos, kurie bando ją apibrėžti. Žr.: Flinders, M., V.; McConnel, H. Diveristy and Compelxity: The Quango Continuum. Flinders, M., V., *et. al. Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 17; Boehm, K.; Garlick, B. *Quangos and quangocrats: the shelgate directory of public bodies, executive agencies, nationalised industries, public corporations and regulators*. London: Klaus Boehm Publications Ltd and Shelgate Publishing Co Ltd, 1998, p. 8.

375 Skelcher, C. *Reforming the Quangos*. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. 1998, p. 41.

376 Todėl kartais su quango plėtote siejama valstybės, jos institucijų bei jų funkcijų fragmentacija. Žr.: Sperling, L. Public Services, Quangos and Women: A Concern for Local Government. *Public Administration*. 1998, 76: 471; House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

377 Pateikiame quango apibrėžimus remiantis įvairių žodynų medžiaga: *quango* – pusiau nepriklausoma neministerinė organizacija: institucija, kurios visą arba dalį jos sudėties tvirtina Vyriausybė, steigiama tam tikrų viešų funkcijų įgyvendinimui, paprastai administracinių arba patariamųjų ir dažnai įtraukiama į viešųjų pinigų paskirstymą. *The Oxford Dictionary of Law Enforcement*. Oxford University Press, 2007. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-28]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t239.e2544>; *quango* – bet kuris biuras (skyrius, valdyba) įsteigtas Britanijoje iš valstybės biudžeto. Tokie dariniai yra atsakingi už įvairių sričių (industrinės, politinės, finansinės ar socialinio aprūpinimo) reguliavimą bei priežiūrą (kontrolę). *World Encyclopedia*. Oxford University Press, 2005. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-29]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t142.e9562>; *quango* – pusiau nepriklausoma organizacija, kurią steigia ir finansuoja valstybė, todėl ji privalo atsiskaityti už savo išlaidas, tačiau jai suteikta operatyvinė (veiklos) nepriklausomybė. Šį terminą pirmąkart pavartojo A. Piferis, Karnedžio korporacijos prezidentas, kad aprašytų tokias organizacijas, atsirandančias Jungtinėse Valstijose. Vėliau politologai, tyrinėdami kai kurių quango funkcijų panašumą su Vyriausybės funkcijomis teikė pirmenybę terminui pusiau vyriausybinės, o ne pusiau nevyriausybinės organizacijos. DB šis terminas buvo vartojamas apibūdinti įvairiems *at arms-length* (angl.) viešiems aprūpinimams, taip atskleidžiant didžiulę jų egzistavimo tikslų įvairovę, įskaitant BBC, Velso vystymo agentūrą, Rasinės lygybės komisiją. Ši tendencija buvo ironiškai įvardyta kaip „kvangokratija". *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. McLean, I., McMillan, A. (eds.) Oxford: Oxford University

mas mokslininkų sudarytuose šių institucijų sąrašuose[378] ir Vyriausybės darbo dokumentuose, pavyzdžiui, dokumentuose *Opening up quangos* (angl.) (1997) ir *Quangos: opening the doors* (angl.) (1998). Paprastai mokslininkai, praktikai pateikia tokį quango apibrėžimą: bet koks darinys, kuris naudoja viešus pinigus, įgyvendindamas viešas užduotis, tačiau turintis tam tikrą nepriklausomumo nuo išrinktųjų atstovų laipsnį[379]. D. Cameronas, dabartinis DB ministras pirmininkas, dar būdamas opozicijoje pareiškė, kad pernelyg daug valstybės institucijų veiklos, paslaugų ir sprendimų yra priimama, teikiama bei atliekama asmenų, kurių niekas nerenka, organizacijų, kurios nejaučia atsakomybės už tai, kas vyksta, ir yra niekam neatskaitingos (jis turėjo mintyje quango)[380]. Pripažįstama, kad įstaigų, kurias galėtume pavadinti quango, spektras yra labai platus: tai gali būti verslo įmonių tarybos, nacionaliniai sveikatos paslaugų trestai, savanoriškos organizacijos, ūkio bendrijų asociacijos, reguliavimo įstaigos, britų transliavimo korporacija, konsultacinės įstaigos ir t.t. Todėl galima teigti, kad jeigu organizacija nėra nei vieša, nei privati, tai ją galima laikyti quango[381]. M. Flindersas[382] teigia, kad

Press, 2003. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e112>; kai kurių *quango* nariai gali būti valstybės tarnautojai, o kai kurie – ne, jie yra ministro paskirti įgyvendinti kai kurias viešas funkcijas už viešas išlaidas. Jos paprastai atskaitingos ministrui primininkui. *Dictionary of Finance and Banking*. Smullen, J., Hand, N. (eds.). Oxford University Press 2005. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t20.e3073>; *quango* – organizacijos forma naudojama, kai reikia suteikti valstybinį finansavimą veiklai, tiesiogiai politiškai kontroliuojamai ir už kurią Vyriausybės ministrai neatsako. Vyriausybė skiria pusiau nepriklausomų organizacijų vadovybę ir formuluoja jų pagrindinius tikslus, bet paskui patiki detalų sprendimų priėmimą jų diskrecijai. *Dictionary of Economics*. Oxford University Press, 2002. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t19>; *quango* terminas, ypač dažnai vartojamas Anglijoje, apibūdinantis pusiau nepriklausomas nevyriausybines organizacijas – įstaigos įkurtos ir finansuojamos valstybės ir kurioms suteikta veiklos nepriklausomybė. Šios organizacijos atlieka įvairias administracines, patariamąsias ir priežiūros funkcijas. Kai kurie kritikai įrodinėja, jog kvaziautonominės nevyriausybinės organizacijos kompromituoja demokratijos principus, nes jos nėra tiesiogiai atskaitingos visuomenei. *Dictionary of the Social Sciences*. Calhoun, C. (ed.) Oxford University Press, 2002. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris Univeristy, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t104.e1376>.

378 Žr.: Alphabetical Index: Shaw's directory of tribunals and regulatory bodies 1997/98 Crayford: Shaw, 1997; Register of Regulatory Authorities. *The International Journal of Regulated Law and Practice*. 1992, 1 (1): 413-420.

379 Angl. "*any body that spends public money to fulfil a public task but with some degree of independence from elected representatives*". Kartu autorius pripažįsta, kad quango apibrėžimo konstrukcija yra pati savaime politinis sprendimas. Flinders, M., V. Setting the Scene: Quangos in Context, in Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government. Edited by Mathew V. Flinders and M. J. Smith. New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999, p. 3-4, 8; Carsten Greve, Mathiew Flinders and Sandra Van Thiel. Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1999, 12 (2): 130.

380 Watt., N. David Cameron plans to save millions by cutting quangos – and pay. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/david-cameron-quangos-ofcom-pay>.

381 Carsten, G.; Flinders., M.; Thiel van S., *supra note* 49, p. 129-146.

382 Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 3-4.

klasikinės „viešas – privatus“ dichotomijos baigtis sukūrė naują valdymo pakopą britų politikoje, sudarytą iš gausybės darinių, nesančių nei privačiais, nei viešais subjektais. Jis teigia, kad tai yra organizacijos, kurios siekdamos viešųjų tikslų, naudoja privataus sektoriaus metodus, ir įvardija jas „kvazi“ visomis prasmėmis: kvazi – nepriklausomos, kvazi – viešos, kvazi – privačios, kvazi – įstatyminės ir kvazi – atskaitingos. Šios institucijos dažnai dar vadinamos „trečiuoju pasirinkimu“, „trečiuoju keliu“[383].

Reikia pripažinti, kad bendrų sąlyčio taškų, lyginant britų sistemą su kitų šalių administracijos sistemomis, paieškos yra sudėtingos, nes Anglijos viešoji teisė neturi procesinių normų arba principų, materialinių normų sąvado, suteikiančių aiškią šių institucijų veiklos struktūrą arba tiesiog aiškią administracijos struktūrą[384]. Situaciją komplikuoja ir tai, kad kai kurios iš šių institucijų steigiamos įstatymo pagrindu, o kai kurios ne Parlamento išleisto teisės akto pagrindu. Pavyzdžiui, BBC valdytojų taryba yra įkurta Karališkosios privilegijos (angl. *Royal Charter*), o Bendrovių susiliejimo specialistų grupė (angl. *Panelon Take-overs and Mergers*) įsteigta privačių asmenų privačių susitarimų pagrindu.

Institucijos, neįeinančios į hierarchinę britų valstybinio valdymo institucijų sistemą, t. y. nepavaldžios ministerijoms, yra klasifikuojamos taip – nedepartamentinės viešosios institucijos, nacionalizuotos pramonės ir viešosios korporacijos, nacionalinės sveikatos paslaugų institucijos, kito pasirinkimo agentūros (angl. *next step agencies*), neministeriniai Vyriausybės departamentai. Kiekvieną jų derėtų trumpai aptarti.

Nedepartamentinės viešosios institucijos[385] *(*angl. *non-departmental public bodies, toliau – NDVI)* yra apibrėžiamos kaip „institucijos, įgyvendinančios centrines užduotis, bet nesančios Vyriausybės dalis ir kurios šias užduotis įgyvendina daugiau ar mažiau nepriklausomai nuo Vyriausybės[386], taip pat šie dariniai yra įvardijami kaip turintys reikšmę nacionalinės valstybės procesuose, bet nesantys Vyriausybės struktūrinė dalis, ir kurie veikia daugiau ar mažiau atskirai nuo ministrų (angl. *at arm's length from*

---

383 Taip vadinamos dėl to, kad visuomenė, reikalaudama politikų aukštos kokybės paslaugų be mokesčių didinimo, privertė juos rinktis trečią kelią, visiškai reformuojant viešąjį sektorių su tikslu gerinti veiksmingumą be papildomų išlaidų. Tai dar siejama su Naujosios viešosios vadybos iššūkiais, nes tarsi tikinama, jog quango plėtojimas yra įrodymas, kad politikai pasitiki naująja viešąja vadyba. Žr.: Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 33.

384 Feldman, D., *et. al., supra note* 66, p. 288.

385 NDVI skaičius yra labai kintantis. Pavyzdžiui, 1979 m. jų buvo 2167, 1996 m. – 1194, 2006 m. buvo 882, iš jų vykdomųjų institucijų 198, 448 patariamieji organai, 40 tribunolų, 2 transliacijos dariniai, 2008 m. būta 790 NDVI, 2009 m. kovo 31 dienai buvo užfiksuota 192 vykdomosios nedepartamentinės institucijos, 405 patariamosios nedepartamentinės institucijos, 19 tribunolų, kiti NDVI – 150. Viso – 766 nedepartamentinės viešosios institucijos. Apskritai teigiama, kad nuo 1997 m. šių darinių sumažėjo keturiasdešimt penkiais procentais. Tačiau paradoksalu tai, kad pinigų sumos, kurias išleidžia NDVI, stipriai padidėjo. Šiose institucijose dirba daugiau nei 110 000 darbuotojų. O kadangi dauguma NDPBs nėra Karūnos dalis (išskyrus *The Advisory, Consiliation, and Arbitration Sevice, the Child Maintenance and Enforcement Commission, the Health abd Safety Commission* angl.), tai dauguma jose dirbančiųjų nėra valstybės tarnautojai. Categories of Public Bodies: a Guide for Departments. Cabinet Office [interaktyvus]. 2009, p. 6. [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/PublicBodies2009_tcm6-35808.pdf>; Flinders, M., V., *et. al., supra note* 48, p. 5.

386 Categories of Public Bodies: a Guide for Departments. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.

ministers[387]). Ministrai yra atsakingi už šių darinių veiklą ir jų pareigūnų skyrimą. Šiuo požiūriu, pasak D. Judge, NDVI yra Vyriausybės dalis, net jeigu ir savo funkcijas atlieka per atstumą nuo centrinės valdžios[388]. Nedepartamentinės viešosios institucijos yra išskaidomos į keturias kategorijas[389]: vykdomosios nedepartamentinės viešosios institucijos (angl. *executive NDPBs*[390]), leidžiančios privalomojo pobūdžio teisės aktus; patariamosios nedepartamentinės viešosios institucijos (angl. *advisory NDPBs*), patariančios kitiems viešojo administravimo subjektams[391]; nedepartamentiniai viešieji tribunolai (angl. *tribunal NDPBs*), priimantys sprendimus ginčuose[392]; nepriklausomos kalėjimų, imigracijos priežiūros tarybos (angl. *independent monitoring boards*)[393].

Remiantis Kabineto biuro duomenimis[394], vykdomosios NDVI dažniausiai yra steigiamos įstatymu arba remiantis Įmonių įstatymu. Nedidelis skaičius vykdomųjų institucijų yra įsteigtos Karališkosios Chartijos pagrindu. Šios institucijos nėra Karūnos dalis, bet turi atskirą teisinį statusą. Nors vykdydamos savo funkcijas jos ir yra nepriklausomos nuo ministrų, tačiau jų veikla yra pagrįsta ministrų sudarytais planais. Jos yra tiesiogiai atskaitingos ministrams, kurie savo ruožtu yra atskaitingi parlamentui ir visuomenei už šių institucijų veiklą. Paprastai vykdomosioms neministerinėms institucijoms vadovauja komisija ar taryba, kurių narius skiria ministrai arba Karalienė ministrų patarimu. Dauguma šių institucijų disponuoja savo lėšomis ir negauna centrinių asignavimų, yra atsakingos už savo biudžetą ir publikuoja metinį savo biudžeto pranešimą. Išorės auditą atlieka Nacionalinis audito biuras. Šios institucijos gali steigti padalinius, kurie bus atskaitingi centrinei institucijai. Vykdomosios NDVI dažniausiai apibrėžiamos kaip dariniai, atliekantys administracines, reguliavimo ir komercines funkcijas[395]. Šios institucijos atlieka licencijavimo veiklą, teikia tei-

---

387 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 411.

388 angl. *At arm's length from central government*. Žr.: Judge, D., *supra note* 71, p. 139.

389 Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 26; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 96; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 197-198; Flinders, M., V., *et. al. supra note* 48, p. 4; Judge, D., *supra note* 71, p. 139; House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

390 Pavyzdžiui, angl. *Arts Council England, British Council, Competition Commission, English Heritage, Environment Agency, Health and Safety Executive, Information Commissioner, Medical Research Council, National Museums and Galleries, Parole Board* ir t.t.

391 Pavyzdžiui, angl. *Advisory Council on the Misuse of Drugs, Boundary Commission, Diplomatic Service Appeal Board, Committee on Standards in Public Life, Pay Review Board*.

392 Pavyzdžiui, angl. *Foreign Compensation Commission, Office of Surveillance Commissioners, Traffic of Commissioners, Valuation Tribunals, Agricultural Land Tribunals, Copyraight Tribunal, Foreign Compensation Commission* ir t.t.

393 Kiekviename Anglijos ir Velso kalėjime ar imigracijos centre yra nepriklausomos priežiūros tarybos.

394 Categories of Public Bodies: a Guide for Departments. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.

395 House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

sines paslaugas, nustato standartus, renka rinkliavas, kontroliuoja bei prižiūri asmenų ginčų nagrinėjimą[396].

Patariamosios *NDVI* (angl. *advisory NDPBs*) teikia ekspertinius patarimus ministrams.

Dažniausiai jos yra steigiamos ministrų administraciniais aktais, keletas iš jų yra įsteigtos įstatymu. Ministrai skiria šių institucijų narius, atsižvelgdami į jų ekspertines žinias, gebėjimus, patirtį. Jos neturi savo biudžeto, o ministrai gali panaikinti šias institucijas. Taigi tai įstaigos, įsteigtos ministrų, kad jiems ir ministerijoms patartų savo kuruojamais klausimais. Kai kurios karališkosios komisijos taip pat įvardijamos kaip patariamosios NDVI. Dažniausiai jos yra dotuojamos atitinkamų ministerijų[397].

Už nedepartamentinių viešųjų tribunolų[398] (angl. *tribunal NDPBs)* veiklą atsakingi ministrai, galintys ir panaikinti minimas institucijas. Tai – organizacijos, kurioms priskirtos jurisdikcinės funkcijos specializuotose srityse. Dažniausiai tribunolai yra aptarnaujami atitinkamos ministerijos. Egzistuoja du tribunolų tipai: nuolatiniai bei šaukiamieji tribunolai[399]. Dažnokai diskutuojama, ar tribunolų mechanizmas yra konstitucinis. Juk tik teismai gali turėti teisę vykdyti teisingumą. Tačiau britų mokslininkai teigia, jog vienas iš nerašytos konstitucijos privalumų yra tas, kad nėra įtvirtinto konstitucinio principo, reikalaujančio visų ginčų teisminio nagrinėjimo[400].

Nepriklausomos kalėjimų, imigracijos priežiūros tarybos yra sudarytos iš savanorių, kuriuos skiria valstybės sekretorius. Šios tarybos dar vadinamos „*watchdogs of the prison system*“ (angl.). Kasmet šios tarybos atsiskaito minėtam pareigūnui.

Nors NDVI atlieka skirtingas funkcijas, jų plėtra yra nenuosekli, jų atsakomybės laipsnis taip pat skiriasi, tačiau autoriai išskiria tam tikrus bendrus NDVI bruožus[401]. Pirma, NDVI veikia atokiau nuo ministerijų, turi tam tikrą veikimo autonomiją, tačiau autonomiškumas yra apribotas įstatymais bei Vyriausybės nustatytomis strategijomis. Antra, daugelis vykdomųjų NDVI įsteigtos įstatymu, tačiau kai kurios jų gali būti įsteigtos remiantis Karališąja Chartija arba Įmonių įstatymu. Patariamieji dariniai gali būti steigiami administraciniu aktu. Trečia, NDVI vadovai skiriami paprastai ministrų. Ketvirta, skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijos NDVI nėra Karūnos dalis (bet yra išimčių: Konsultacinių, taikinamųjų, arbitražo paslaugų tarnyba, Sveikatos apsaugos komisija). Penkta, kai kurios NDVI yra finansuojamos valstybės, kai kurios nėra finansuojamos iš valstybės biudžeto. Šešta, vykdomosios NDVI publikuoja savo sąskaitas bei metinius pranešimus. Septinta, NDVI dirba ne valstybės tarnautojai.

---

396 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 415.

397 House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

398 Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003, p. 62.

399 House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

400 Partington, M., *supra note* 68, p. 156-163.

401 Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 412-413.

*Nacionalizuotos pramonės ir viešosios korporacijos (*angl. *nationalized industries and public corporations)*[402]. Šios organizacijos yra apibrėžiamos kaip korporatyvinės įmonės, kurios yra viešai kontroliuojamos ir valdomos, tačiau kartu turinčios laisvę tvarkyti savo reikalus. Tai tokios institucijos kaip BBC, Anglijos bankas. Nacionalizuotos pramonės apima dideles ir svarbias viešųjų korporacijų grupes. Remiantis Kabineto biuro 2011 m. duomenimis[403], tai būtų Karališkasis paštas, Valstybinė vystimosi korporacija, Karališkoji monetų kalykla ir t.t.

*Nacionalinės sveikatos paslaugų institucijos (*angl. *National Health Service Bodies)* apima daug skirtingų darinių, į kuriuos pareigūnus skiria ministrai[404].

*„Kito pasirinkimo" agentūros (*angl. *Next step agencies (NSAs))* pradėtos steigti ministrės pirmininkės M. Thatcher[405] vadovavimo Vyriausybei metu, kai buvo išleistas Veiksmingumo grupės (angl. *Efficiency Unit*) pranešimas „Improving Management in Government". Šių institucijų steigimo pagrindinė priežastis buvo siekis atskirti paslaugų teikimą nuo politikos[406]. Taigi šioms institucijoms steigti nėra išleidžiamas joks įstatymas. Jas steigia ministerijos. Šios agentūros teikia paslaugas gyventojams, verslo įmonėms arba viešojo sektoriaus organizacijoms. 2001 m. egzistavo 133 agentūros, 2003 m. – 134. Jose dirba apytiksliai 77 procentai DB valstybės tarnautojų (maždaug 400 000). Nors jos atskaitingos ministerijoms, tačiau joms yra suteikta laisvė organizuoti efektyvų ir kokybišką paslaugų teikimą[407]. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad šios institucijos neturi atskiro teisinio statuso, todėl ir jų sprendimai prilyginami ministrų sprendimams, nes būtent pastarieji yra atsakingi už tuos sprendimus.

*Neministeriniai vyriausybės departamentai (*angl. *Non-ministerial Government Departments)* yra vienvaldės institucijos, kurioms vadovauja paprastai generalinis

---

402 House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

403 Žr.: Categories of Public Bodies: a Guide for Departments. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.

404 1999 m., įskaitant Velsą ir Škotiją, iš viso buvo apytiksliai 600 tokių darinių. Žr.: Davies, A., C., L. *The Public Law of Government Contracts*. New York: Oxford University Press Inc., 2008, p. 315-316.

405 M. Thatcher kabineto darbotvarkė neatsiejama nuo neoliberalių idėjų. D. Slater ir F. Tonkiss teigia, kad būtent neoliberalių idėjų pagrindu vykdoma privatizacija ir dereguliacija (t. y. valstybinio reguliavimo panaikinimas) virto tankumynu, „kur be paliovos dauginosi pusiau autonominiai valstybinių organų komitetai", pramonės reguliuotojai, stebėjimo ir kontrolės dariniai. Žr.: Slater, D., Tonkiss F. *Rinkos visuomenė*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004, p. 218.

406 Ministerijų buvo reikalaujama, kad peržiūrėtų savo veiklą ir apsvarstytų penkias galimybes, t. y. funkcijos panaikinimą, privatizavimą, sudarytų sutartis dėl paslaugų teikimo, steigtų „next step agencies" arba išsaugotų „status quo". Žr.: Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al., supra note* 44, p. 21; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 193; Watts, D., *supra note* 69, p. 118; Donnelly, M., C. *Delegation of Governmental Power to Private Parties. A Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press Inc., 2007, p. 62; Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 409.

407 Pavyzdžiui, angl. *Driver and Vehicle Inspector Agency, Social Security Benefits Agency, Meteorological Agency* ir t.t. Žr.: Limb, A. What lessons can we learn from the UK's next step agencies model? *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2001 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2001/200123.pdf>; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 96.

direktorius[408], tačiau tarp jų yra ir kolegialių institucijų. Šių departamentų užduotis yra įgyvendinti administravimą specifinėse ekonominio šalies gyvenimo sferose. Šiai kategorijai priklauso reguliavimo agentūros, įsteigtos privatizuojant valstybines įmones. Pavyzdžiui, Vandens paslaugų biuras[409], Dujų ir elektros rinkų biuras[410], Dujų ir elektros rinkų tarnyba[411], Ryšių tarnyba[412], Pašto paslaugų komisija[413], Geležinkelių reguliuotojo biuras[414]. Generaliniai šių darinių direktoriai yra skiriami valstybės sekretoriaus ir privalo vykdyti savo pareigas, remiantis įstatymais. Jų sprendimai gali būti tikrinami teismuose arba Monopolijų ir susiliejimų komisijoje. Parlamentas taip pat prižiūri jų veiklą generalinio auditoriaus, Viešųjų atsiskaitymų komiteto ir kitų parlamento komitetų pagalba[415]. Teigiama[416], kad šių institucijų modelis yra artimesnis privataus sektoriaus praktikai. Juk jose nedirba valstybės tarnautojai, o gali dirbti asmenys iš įvairių industrijų.

Quango priskiriamos ir prekybos bendrovės, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Šios dar vadinamos reguliuotojais. Jos įsteigtos kontraktais ar susitarimais, kuriuose išreikštos reguliavimo funkcijos, užduotys. Šie kontraktai sudaromi tarp vienos atitinkamos rinkos dalyvių. Pavyzdžiu tiek D. Feldmanas, tiek J. Handrlica, tiek D. Fairgrieve pateikia dvi institucijas, t. y. Finansinių paslaugų agentūra bei Susiliejimų specialistų grupė. Finansinių paslaugų agentūra yra prekybinė įmonė, kuriai Finansinių paslaugų ir rinkų įstatymas (angl. *Financial Services and Markets Act,* 2003) suteikė įgaliojimus finansinėse rinkose. Šios institucijos tarybos narius skiria Finansų ministerija. Agentūra ministerijai atskaitinga, o per ministeriją

408 Generalinių direktorių pagrindinės funkcijos yra: keisti ir tobulinti licencijavimo sąlygas; gauti, rinkti informaciją, saugoti dokumentus; patarti valstybės sekretoriui, Monopolijų ir susiliejimų komisijai bei Sąžiningos prekybos generaliniam direktoriui; nustatyti paslaugų teikimo standartus, prižiūrėti atitikimą šiems standartams; nustatyti įkainius; turi ribotą vaidmenį, išduodant licencijas; nagrinėti skundus; vykdyti konkurencijos įstatymo nuostatas. Tuo tarpu valstybės sekretoriaus funkcijos yra išduoti licencijas; apsvarstyti licencijavimo pakeitimus, sutartus tarp licencijų turėtojų ir industrijos reguliuotojų; versti vykdyti konkurencijos įstatymus (su veto teise); skirti industrijų generalinius direktorius. Žr.: Baldwin, R.; Cave, M., *supra note* 24, p. 195. Tačiau ilgainiui buvo pereita prie tam tikrų šių reguliuotojų pakeitimų. Vienas jų buvo reguliavimo įgaliojimai suteikiami nebe generaliniam direktoriui, bet komisijai. Žr.: Feldman, D., *et. al., supra note* 66, p. 316; Judge, D., *supra note* 71, p. 133.

409 Ši institucija atsakinga už vandens, tiekiamo Anglijoje ir Velse, kokybę, šios paslaugos kainą. Office of Water Service [interaktyvus]. Birmingham, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/>.

410 Ši institucija atsakinga už britų dujų ir elektros sektorių, už vartotojų interesų apsaugą, skatinant konkurenciją, kur tai įmanoma. Office of Gas and Electricity Markets [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Pages/AboutUsPage.aspx>.

411 angl. *Gas and Electricity Markets Authority* (GEMA).

412 Ši institucija yra nepriklausomas reguliavimo ir konkurencijos darinys, reguliuojantis TV ir radijo, fiksuoto telefono linijos bei mobiliųjų sektorius. Office of Communication [interaktyvus]. London [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.psc.gov.uk/about>.

413 Ši institucija yra nepriklausomas pašto paslaugų teikimo reguliuotojas. Postal Services Commission (POSTCOMM) [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.psc.gov.uk/about>.

414 Ši institucija yra nepriklausomas britų geležinkelių reguliuotojas. Office of Rail Regulator [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.rail-reg.gov.uk/>.

415 Partington, M., *supra note* 68, p. 156-163; Baldwin, R.; Cave, M., *supra note* 24, p. 71.

416 Prosser, T. *The Regulatory Enterprise. Government, Regulation, and Legitimacy.* Oxford: Oxford Univeristy Press, 2010, p. 156.

tampa atskaitinga įstatymų leidėjui. Ji privalo kasmet pateikti metinį veiklos pranešimą Finansų ministerijai ir parlamentui. Aptyksliai 9 250 finansinių įmonių patenka į Finansinių paslaugų agentūros reguliavimo akiratį. Beje, iš institucija neveikia Karūnos vardu. Tačiau jos atskaitomybė, santykiai su valstybės valdžiomis yra daug detaliau nustatyti nei tiesiogiai įstatymais įsteigtų institucijų. Susiliejimų specialistų grupė įsteigta Fondų biržos, ji yra laikoma privačiu reguliavimo subjektu, t. y. asociacija be atskiro teisinio statuso[417].

Reguliavimo modelis DB yra neįprastas ir tam tikra prasme laikomas konstituciniu hibridu. Jeigu steigiant „kito pasirinkimo" agentūras tikslas buvo atskirti politikos ir paslaugų teikimo funkcijas, tai steigiant viešos nuosavybės industrijas, kilo poreikis atskirti politinę funkciją, paliktą Vyriausybei, vadybines ir tiekimo funkcijas, paliktas naujai privatizuotoms kompanijoms, ir reguliavimo funkciją, paliktą reguliuotojams[418].

2.2.3. Quango kontrolė

Didesnė dalis quango yra įsteigtos įstatymais ar poįstatyminiais teisės aktais. Tačiau pastebima, kad trūksta aiškių nuostatų dėl jų veiklos, įgaliojimų, atskaitomybės, kontrolės, santykių su kitomis institucijomis, ypač su Vyriausybe, kaip politinės galios centru. Šiuo atveju išimtimi laikytinos „kito pasirinkimo" agentūros, kurių pavaldumas ministerijoms yra nuolatos atnaujinamas vadinamais struktūriniais susitarimais (angl. *framework agreement*)[419].

Pastebima[420], kad britų quango sistema neišvengia kritikos. Ypač dėl jų neaiškaus atskaitomybės instituto įtvirtinimo, taip pat dėl viešosios administracijos vykdymo institucijų, kurioms Vyriausybė turi ribotą įtaką, demokratiškumo, dėl jų vietos hierarchiškai organizuotoje viešojoje administracijoje. L. Verhey[421] tvirtina, kad yra dvi pagrindinės priežastys, dėl kurių quango yra kritikuojamos, t. y. jų fragmentacija ir atskaitomybės trūkumas, dėl kurių apsunkinamas šių organizacijų koordinavimas, be to, mokslininkas teigia, jog jos atstovauja ne viešąjį, o atitinkamo sektoriaus interesą. M. Flindersas[422] teigia, kad šių darinių pareigūnai yra abstrakčiai atsakingi Parlamentui, jie teturi pateikti metinius veiklos pranešimus ir jiems taikoma labai kosmetinė bei paviršutiniška parlamentinė priežiūra. 2009 m. reformos darbo grupės vadovas A. Haldenby teigė, kad quango yra blogiausia valdymo rūšis, egzistuojanti „prieblandos zonoje", neatsakinga rinkėjams ir rinkoms[423]. Britų quango atskaitomybės ir kontrolės mechanizmai skirstomi pagal jų santykius su Vyriausybe, su Parlamentu ir teismais.

---

417 Žr.: Judge, D., *supra note* 71, p. 242. Feldman, D., *et. al., supra note* 66, p. 293; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 97; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 199.

418 Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 199.

419 Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 29; Feldman, D., *et. al., supra note* 44, p. 29; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 97; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 194.

420 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 97.

421 Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 30.

422 Flinders, M., V., *supra note* 48, p. 10.

423 Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 199-203.

Pripažįstama, kad sudėtingiausiai suprantamas yra quango santykis su Vyriausybe. Atrodo, jei įstatymų leidėjas nusprendė įsteigti institucijas, nepriklausomas nuo centrinės valdžios, tai kontrolės ir atskaitomybės institutas neturėtų egzistuoti. Tačiau ministrų intervencijos galimybė yra trejopa – įtvirtinti privalomojo pobūdžio nurodymus, reikalauti informacijos, taip pat ministras turi galutinę teisę atleisti institucijų vadovybę[424].

Quango santykis su Parlamentu taip pat komplikuotas. Viena iš kontrolės formų yra parlamentarų klausimai ministrams dėl quango veiklos. Quango finansinę veiklą kontroliuoja Bendruomenių rūmų Viešųjų atsiskaitymų komitetas[425]. Praktikoje didesnį vaidmenį turi bendruomenių rūmų sudaryti komitetai. Pavyzdžiui, transliacijos, finansinių paslaugų ir transporto srityse parlamentinę kontrolę atlieka Kultūros, žiniasklaidos ir sporto komitetas[426], Iždo komitetas[427], Transporto komitetas[428], Nacionalinis audito biuras[429]. Šių komitetų veikla apima neprivalomą naujai ministro paskirtų quango vadovybės narių išklausymą ir metų pabaigos ataskaitos komitetams publikavimą. Taip pat santykiuose su įstatymų leidžiamąja valdžia svarbus Parlamento administravimo komisaras, kuris atlieka ombudsmeno funkcijas. Jis nagrinėja iš žmonių gautus skundus dėl quango veiklos. Paprastai šis pareigūnas nagrinėja ginčus, kilusius tarp asmenų ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų, tačiau jo kompetenciją aprėpia ir ginčai, kilę dėl kitų viešųjų subjektų veiksmų. Tikrinti tarnybas, kurių atsiradimo pagrindas yra kontraktas, o ne įstatymas, yra sudėtingiau. Tarkim Finansinių paslaugų administracija nepatenka į tarnybų ir komitetų atliekamo tikrinimo akiratį.

---

424 Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 98; Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al., supra note* 44, p. 32; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 200-201; Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 414-415.

425 41st Report – Office of Rail Regulation, *supra note* 84; 32nd Report Maintaining financial stability of UK banks: update on the support schemes (HC 793). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18] .<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubacc/793/793.pdf>.

426 4th Report BBC Licence Fee Settlement and Annual report (HC 454). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcumeds/454/45402.htm>; 2nd Report – Pre-appointment hearing with the Government's preferred candidate for Chairman of the BBC Trust (HC 864-I). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcumeds/864/86402.htm>.

427 19th Report – Independent Commission on Banking (HC 1069), *supra note* 84; 12th Report – Appointment of Dr Ben Broadbent to the Monetary Policy Committee of the Bank of England (HC 1051-I). The UK Parliament [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1051/105102.htm>.

428 7th Report – Taxis and private hire vehicles: the road to reform (HC 720). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtran/720/72002.htm>.

429 The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services and Electricity Supply (HC 645). *National Audit Office* [interaktyvus]. Publications archive 1995-1996 [žiūrėta 2011-07-21]. <http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>; Department for Education and Employment: Financial Control of Payments made under the Training for Work and Youth Training Programmes in England (HC 402). *National Audit Office* [interaktyvus]. Publications archive 1995-1996 [žiūrėta 2011-07-21]. <http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>; The Effectiveness of Converged Regulation (HC 490). *Ofcom* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-18] <http://www.nao.org.uk/publications/1011/ofcom.aspx>.

Todėl kai kuriais atvejais ministras paskiria išorės auditą, kitais – įstatymų leidžiamoji valdžia, įsteigdama instituciją, paskiria kontrolierių ir generalinį auditorių (jau minėti Nacionalinio audito tarnyba ir Viešųjų atsiskaitymų komitetas)[430].

Quango priimtiems sprendimams taikoma teisminė kontrolė. Tačiau ir čia kyla neaiškumų. J. Handrlica[431] akcentuoja, kad quango, kurios nėra įsteigtos įstatymo pagrindu, bet susitarimais tarp rinkos dalyvių gali būti taikoma teisminė kontrolė, tačiau už „kito pasirinkimo" agentūrų neteisėtus sprendimus atsako atitinkama ministerija (juk šios institucijos neturi atskiro teisinio statuso). Dėl kitų quango sprendimų nukentėjęs asmuo turi teisę kreiptis į tribunolą, paskui į teismą (angl. *High Court* arba *Court of Appeal*). Specialistų pastebėjimais, institucijų, įsteigtų įstatymo pagrindu, veiklos teisėtumo nagrinėjimas aukščiausia instancija apsiriboja *ultra vires* doktrina. Pavyzdžiui, byloje *Anisminic Ltd v. Foreign Compensation Commission*[432] tuo metu dar Lordų rūmų Apeliacinis komitetas, kaip aukščiausiasis DB teismas, panaikino Komisijos sprendimą kaip viršijantį jos įgaliojimus. Byloje *R v. Criminal Injuries Compensation Board, ex p Schofield*[433] paaiškėjo, kad viešojo subjekto sprendimai bus anuliuoti, jei jie bus priimti netinkamai taikant taisykles, kurių pagrindu šie subjektai veikia, arba jei nesąžiningai veikė nagrinėdami klausimus, kuriais pažeidė asmenų teises ar interesus[434], arba veikė neracionaliai[435], arba kai asmuo nori užginčyti ministerijų nurodymus agentūroms, pavyzdžiui, byloje *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade*[436].

---

430 Apie tai žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 98; Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al. supra note* 44, p. 33-34; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 201-202; Turpin, C.; Tomkins, A., *supra note* 65, p. 414-415.

431 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 99.

432 *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147 (HL) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www0.hku.hk/law/conlawhk/sourcebook/admlawcases/Anisminic.htm>.

433 *R v Criminal Injuries Compensation Board,* ex p Schofield, [1971] 1 WLR 926 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990325/crim.htm>.

434 *R v Gaming Board, ex p Benaim and Khaida*, [1970] 2 QB 427 [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-18]. <http://policy.mofcom.gov.cn/en/fcase!fetch.html?id=99475b5f-7c47-4c6c-be60-68665f0967ff >.

435 *cf R v Radio Authority, ex p Bull*, [1998] QB 294 (CA) [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.judicialreviewhandbook.com/cases.pdf>.

436 *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade* [1977] QB 643. Bylos esmė: strateginiai prekybos ministro nurodymai Civilinės aviacijos tarnybai, kuriais Laker Airways buvo uždrausta vykdyti transatlantinius skrydžius, buvo pripažinti, kaip prieštaraujantys pagrindiniams Civilinės aviacijos įstatymo (angl. *Civil Aviation Act*, 1971) tikslams, todėl yra *ultra vires*. Apie teisimę kontrolę žr.: Verhey, L. British Agencies: Surveying the Quango State. Verhey, L., *et. al., supra note* 44, p. 35; Fairgrieve, D., *supra note* 70, p. 202-203; Turpin, C.; Tomkins, A. *supra note* 65, p. 415.

2.3. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Prancūzijoje (*les autorités administratives indépendantes*)

2.3.1. Prancūzijos nepriklausomų administravimo institucijų genezė ir raida

Prancūzijoje sutariama, kad nepriklausomos administravimo institucijos buvo gausiai pradėtos steigti XX a. septintajame dešimtmetyje. Pavyzdžiui, 1973 m. buvo įsteigta Nacionalinė informatikos, teisių ir laisvių komisija[437] (ji įvardyta kaip nepriklausoma administravimo institucija, sudaryta iš 17 komisarų, keturi iš jų yra parlamento nariai), o 1978 m. Prieigos komisija prie administracinių dokumentų[438] (ši institucija įvardyta kaip patariamoji nepriklausoma administravimo institucija). Devintajame XX a. dešimtmetyje pradėtos steigti kitos nepriklausomos administravimo institucijos, kurios steigėsi dėl Bendrijos liberalizuojančių direktyvų, reikalaujančių, kad nacionaliniame lygmenyje būtina steigti reguliavimo darinius[439]. Taigi buvo įsteigtos Elektroninių komunikacijų ir pašto tarnyba[440], Energektos reguliavimo komisija[441]. Apskritai Prancūzijoje šios institucijos egzistuoja apie trisdešimt metų. O šiuo metu jų yra apie keturiasdešimt[442].

Prancūzų mokslinėje literatūroje teigiama, jog šių institucijų steigimą skatino užsienio valstybių patirtis, o ypač – Jungtinių Valstijų ir DB, o taip pat Bendrijų teisė[443]. Priežastimi steigti šias institucijas buvo pastangos užtikrinti nešališką ir objektyvų viešąjį administravimą[444]. Tokia plėtra leido suabejoti[445] unitariniu biurokratiniu modeliu, kurio charakteristiką kažkada susistemino M. Vėberis. Jo modeliui būdingi pagrindiniai bruožai yra hierarchija ir priežiūra, o tai niekaip negali būti siejama

---

437 Beje, ši institucija dažnai traktuojama kaip pirmoji Prancūzijos nepriklausoma administravimo institucija. Commission nationale de l'informatique et des libertés [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cnil.fr/la-cnil/>. Žr.: Thatcher, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*. 2002, 25 (1): 132.

438 Commission d'accès aux documents administratifs [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cada.fr/fr/presentation/frame.htm>.

439 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 100.

440 Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.arcep.fr/index.php?id=1&L=1>.

441 Commission de régulation de l'énergie [interaktyvus]. Paris, 2000 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.cre.fr/>.

442 Prancūzijos nepriklausomos administravimo institucijos [interaktyvus]. Legifrance [žiūrėta 2011-07-09]. <http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm>.

443 Manoma, kad 1967 m. įsteigta viena seniausių Europoje nepriklausomų agentūrų buvo *Commission des opérations de bourse* (pranc.), kurios antrininką galima rasti JAV – *US Securities and Exchange Commission* (angl.). Pavyzdžiui, *Conseil des marchés financiers* (pranc.) buvo įsteigta, įgyvendinant ES 1993 m. gegužės 10 d. direktyvą; *Commission nationale de controle des interceptions de sécurité* (pranc..) buvo įsteigta po Europos žmogaus teisių teismo priimto sprendimo prieš Prancūziją dėl to, kad nebuvo nustatytas nepriklausomos kontrolės mechanizmas, susijęs su Europos žmogaus teisių konvencijos 8 str. įgyvendinimu. Prancūzijos centrinis bankas, energetikos, ryšių bei pašto paslaugų sritys turi tiesioginį ryšį su ES teise. Žr. Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 55; Gentot, M., *supra note* 73, p. 20-30; Guédon, M., J., *supra note* 72, p. 27-35; Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 42: ‘‘l’influence d’exemples étrangers et de pressions communautaires“.

444 Guédon, M., J., *supra note* 72, p. 16-27.

445 Bougrab, J. *supra note* 46, p. 47.

su nepriklausomomis administravimo agentūromis. A. W. Heringa[446] įsitikinęs, kad tradicinio biurokratinio modelio vaidmens silpnėjimas grindžiamas įvairiai. Pirma, valstybės vaidmuo keičiasi, nes socialiniam reguliavimui vystyti reikia daugiau skirti dėmesio mediacijai ir kompromisams. Antra, valstybės kišimasis į komplikuotas gyvenimo sritis tapo pernelyg sudėtingas ir neveiksmingas, todėl prireikė sukurti mažus ekspertų darinius, kurie būtų pasiruošę greičiau reaguoti į, pvz., rinkos poreikius. F. Demarigny savo pamąstymus apie nepriklausomų darinių steigimąsi taip pat sieja su besikeičiančiu valstybės vaidmeniu. Jis teigia[447], kad čia svarbios dvi pagrindinės idėjos. Pirma, valstybė tapo ekonominių ir socialinių interesų konfliktų sprendimų arena. Antra, valstybės teorijos neatlaikė ekonomikos įmantrėjimo, todėl atsirado labiau kuklios valstybės poreikis, t. y. valstybė dabar veikia kaip arbitras ar reguliuotojas, bet ne kaip verslininkas ar ekonomikos veikėjas. Autorius jas vadina pusiau – administravimo, pusiau – teisminėmis ar tarpininkavimo institucijomis. Jis teigia, kad valstybė nėra pajėgi visko sutvarkyti, todėl steigiami dariniai, labiau pasiruošę spręsti konfliktus. Tačiau M. Gentot[448] įsitikinęs, jog nepriklausomos institucijos steigiamos ne dėl to, kad administracija nesugeba tvarkyti ekonomikos ir socialinių pokyčių, o dėl naujos valdžių padalijimo formos pačioje administracijoje. J. Bougrab[449] teigia, kad nepriklausomų administravimo institucijų steigimą galima vertinti keletu būdų. Pirma, nepriklausomų administravimo institucijų steigimu garantuojamas valstybės kišimosi nešališkumas. Antra, nepriklausomų administravimo agentūrų steigimas leidžia dalyvauti specialistams, kuriant taisykles techninėse srityse. Trečia, šių institucijų autonomiškumas leidžia joms priimti sprendimus greičiau nei centrinei administracijai, nes ji gali priimti sprendimą tuoj pat, kai tik yra tam pasiruošusi. Maža to, supaprastintos taisyklės leidžia šiems dariniams daug greičiau spręsti ginčus nei teismams.

2.3.2. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai

Prancūzijos 1958 m. Konstitucija[450] nustato hierarchišką vykdomosios valdžios sistemą. Konstitucijos III skyrius yra dedikuotas Prancūzijos Vyriausybei. Čia 20 str. 1 dalyje įtvirtinti Vyriausybės tikslai – nustatyti politiką bei priemones ją įgyvendinti. To paties straipsnio 2 dalis skelbia, kad Vyriausybė disponuoja administracija (pranc. *le gouvernement dispose de l'administration*). Pagaliau 3 dalis 20 str. nurodo, kad Vyriausybė yra atskaitinga Parlamentui. Remiantis Konstitucijos 21 straipsniu, Vyriausybei vadovauja ministras pirmininkas. Taigi prancūziškas vykdomosios valdžios organizacijos modelis yra pagrįstas hierarchiškai organizuotos vykdomosios valdžios principu, kurios aukščiausias lygmuo yra Vyriausybė, atskaitinga Parlamentui. Pastebima, kad nepriklausomą poziciją Konstitucija garantuoja teisminei valdžiai, o

446 Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 55.

447 Demarigny, F., *supra note* 75, p. 158-161.

448 Gentot, M., *supra note* 73, p. 41.

449 Bougrab, J., *supra note* 46, p. 49-50.

450 Constitution of October 4, 1958 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>.

štai nepriklausomos administravimo institucijos tame modelyje neturi vietos[451]. M. Gentot daro išvadą, kad nepriklausomų administravimo institucijų sistema sudaro paralelią sistemą hierarchiškai organizuotam valstybiniam valdymui[452].

A. W. Heringa[453] teigia, kad yra daugybė konstitucinių kliūčių steigti nepriklausomas institucijas, tačiau visos šios kliūtys buvo įveiktos Parlamento noro steigti jas bei Konstitucinės tarybos lankstumo interpretuojant ir taikant Konstituciją. Nepriklausomų institucijų steigimo konstitucingumo aptarimas remiasi Konstitucinės tarybos Konstitucijos 20 str. interpretacija. Šioje srityje egzistuojanti teismų praktika dėl nepriklausomų administravimo institucijų suderinamumo su Konstitucija grindžiama trimis postulatais[454]:

„Pirma, nepriklausomų administravimo institucijų nepriklausomumas turi būti apribotas teismine jų sprendimų kontrole. Šią aksiomą Konstitucinė taryba išreiškė keletą kartų, svarstydama viešosios administracijos konstitucingumo problematiką, susijusią su Nacionaline komunikacijos ir laisvių komisija, Konkurencijos tarnyba, Aukščiausiąja audiovizualine taryba ir Vertybinių popierių valdymo (operacijų) komisija. Atsižvelgiant į tai, jog nepriklausomos administravimo institucijos nėra susaistytos Vyriausybės, kaip aukščiausio lygmens vykdomosios valdžios institucijos, priimtų sprendimų, Vyriausybė negali atsakyti už jų veiklą įstatymų leidžiamajai valdžiai. Todėl jų kontrolę pagal Konstitucinę tarybą turi perimti teisminė valdžia.

Antra, nepriklausomų administravimo institucijų įgaliojimai bei veikla turi būti aiškiai ir papunkčiui įstatymų leidžiamosios valdžios išdėstyti. Remiantis Konstitucinės tarybos sprendimais demokratinėje valstybėje nepriimtina patikėti diskrecinio pobūdžio įgaliojimus nepriklausomiems dariniams. Tačiau šis teismas pripažino, jog „valdžių padalijimo principas, kaip ir joks kitas konstitucinės reikšmės principas, nesudaro kliūčių tam, kad administracinė justicija, veikdama savo įgaliojimų ribose ir valstybės valdžios įgyvendinimo prerogatyva, galėtų disponuoti sankcijos galia, su sąlyga, kad jos taikoma sankcija neriboja asmens laisvės ir įgyvendinant šią sankcijos teisę yra užtikrinamos konstitucijos garantuojamos žmogaus teisės ir laisvės“[455].

Trečia, nepriklausomų administravimo darinių kompetencijai negali priklausyti reikšmingų politinių sprendimų priėmimas, antraip tai prieštarautų demokratinės valstybės teisėtumui, nes Vyriausybė negalėtų politiškai atsakyti už tokių institucijų sprendimus įstatymų leidžiamajai valdžiai.“

2.3.3. Nepriklausomų administravimo institucijų samprata ir sistema

Prancūzijoje nepriklausomos administravimo institucijos įvardijamos kaip administravimo dariniai, kurie disponuoja tam tikru nepriklausomumo statusu, arba administravimo subjektai, kurie nėra priskirti hierarchiškai centrinės administracijos

---

451 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 102; Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 37-38.

452 Gentot, M., *supra note* 73, p. 48-52.

453 Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 42.

454 Guédon, M., J., *supra note* 72, p. 40-49; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 102-103; Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 38-39.

455 Urbonas, D. *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas.* Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 53.

struktūrai[456]. Apskritai jos kartais pavadinamos hibridinėmis institucijomis, integruojamomis į administracinę realybę [457]. Arba tiesiog įvardijamos kaip tarpinės institucijos tarp valstybės ir visuomenės, kurios atlieka tris funkcijas – teisėkūros, vykdymo ir kvaziteismines – bei yra nepriklausomos, tačiau veikiančios greta centrinės administracijos ir vykdomosios valdžios institucijų hierarchijos[458].

Prancūzų administracinės teisės specialistai[459] charakterizuoja nepriklausomas administravimo institucijas, pabrėždami nepriklausomumo faktorių, tokiais bruožais:

1. nepriklausomos institucijos nėra pavaldžios kokiai nors hierarchijai ar priežiūrai, jos negauna nei nurodymų, nei instrukcijų iš valstybės institucijų. Vienintelis įpareigojimas šioms institucijoms – viešinti savo metines ataskaitas. Taigi nepriklausomos administravimo institucijos nėra hierarciškai organizuotos Prancūzijos viešosios administracijos dalis, o taip pat nėra įgaliotos paklusti Vyriausybės ar ministerijų sprendimams. Pastebima, kad agentūros yra priskirtos prie tam tikrų ministerijų (pvz., Tyrimų komisija prie Teisingumo ministerijos, Konkurencijos tarnyba prie Ekonomikos ir finansų ministerijos), kai kurios netgi prie ministro pirmininko (pvz., Vyriausioji audiovizualinė taryba). Tačiau reikia prisiminti, kad šių institucijų organizacija yra numatyta įstatymuose, kuriais įstatymų leidėjas jas steigia[460];
2. nepriklausomos administravimo institucijos vis dėlto laikomos administravimo dariniais, nes joms būdingi administravimo institucijų bruožai[461], t. y. kadangi joms suteikti įgaliojimai leisti privalomo pobūdžio administracinius nurodymus ir bendrojo pobūdžio poįstatyminius teisės aktus. Kai kurie mokslininkai mano, jog jei institucijai suteiktas įgaliojimas pateikti nuomonę, pasiūlymus, tai šios institucijos negali būti laikomos nepriklausomomis administravimo institucijomis, kadangi jos priima neprivalomojo pobūdžio sprendimus. Pavyzdžiui, Prieigos komisija prie administracinių dokumentų, remiantis 1978 m. įstatymo Nr. 78-23 5 straipsniu, tegali pateikti savo nuomonę ir pasiūlymus kompetentingiems asmenims, tarkime, komisija privalo pateikti nuomonę pradėjus bylos nagrinėjimą, tačiau į ją teisėjas gali ir neatsižvelgti[462]. Taigi kai kurių institucijų nuomonės nesukelia teisinių pasekmių, tačiau vienas iš kriterijų, būdingų nepriklausomoms administravimo institucijoms, yra tai, kad jos kuria „švelniąją“ teisę, į kurią paprastai atsižvelgiama;
3. vieni prancūzų mokslininkai nepriklausomas institucijas skaido į dvi rūšis: tos, kurios veikia žmogaus teisių ir laisvių apsaugos srityje, bei tos, kurios vei-

456 Bougrab, J., *supra note* 46, p. 57; Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 37

457 Bougrab, J., *supra note* 46, p. 55, 63.

458 Demarigny, F, *supra note* 75, p. 157, 162.

459 Bougrab, J., *supra note* 46, p. 53-55; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 103.

460 Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 47; Bougrab, J., *supra note* 46, p. 63.

461 Guédon, M., J., *supra note* 72, p. 53-60.

462 Mokslininkai abejoja dėl šių institucijų priskyrimo prie nepriklausomų administravimo subjektų, tačiau įstatymų leidėjas abejonių neturi, nes įstatymuose identifikuoja jas kaip nepriklausomas administravimo institucijas. Žr. Bougrab, J., *supra note* 46, p. 52.

kia ekonominės veiklos bei paslaugų srityje[463]. Kiti mokslininkai[464] teigia, kad nepriklausomos institucijos veikia trijose srityse, t. y. informacijos ir komunikacijos (pavyzdžiui, Aukščiausioji audiovizualinė taryba[465], Bendra (jungtinė) leidinių ir spaudos agentūrų komisija[466], Visuomenės apklausos komisija[467], Komisija politikų finansiniam skaidrumui[468], Politinių kampanijų finasavimo komisija[469]), piliečių ir jų santykių su vieša administracija bei apsaugos nuo biurokratijos pertekliaus (pavyzdžiui, Nacionalinė informatikos, teisių ir laisvių komisija [470], Administracinių dokumentų gavimo/ priėmimo komisija[471]), ekonomikos bei finansų sektoriuose (pavyzdžiui, Bankininkystės komisija[472], Konkurencijos tarnyba[473]). Valstybės taryba savo studijoje apie nepriklausomas administravimo institucijas išskyrė jas į dvi stambias grupes, t. y. ekonominio reguliavimo ir žmogaus laisvių apsaugos[474]. Kai kurios iš institucijų talpina

---

463 Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 49; Demarigny, F., *supra note* 75, p. 163-167.

464 Demarigny, F., *supra note* 75, p. 157-158.

465 Ilgą laiką televizijos transliacija buvo kontroliuojama valstybės. Ji turėjo monopolį naudoti radijo bangas. Šis monopolis buvo perduotas 1964 m. *Office de Radiodiffusion et Télévision Francais* (pranc.). 1974 m. ši institucija suskilo į septynis nepriklausomus biurus, konkuruojančius tarpusavy. Taip valstybė atsisakė šios monopolijos ir leido šioje srityje koegzistuoti tiek viešam, tiek privačiam sektoriui. 1981 m. laimėjus rinkimus F. Mitterandui, buvo priimtas sprendimas steigti tarpinį darinį tarp valstybės ir operatorių, pabaigti tradicinį priklausomumo supratimą. Taigi buvo įsteigta *Haute autorité de la Communication Audiovisuelle* (pranc.). Tačiau šios institucijos neturėjo pakankamai kompetencijos bei įgaliojimų paveikti operatorius bei neišgyveno 1986 m. rinkimų sukeltų pasikeitimų. J. Chiraco Vyriausybė pareikalavo naujos parlamentinės daugumos pakeisti šį pernelyg partizaninį modelį kitu labiau „liberaliu" dariniu, t. y. *Commission nationale de la Communications et des Libertés* (pranc.). Tačiau ir ši institucija negebėjo atremti politinės kritikos (Prezidentas Mitterandas per žiniasklaidą pareiškė, kad ši institucija nieko nepadarė). Po Prezidento perrinkimo jis pasiūlė pakeisti įstatymą ir įsteigti naują instituciją, t. y. *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (pranc.). Naujoji Vyriausybė pritarė, kad būtina įtvirtinti konstitucines šios institucijos apsaugas nuo politinio spaudimo. Tai yra pavyzdys to, kaip sudėtingai ir ilgai buvo steigiama vienalytė NRI informacijos ir komunikacijos srityje. Žr. *Ibid.*, p. 164-165.

466 Commission paritaire des publications et agences de presse [interaktyvus]. Paris, 1950 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cppap.fr/>.

467 Commission des sondages [interaktyvus]. Paris, 1977 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.commission-des-sondages.fr/>.

468 Commission pour la transparence financière de la vie politique [interaktyvus]. Paris, 1988 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.commission-transparence.fr/>.

469 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [interaktyvus]. Paris, 2003 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cnccfp.fr/>.

470 Šios institucijos tikslas išsaugoti skaidrumą, naudojant laikmenas su informacija, sutinkamai su pagrindinėm žmogaus laisvėm.

471 Administracinių dokumentų gavimo/ priėmimo komisija užtikrina administracinį skaidrumą, suteikiant visiems individams teisę gauti administracinio pobūdžio dokumentus.

472 Commission bancaire yra atsakinga už kredito įstaigų įstatymų bei poįstatyminių aktų laikymąsi, baudžiant tuos, kurių veiksmai prieštarauja nustatytoms taisyklėms.

473 Autorité de la concurrence [interaktyvus]. Paris, 2008 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/index.php>.

474 *Les autorités administratives indépendantes.* Rapport Public, 2001. [interaktyvus]. Le rapport du le Conseil d'État [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/contributions.html>.

abiejų grupių funkcijas, t. y. Aukščiausioji audiovizualinė taryba. Nepaisant visko, bendra šioms institucijoms yra tai, kad jos vykdo kontrolę;

4. taip pat šioms institucijoms būdinga tai, kad jos jungia vykdomosios valdžios, teisminės ir įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimus reguliuojant tam tikrus sektorius. Nepriklausomos administravimo institucijos, skirtingai nei teisėjai, kurie tik *ex post facto* sprendžia ginčus, turi įgaliojimus nustatyti taisykles ir apibrėžti pusiausvyrą tarp konfliktuojančių interesų. Taip pat turi teisę leisti rekomendacijas, kurios kartais yra tapačios realiam sprendimų priėmimo įgaliojimui, kaip tą pažymėjo Konstitucinis teismas[475]. Joms suteikti įgaliojimai nurodyti suinteresuotai šaliai elgtis vienu ar kitu būdu, bausti. Čia egzistuoja dvi pagrindinės bausmių kategorijos: pirma, profesinės prigimties sankcijos, t. y. apriboti pažeidėjo galimybę veikti ar tiesiog nutraukti veiklą; antra, piniginės baudos. Reikia atkreipti dėmesį, kad įgaliojimus taikyti atsakomybę apibrėžia įstatymų leidėjas;
5. nepriklausomų administravimo institucijų sudėtis taip pat svarbus bruožas. Tai dažniausiai kolegialios institucijos, į kurių sudėtį įeina valstybės tarnautojai (pvz., Nacionalinės rinkimų priežiūros kampanijos komisija Respublikos Prezidento rinkimų metu), patys Parlamento nariai (pvz., Prieigos komisija prie administracinių dokumentų, Nacionalinė informatikos, teisių ir laisvių komisija[476]), ekspertai (pvz., Nacionalinė informatikos, teisių ir laisvių komisija, Konkurencijos tarnyba). Skyrimo procedūrose dalyvauja įvairios konstitucinio lygmens institucijos. Šių kolegialių darinių nariai gali būti skiriami Prezidento, Senato pirmininko bei Nacionalinės asamblėjos pirmininko tam tikram griežtai nustatytam funkciniam laikotarpiui. Pavyzdžiui, Energetikos reguliavimo komisijos pirmininką ir du komisijos narius skiria Prezidentas savo dekretu po konsultacijų su Parlamento komitetais, du pirmininko pavaduotojus skiria ir du kitus narius skiria Senato pirmininkas bei Nacionalinės asamblėjos pirmininkas[477]. Vyriausiosios audiovizualinės tarybos devynis narius taip pat skiria Prezidentas, Senato ir Nacionalinės Asamblėjos pirmininkai[478]. Nacionalinės informatikos, teisių ir laisvių komisijos narių skyrime dalyvauja Senatas, Nacionalinė asamblėja ir Vyriausybė. Skyrimo procedūrose gali dalyvauti ir teismai. Prieigos komisiją prie administracinių dokumentų sudaro dešimt narių, kuriuos skiriant dalyvauja Valstybės taryba, Audito rūmai, Kasacijos teis-

475 Heringa, A., W., *supra note* 74, p. 50: CE 20 May 1986 Labbe ir Gaudin rekomendacija; Le Conseil d'État, 24 février 2001, M. Jean Tiberi dėl debatų organizavimo televizijoje savivaldybių rinkimo metu [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.rajf.org/spip.php?article61>.

476 Pastarąją komisiją sudaro du senatoriai, du Nacionalinės asamblėjos nariai, du Ekonomikos ir socialinės tarybos nariai, šeši aukščiausiojo teismo teisėjai (du iš jų Valstybės tarybos nariai, du Kasacinio teismo nariai, du Audito rūmų nariai), penki kvalifikuoti specialistai, kurių tris skiria ministrų kabinetas, vieną – Nacionalinės asamblėjos pirmininkas, vieną – Senato pirmininkas. Žr.: Commission nationale de l'informatique et des libertés [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cnil.fr/la-cnil/>.

477 Commission de régulation de l'énergie [interaktyvus]. Paris, 2000 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.cre.fr/>.

478 Conseil supérieur de l'audiovisuel [interaktyvus]. Paris, 1989 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>.

mas, Parlamentas, Ministro pirmininko atstovas[479]. Kolegialumu stengiamasi pasiekti visų institucijų, kurios dalyvauja skyrimo procese, įtakų pusiausvyrą bei užtikrinti svarbių ir sudėtingų klausimų kolektyvinį svarstymą, taip garantuojant priimamų sprendimų objektyvumą ir atsakomybę. Komisijų narius galima atleisti tik esant išskirtiniams, įstatymuose numatytiems atvejams ir tik specifinių procedūrų, t. y. apkaltos tvarka.

2.3.4. Nepriklausomų administravimo institucijų kontrolė

Prancūzų literatūroje konstatuojama, kad nepaisant visų įvardytų bruožų, kalbama tik apie reliatyvų šių institucijų nepriklausomumą[480]. Jų nepriklausomumas yra ribojamas pirmiausiai tuo, kad joms įgaliojimus suteikia įstatymų leidėjas, bei tuo, kad Prancūzijos nepriklausomos institucijos finansuojamas iš biudžeto, kurį siūlo Vyriausybė. Maža to, Parlamentas dalyvauja formuojant šias institucijas, taip pat turi teisę tikrinti agentūrų veiksmingumą. Nors ministras neturi teisės kištis į agentūros sprendimų priėmimo procesą, tačiau jis gali reikalauti persvarstymo. Nepriklausomos administravimo institucijos nedisponuoja savo finansiniais šaltiniais. Ministerijos turi teisę deleguoti savo atstovus[481] į nepriklausomus darinius, kurie disponuoja ribotais kontrolės įgaliojimais. Atitinkamas ministras turi teisę skųsti nepriklausomo darinio sprendimą administraciniam teismui. Tokia teisė yra siejama su parlamentine kontrole. Juk įprastomis sąlygomis parlamentinė administracijos kontrolė suvokiama per ministerijų atsakomybės, administracijos pavaldumo, hierarchiškumo koncepciją[482]. Tokiu atveju galima diskusija dėl politinio nepriklausomų administravimo subjektų nepriklausomumo.

Prancūzų mokslinė literatūra nepriklausomų administravimo subjektų kontrolę klasifikuoja į tris formas. Pati pirmoji forma yra susijusi su šių darinių narių skyrimu. Kaip minėta anksčiau, narių skyrimas yra padalytas konstitucinį statusą turinčioms Respublikos institucijoms. Tuo tarsi užtikrinama, kad „nepriklausomi“ organai negali priimti sprendimų grįsdami jį vienos valdžios politika. Kita kontrolės forma yra nepriklausomų administravimo subjektų ūkio kontrolė per Audito rūmus ir Generalinį finansų inspektorių. Šiuo požiūriu nepriklausomos agentūros pozicija panaši į įprastas administravimo institucijas. Trečioji ir svarbiausia nepriklausomų administravimo subjektų kontrolės forma yra teisminė jų sprendimų kontrolė, kurią atlieka administraciniai teismai. Dėl nepriklausomų administravimo subjektų priimtų sprendimų teisėtumo gali kreiptis į teismus atitinkama ministerija, kuri yra atsakinga Parlamentui už valstybės administravimo subjektus, bei suinteresuotas tiek fizinis ar juridinis

---

479 Commission d'accès aux documents administratifs tinklalapyje teigiama, jog šios institucijos struktūra užtikrina jos nepriklausomumą („sa composition garantit son indépendance ‘‘). Commission d'accès aux documents administratifs [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cada.fr/fr/presentation/frame.htm>.

480 Guédon, M., J., *supra note* 72, p. 62-79; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 104; Heringa, A., W., *supra note* 49, p. 46.

481 Commissaire du gouvermement, kurį skiria ministras pirmininkas.

482 Heringa, A., W., *supra note 49,* p. 52.

asmuo[483]. Gali būti ir taip, kad kai kurių nepriklausomų institucijų sprendimų teisėtumą nagrinės ne administracinis teismas, bet bendrosios kompetencijos teismas, pvz., Konkurencijos tarnybos sprendimus. Taigi administracinis teismas nėra vienintelis, kuris gali nagrinėti nepriklausomų administravimo institucijų priimtų sprendimų teisėtumą. Beje, teismas nenagrinėja nepriklausomų darinių pasiūlymų, nuomonių teisėtumo, o nagrinėja tik sprendimų teisėtumą. Taigi Prieigos komisijos prie administracinių dokumentų nuomonės negali būti pateikiamos teisminiam nagrinėjimui. Ombudsmeno atsakymai parlamentarams taip pat negali būti skundžiami teismui. Tai reiškia, kad nors jis yra centrinis nepriklausomas administravimo subjektas, jo sprendimai nėra teismingi administraciniams teismams[484].

2.4. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Vokietijoje (*Ministerialfrie Verwaltung)*

Vokietijoje institucijos, turinčios išskirtinį statusą, egzistuoja pakankamai seniai, pvz., Audito teismas buvo įsteigtas dar 1875 m., Taryba anglies verslui reguliuoti – 1918 m., ji kaip nepriklausomas organas, egzistavo dar Veimaro Respublikoje[485]. Mokslininkai pastebi, kad šalyje imta diskutuoti dėl vykdomosios valdžios darinių, jų konstitucingumo maždaug penkiasdešimtaisiais XX a. metais. Kita diskusijų banga dėl nepriklausomų administravimo subjektų paprastai siejama su liberalizavimo procesais bei reguliavimo darinių nepriklausomumo poreikiu, nurodytu Europos bendrijų direktyvose[486].

2.4.1. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai

Vokietijos Konstitucija (vok. *Grundgesetz*) įvardija tris klasikines valstybės valdžias. Remiantis Konstitucijos III bei IV skyriais, įstatymų leidžiamoji valdžia suteikta Bundestagui, iš dalies ir Bundesratui. Pagal 62 str. vykdomąją valdžią įgyvendina Vyriausybė, sudaryta iš federalinio kanclerio ir federalinių ministrų, o teisminei valdžiai pagal 92 str. priklauso teismai, t. y. Federalinis konstitucinis teismas, federaliniai teismai ir žemių teismai[487]. Remiantis Konstitucijos 65 straipsniu, pagrindines politines kryptis nustato kancleris, kuris yra atsakingas už jų įgyvendinimą. Ministras, remdamasis šiomis politinėmis gairėmis, vykdo savo veiklą, už kurią yra atsakingas parlamentui. Jis leidžia privalomojo pobūdžio vidaus įsakymus jam pavaldiems viešosios

---

483 Beje, dėl paskirtos nuobaudos kreiptis į teismą gali tik nukentėjusysis. Žr.: *Décision n° 88-248 DC du le Conseil constitutionnel* [1989] [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-06]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1989/88-248-dc/decision-n-88-248-dc-du-17-janvier-1989.8636.html>; Heringa, A., W., *supra note, p.* 49, 52.

484 *Ibid*., p. 50.

485 Žr. Handrlica, J., *supra note* 47, p. 105; Aaken van, A., *supra note* 76, p. 65.

486 *Ibid*.

487 Basic Law of Federal Republic of Germany [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-11]. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#62>.

administracijos asmenims. Darytina išvada, kad tokia konstitucinė teisinė konstrukcija reiškia, jog pagrindinis organizacinis viešosios administracijos sutvarkymo modelis yra hierarchiškai organizuota administracija, kuriai vadovauja Vyriausybė, atskaitinga įstatymų leidėjui. Tačiau teigti, kad Vokietijos Konstitucija nenumato vykdomųjų institucijų, kurios neįeina į hierarchišką viešosios administracijos struktūrą, negalima.

Konstitucijos 86 str. nustato, kad Federacija vykdo įstatymus per savo administravimo subjektus arba per federalines korporacijas ar institucijas, įsteigtas viešosios teisės normų pagrindu, t. y. įstatymu. Taigi aišku, jog Konstitucijoje įtvirtinta, kad vykdomosios valdžios organai gali būti steigiami įstatymo pagrindu. Todėl manytina, jog Vyriausybei nepavaldaus organo steigimui reikalingas tą nepavaldumą įtvirtinantis įstatymas. Konstitucijos 87 str. 3 dalyje įtvirtinta, kad autonominės federalinės institucijos gali būti steigiamos federalinio įstatymo pagrindu. Nepriklausomų institucijų steigimui Federalinis Konstitucinis teismas savo nutarimais nustatė ribas[488]. Šis teismas konstatavo, kad negalima institucijoms suteikti sprendimų teisės tokiuose klausimuose, kuriuos dėl savo politinės svarbos priima Vyriausybė kaip centrinė politinė valdžia, antraip Vyriausybė prarastų galimybę įgyvendinti savo politines gaires. Todėl, pasak Federalinio Konstitucinio teismo, Vyriausybei nepavaldžios ir neatskaitingos vykdomosios institucijos negali būti steigiamos demokratinėje valstybėje. Tačiau reikia pastebėti, kad Konstitucijoje (pvz., 130 str., 86 str.) yra paminėtos administracinės agentūros, bet neminimas jų nepriklausomumo laipsnis, išskyrus Federalinį audito teismą (vok. *Bundesrechnungshof*), kadangi jo nariams yra suteiktas teisėjų nepriklausomumas (114 str.). Taip pat išskirtiniu statusu naudojasi centrinis bankas (vok. *Bundesbank*) (88 str.). Apskritai federalinės administracinės institucijos yra skirstomos į aukščiausio lygmens institucijas (vok. *oberste Bundesbehörden*) ir aukštesnio lygmens institucijas (vok. *Bundesoberbehörden*). Į *oberste Bundesbehörden* institucijų sistemą įeina ministerijos, Vokietijos centrinis bankas bei Federalinis audito teismas. O į *Bundesoberbehörden* institucijų sistemą patenka virš šešiasdešimties institucijų, priskirtų kurios nors ministerijos valdymo sričiai[489]. Tarp šių institucijų yra keletas autonominių – Draudžiamų susitarimų biuras ir Federalinė elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūra. Būtent dėl savo statuso jos yra laikomos unikaliomis, išsiskiriančiomis iš kitų likusių šešiasdešimties institucijų. Taigi Vokietijos administravimo struktūra nepriklausomų valstybės institucijų atžvilgiu yra dviejų lygmenų, t. y.

---

488 Handrlica nurodo keletą Federalinio Konstitucinio teismo nutarimų: BVerfGE 9, 268, 281 (Einigungsstelle der bremischen Personalvertretung); BVerfGE 22, 106, 113 (Steuetausschusee bei Finanzamter). Žr.: *Ibid.,* p. 107

489 Ieškant reikėtų žiūrėti kiekvienos ministerijos tinklalapyje nurodytas agentūras. Finansų mniserijos valdymo sričiai priklauso 9 institucijos, Ekonomikos ir technologijų ministerijos – 4, Federalinės transporto, statybos ir urbanistikos ministerijos – 15, Federalinės vidaus reikalų ministerijos – 11, Federalinio vyriausybės kultūros ir žiniasklaidos komisaro – 1, Federalinės šeimos reikalų, senjorų, moterų ir jaunimo ministerijos – 2, Federalinės gynybos ministerijos – 9, Federalnės aplinkos ir brnaduolinės saugos ministerijos – 3, Kanclerio biurui – 2, Federalinei maisto, žemės ūkio ir vartotojų apsaugos ministerijos – 8, Federalinei sveikatos apsaugos ministerijos – 4, Teisingumo ministerijos – 1, Federacijos ir pakrantės valstybės institucijos – 1, Federalinės darbo ir socialinių reikalų ministerijos – 1, Federaliniam socialinio draudimo biurui – 2, Federalinės švietimo ir mokslinių tyrimų ministerijos – 1, Užsienio reikalų ministerijos – 1.

nepriklausomi konstitucinio statuso aukščiausieji federaliniai dariniai ir nepriklausomi aukštesnieji federaliniai dariniai.

2.4.2 Konstitucinio lygmens nepriklausomos administravimo institucijos

Teigiama, kad Vokietijos centrinis bankas ir Federalinis audito teismas yra vieninteliai gryni Vokietijos nepriklausomų administravimo institucijų pavyzdžiai[490]. Centrinis bankas ir Federalinis audito teismas yra visiškai nepriklausomi nuo Vyriausybės ar ministerijos (jas dar vadina neministerine vyriausybe). Anksčiau minėta, kad Federalinis audito teismas – vienintelė institucija, kurios narių nepriklausomumas yra įtvirtintas Vokietijos Konstitucijoje. Vokietijos centrinis bankas taip pat paminėtas pagrindiniame šalies teisės akte, tačiau jo nepriklausomumas nuo federalinio kabineto yra įtvirtintas įstatyme[491]. Šios dvi institucijos turi aukščiausių federalinių institucijų statusą (vok. *oberste Bundesbehorden*[492]*),* gali leisti poįstatyminius aktus[493], reguliuojančius vidaus organizaciją.

Kaip jau minėta, teisėjų nepriklausomumo statusas yra suteiktas *Federalinio audito teismo*[494] prezidentui, viceprezidentui, audito skyrių vedėjams bei audito vienetams[495]. Todėl nei Vyriausybė, nei parlamentas negali leisti nurodymų šiai institucijai. Vadovaujantis Federalinio audito teismo įstatymo 3 str., prezidentas ir viceprezidentas yra valstybės tarnautojai, skiriami dvylikos metų kadencijai. Parlamento rūmai, remiantis penktuoju Įstatymo straipsniu, federalinės vyriausybės teikimu renka Teismo prezidentą ir viceprezidentą, o federalinis prezidentas skiria išrinktuosius. Tame pačiame straipsnyje įtvirtinta, kad jie negali būti perrinkti. Vadovaujantis Įstatymo 8 str., nors šio teismo prezidentas yra aukščiausias pareigūnas, atsakingas už bendrą organizacijos valdymą bei turintis teisinės priežiūros įgaliojimus, sprendimai yra priimami kolegialiai, t. y. prezidento, kolegijos, audito grupių, skyrių senatų ir senato. Pastebima, kad kolektyvinis svarstymas ir kolegialus sprendimų priėmimas yra laikomas

490 Aaken van, A. *supra note* 76, p. 65, 67.

491 Vienaip ar kitaip Vokietijos centrinio banko statusą reglamentuojantis įstatymas (12, 13 paragrafai) numato, kad tai yra Europos centrinių bankų sistemos dalis. Žr.: *Ibid*., p. 71.

492 Tiek Vokietijos centrinio banko įstatyme (21 paragrafas), tiek Federalinio audito teismo įstatyme (pirmas paragrafas) yra nurodyta, kad jos yra aukščiausiosios federalinės institucijos ir nepriklausomos finansinės kontrolės institucijos, kurios paklūsta tik įstatymui. Tačiau turi padėti federaliniam parlamentui bei federalinei Vyriausybei, siekiant joms savo tikslų.

493 Centrinio banko poįstatyminiai teisės aktai yra priimami šio banko tarybos, jiems turi pritarti federalinis kabinetas ir jie turi būti publikuoti federaliniame oficialiame leidinyje. Tuo tarpu Federalinis auditas įpareigotas tiesiog paskelbti savo priimtus sprendimus, kuriems nereikalingas nei kabineto, nei parlamento pritarimas.

494 Federalinis auditas tikrina atsiskaitymus, nagrinėja biudžeto tvarkymą, fondų naudojimo ekonomiškumą ir efektyvumą. Jis yra atsakingas už visos šalies finansinio valdymo tikrinimą. Taip pat jis turi teisę atlikti auditą institucijų, kurios nėra federalinės administracijos dalis, bet naudoja federalinio biudžeto lėšas, administruoja federalinius fondus ar turtą, gauna subsidijas iš Federacijos, taip pat įmonių, kurių didžiosios dalies akcijų savininkas yra Federacija, net jei tai yra komerciniai ar industriniai kooperatyvai ar viešųjų paslaugų teikėjai, jeigu savo veiklai įgyvendinti gauna lėšų iš federalinių fondų. Teismas turi teisę gauti bet kokią informaciją iš audituojamų subjektų, o šie privalo pateikti ją.

495 Bundesrechnungshof Act [interaktyvus]. Bundesrechnungshof [žiūrėta 2012-04-11]. <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/brh-act_e.pdf>.

nepriklausomumo ir autonomijos stiprinimo faktoriumi[496]. Remiantis Konstitucijos 114 str. 2 d., Federalinis auditas kasmet privalo pateikti metinę ataskaitą Vyriausybei, Bundestagui bei Bundesratui. Federalinis auditas veikia kaip patarėjas federaliniam parlamentui, Vyriausybei, atskiroms federalinėms ministerijoms. Federalinį auditą kontroliuoja abeji parlamento rūmai, kurie pateikia rekomendacijas. Teigiama[497], kad teisminė kontrolė dėl Federalinio audito retai kada vykdoma. Juk jo veikla bei ataskaitos nėra susijusios su asmenų teisėmis, be to, Federalinio audito aktai nėra privalomi. Vis dėlto esama atvejų, kai piliečiai kreipėsi į teismą dėl Federalinio audito veiklos, dažniausiai dėl to, kad jo ataskaitose būdavo minimi jų duomenys. A. van Aaken teigia, kad tokio pobūdžio bylas paprastai nagrinėja administraciniai teismai[498]. Taigi, jei yra pažeidžiamos asmens teisės, Federalinio audito teisminė kontrolė bus atliekama administracinio teismo.

Kadangi Vokietijos *centrinio banko* nepriklausomumas yra įtvirtintas Centrinio banko įstatymu[499], o ne Konstitucija, tai, manoma, kad šios institucijos nepriklausomumas nėra konstituciškai reikalaujamas. Bet kartu tai nėra Konstitucijos uždrausta. Vokietijos administracinės teisės specialistai[500] pastebi, kad bankas nuo 1999 m. tapo patariamąja, vykdomąja institucija, nes jo monetarinės politikos sprendimų kompetencija buvo pavesta Europos centrinio banko tarybai. Taigi, Vokietijos centrinis bankas tapo Europos centrinio banko dalimi, kadangi jo įgaliojimai leisti banknotus yra perduoti Europos centriniam bankui[501]. Centrinio banko vadovybė, remiantis Įstatymo 2 d. 7 p., yra sudaryta iš centrinio banko vykdomosios tarybos, į kurią įeina banko prezidentas, jo pavaduotojas ir keturi nariai. Visus juos skiria federalinis prezidentas. Banko prezidentą, jo pavaduotoją ir vieną narį siūlo federalinė Vyriausybė, kitus tris narius siūlo aukštesnieji parlamento rūmai – Bundesratas, suderinęs su federaline Vyriausybe. Nariai skiriami aštuonerių metų kadencijai, išskirtiniais atvejais trumpesniam laikui, bet ne trumpiau kaip penkeriems metams. Narių teisiniai santykiai su banku reguliuojami kontraktais. Šiems kontraktams turi pritarti federalinė Vyriausybė. Centrinis bankas turi savo regionines tarnybas, kurių vadovai pavaldūs centrinio banko vykdomajai tarybai. Trečioje Įstatymo dalyje įtvirtinti banko santykiai su federaline Vyriausybe. Įstatymo 12 p. nustato, kad centrinis bankas, vykdydamas savo funkcijas, turi būti nepriklausomas nuo federalinės Vyriausybės nurodymų. Tačiau Įstatymo 13 p. skelbia, kad bankas turi patarti federaliniam kabinetui pinigų politikos klausimais. Federalinė Vyriausybė gali kviestis banko prezidentą į svarstymus dėl svarbių pinigų politikos klausimų. Tai laikoma tam tikra neformalia politine įtaka Centriniam bankui[502]. A. van Aaken teigia, kad centrinis Vokietijos bankas yra labiausiai nepriklauso-

496 Aaken van, A. *supra note* 76, p. 67.

497 *Ibid*., p. 67-69.

498 *Ibid,* p. 69.

499 Bundesbank Act [interaktyvus]. Bundesbank [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf>.

500 Aaken van, A. *supra note* 76, p. 78.

501 Tas numatyta ir Įstatymo 1 d. 3 p. Žr.: Aaken van, A. *supra note* 76, p. 78; Bundesbank Act [interaktyvus]. Bundesbank [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf>.

502 Aaken van, A., *supra note* 76, p. 78.

ma institucija finansiniu atžvilgiu, nes jis nėra federalinio biudžeto dalis. Federalinio audito komentarai dėl Banko veiklos yra perduodami Federalinei finansų ministerijai. A. van Aaken tvirtina, kad neegzistuoja jokia teisminė kontrolė dėl Centrinio banko priimtų sprendimų, nes šios institucijos strategijos nėra susijusios su asmenų teisių pažeidimu[503].

2.4.3. Aukštesnės federalinės autonominės administravimo institucijos

Pastebima, kad Vokietijoje egzistuoja reguliavimo institucijos[504], kurių atžvilgiu priežiūrą atlieka Federalinė ekonomikos ir technologijų ministerija. Taigi tai nėra dariniai, kurie būtų atskirti nuo hierarchinės viešosios administracijos sistemos. Tačiau manoma, kad federalinės agentūros statusas lyginant su kitais viešosios administracijos dariniais santykiuose su ministerijomis yra specifinis. Kaip minėta, apskritai egzistuoja virš šešiasdešimties aukštesniųjų federalinių institucijų. Keletą jų, pasižyminčiu išskirtiniu autonomiškumu, prasminga aptarti detaliau.

Konkurencijos įstatymo 51 paragrafas[505] įtvirtina *Federalinį draudžiamų susitarimų biurą* (vok. *Bundeskartellamt, BKartA*) kaip nepriklausomą aukštesnę federalinę instituciją. Tačiau šis darinys yra atskaitingas Federalinei ekonomikos ir technologijų ministerijai. Nors organizaciškai Federalinis draudžiamų susitarimų biuras yra pavaldus Ekonomikos ir technologijų ministerijai, tačiau praktiškai strateginiai sprendimai, jei juose nėra aiškiai išreikštas politinis svarbumas, yra priimami paties biuro[506]. Tačiau Įstatymo 51 paragrafo 2 punkte nustatyta, kad Biuro priimami sprendimai turi atitikti Ekonomikos ir technologijų ministerijos nurodymus. Konkurencijos įstatyme yra numatytos sąlygos, kuomet Federalinė ekonomikos ir technologijų ministerija imasi vykdyti konkurencijos reguliavimą, pvz., kai kartelinis susitarimas nepatenka į Įstatymo numatytas išimtis ir Ekonomikos ir technologijų ministerija nusprendžia, kad konkurencijos suvaržymas yra būtinas, jei tai gali padėti šalies ekonomikai ar bendram gėriui, kai eksporto kartelis yra susitarimas, apsaugantis eksportą rinkose, kurios yra už šalies teritorijos ir t.t. Tačiau Federalinė ekonomikos ministerija gali ir netiesiogiai veikti jai pavaldžias institucijas, pavyzdžiui, teikiant nurodymus Biurui, savo nuomonę prie Biuro ataskaitų sprendžiant konfliktus tarp Biuro ir kito vyriausybinio subjekto, atsakingo už reguliuojamą industriją. Draudžiamų susitarimų biuras neturi galutinių sprendimų teisės susiliejimų ir įsigijimų srityje. Ši sritis paliekama politiniam dariniui,

---

503 *Ibid.*

504 Į Federalinės ekonomikos ir technologijų ministerijos valdymo sritį patenka: Draudžiamų susitarimų biuras (Bundeskartellamt), Ekonomikos ir eksporto kontrolės fedralinės tarnyba (BAFA), Federalinė elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūra (BnetzA), Federalinis medžiagų mokslinio ir laboratorinio tyrimo institutas (BAM), Nacionalinis metrologijos institutas (PTB), Federalinis žemės ir gamtinių išteklių mokslų institutas (BGR). Žr.: Federalinė ekonomikos ir technologijų ministerija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-20]. <http://www.bmwi.de/English/Navigation/Ministry/agencies,did=161258.html>.

505 Gesetz gegen Wettebewerbsbeschrankungen. Act against Restraints of Competition [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-12]. < http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB/110120_GWB_7_Novelle_E.pdf>.

506 Aaken van, A., *supra note* 76, p. 80.

t. y. Ekonomikos ir technologijų ministerijai[507]. Tačiau A. van Aaken pripažįsta, kad praktikoje šis biuras yra pakankamai nepriklausomas, nes jis privalo spręsti kompetencijos klausimus laikydamasis įstatymo raidės, tuo tarpu ministerijos, kaip politinio Vyriausybės kabineto dalis, neprivalo. Tai gali sukelti tam tikrą įtampą, nes ne visada Biuro sprendimai sutampa su ministerijos interesais.

Vokietijos sistemoje šis valdžių susipriešinimas aiškinamas tuo, kad turi būti tiesioginio poveikio kompetencijai įstaiga, kurios neveiktų perteklinis politinis lobizmas ar visuomenės nuomonė, bet kuri taiko įstatymus ir strategijas aiškiai laikydamasi įstatymo raidės[508]. Kadangi Biuro pareigūnai nėra renkami, o skiriami (Biuro prezidentą skiria Vyriausybė ekonomikos ministro siūlymu), jie kvalifikuojami kaip vyresnieji valstybės tarnautojai, todėl ši institucija yra laikoma nepolitine (Įstatymo 51 paragrafo 4 punktas). Šie tarnautojai negali būti įmonių savininkais ar jų vadovais. Sprendimai šiame darinyje priimami kolegialiai – pirmininko ir narių. Vadovaujantis Įstatymo 53 paragrafo 1 punktu, Biuras kas dvejus metus publikuoja savo veiklos ataskaitas, prie kurių pridedami ir ministro nurodymai. Vyriausybė, remiantis Įstatymo 53 paragrafo 2 punktu, perduoda ataskaitas Bundestagui kartu su savo komentarais. Biuras gali leisti nurodymus, kuriais draudžia tam tikrą veiklą arba taiko atsakomybę[509], gali tyrinėti verslo dokumentus, leidus vietos teisėjui. Asmuo gali skųsti Biuro nurodymus jo atžvilgiu Apeliaciniam teismui (Įstatymo 63 paragrafas), t. y. bendrosios kompetencijos teismui.

Federalinė elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūra (vok. *Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, BNetzA*[510]), vadovaujantis Federalinio elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūros įstatymo[511] 1 paragrafu, yra nepriklausoma aukštesnė federalinė institucija. Iki 2005 m. ši institucija vadinosi *Telekomunikacijų ir pašto reguliavimo institucija*[512], kuri susiformavo iš buvusios Pašto ir telekomunikacijų federalinės ministerijos bei Federalinės pašto ir telekomunikacijų tarnybos. Priežastis ją steigti buvo Europos direktyvos[513], o taip pat baimė, kad buvusios pašto ir telekomunikacijų rinkų monopolijos (vok. *Deutsche Post AG ir Deutsche Telekom AG*) stiprins dominuojančią poziciją. Nors teigiama, kad šios institucijos atžvilgiu teisinę ir tarnybinę priežiūrą atlieka Federalinė

507 Būta atvejų, kai ministerijos sprendimai buvo priešingi biuro, pvz., Draudžiamų susitarimų biuras uždraudė Ruhrgas susiliejimą, tuo tarpu Ekonomikos ministerija leido (2003). Žr. *Ibid*.

508 *Ibid*.

509 A. van Aaken pateikia tokį pavyzdį, t. y. 2003 m. Biuras paskyrė 660 milijonų eurų baudą cemento karteliui Vokietijoje. Financial Times Deutschland, 2003 balandžio 14 d. Žr.: *Ibid*.

510 Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bonn [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1931/DE/DieBundesnetzagentur/Bundesnetzagentur_node.html>.

511 Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.gesetze-im-internet.de/begtpg/__1.html>.

512 Galim atrasti paralelių su JAV Federaline komunikacijų komisija. Žr.: Aaken van, A., *supra note* 76, p. 80.

513 Direktyva 90/388/EB skirta telekomunikacijų paslaugoms, kurioje teigiama, kad valstybės narės privalo užtikrinti, kad nuo 1991 m. liepos 1 d. nepriklausomos institucijos nuo ryšių organizacijų teiktų licencijas, kontroliuotų specifikacijų tipus, dažnių paskirstymą, vykdytų vartojimo priežiūrą. Direktyva 97/51/EB taip pat reikalauja nepriklausomumo.

ekonomikos ir technologijų ministerija, tačiau šio darinio laikyti Ekonomikos ir technologijų ministerijos dalimi negalima. Oficialiame šios agentūros tinklalapyje jos statusas įvardijamas kaip „atskira aukštesnė federalinė institucija, priskiriama prie Federalinės ekonomikos ir technologijų ministerijos veiklos srities“[514]. Remiantis Federalinės elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūros įstatymo[515] 3 paragrafu, Agentūrai vadovauja prezidentas ir du jo pavaduotojai. Jie skiriami Federacijos prezidento, federalinės Vyriausybės ir patariamosios tarybos siūlymu paprastai penkerių metų kadencijai. Patariamąją tarybą sudaro šešiolika narių iš Vokietijos Bundestago ir šešiolika narių iš Bundesrato. Juos skiria federalinė Vyriausybė Bundesrato ir Bundestago siūlymu. Taryba dalyvauja Agentūrai priimant sprendimus, pataria Agentūrai Energetikos įstatymo įgyvendinimo srityje, federalinei Vyriausybei dėl Agentūros vadovybės skyrimo klausimais. Vadovaujantis Įstatymo 6 paragrafu, Taryba priima sprendimus kolegialiai paprasta dauguma reguliariuose, ne viešuose posėdžiuose. Šios institucijos sprendimai aptariami palatų, kurių yra devynios. Trys palatos skirtos telekomunikacijų klausimams spręsti, energetikos klausimams – viena, elektros tiekimo tinklams – viena, dujų tiekimo – viena, elektros – viena, dujų – viena ir dar viena – pašto klausimams. Palatos vokiečių literatūroje vadinamos kvazitesiminiais dariniais (vok. *quasi gerichtsformige Kollegialorgane*[516]). Kai kuriuose šaltiniuose teigiama, kad Agentūros išleistiems sprendimams turi pritarti ministras, o tai riboja šių institucijų nepriklausomumą. Tačiau atlikus šios institucijos statusą reglametuojančių teisės aktų analizę paaiškėjo, kad ministro pritarimo nereikia. Kas dvejus metus ši institucija turi pateikti savo ataskaitas įstatymų leidėjui. Taip pat viešina licencijavimo administravimo principus oficialiame leidinyje, teikia dviejų metų ataskaitas Monopolijos komisijai[517]. Palatų nariai yra valstybės tarnautojai, kuriuos skiria ministras. Jų sprendimų teisėtumą nagrinėja administraciniai teismai arba bendrosios kompetencijos teismai, jei tai susiję su energetikos sritimi, todėl jų negali panaikinti ministras. Tai reiškia, kad ministras pernelyg negali veikti Agentūros priimamų sprendimų, nes jie kontroliuojami tik teismų. Taigi čia galima įžvelgti didesnio nepriklausomumo faktorių. Konstitucijos 87 e ir 87 f straipsniuose įtvirtinta, kad šias sritis turi administruoti federalinės institucijos. O tai reiškia,

514 “ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie“. Žr.: Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bonn [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1931/DE/DieBundesnetzagentur/Bundesnetzagentur_node.html>.

515 Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.gesetze-im-internet.de/begtpg/__1.html>.

516 Tokį darinį sudaro pirmininkas ir du asesoriai, kurie atlieka viešas ir nerašytines procedūras.

517 *Monopolkommission* statusas reglamentuojamas (vok.) *Gesetz gegen Wettebewerbsbeschrankungen*, kaip ir draudžiamų susitarimų biuro. Ši komisija pagal Įstatymo 44 paragrafo 2 punktą yra nepriklausoma, teikianti savo nuomones Vyriausybei. Ji, remiantis Įstatymo 45 paragrafo 1 punktu, sudaryta iš penkių narių, patyrusių ekonomikoje, konkurencijos teisėje, technologijose, verslo administravime. Juos siūlo Vyriausybė, federalinis Prezidentas skiria ketverių metų kadencijai, gali būti paskirti iš naujo. Jie negali būti įstatymų leidėjo ar Vyriausybės nariai. Žr.: Gesetz gegen Wettebewerbsbeschrankungen. Act against Restraints of Competition [interaktyvus]. Bundeskartellamt [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB/110120_GWB_7_Novelle_E.pdf>.

remiantis Konstitucijos 86 str., kad agentūra turi būti ministerijos prižiūrima. Todėl ji ir nebuvo įsteigta kaip aukščiausia federalinė institucija.

Reiktų atkreipti dėmesį, kad Draudžiamų susitarimų biuras (BKartA) ir Federalinė elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūra (BNetzA) dalyvauja bendrame Konkurencijos įstatymo vykdyme, kuris iš esmės įgyvendinamas BKartA. Taip pat BnetzA prižiūri tolesnę reguliavimo plėtrą elektros, dujų, telekomunikacijų, pašto rinkų infrastruktūrą skatindama veiksmingą konkurenciją. Abiejų agentūrų bendradarbiavimas įtvirtintas Geležinkelių įstatymu, Energetikos įstatymu, Pašto įstatymu, Telekomunikacijų įstatymu. Tuo siekiama vienodo įstatymų interpretavimo. Bendradarbiavimas vykdomas sutarties pagrindu arba komentarų forma. Abu dariniai yra atskiros aukštesnės federalinės institucijos, tačiau priskiriamos Ekonomikos ir technologijų ministerijos veiklos sričiai. Visgi jų santykiai su šia ministerija skirtingi. BKartA priimami sprendimai turi atitikti Ekonomikos ir technologijų ministerijos nurodymus, o štai sprendimams, priimtiems BNetzA palatų, nereikia ministerijos pritarimo.

2.5. Nepriklausomų administravimo institucijų modelis Čekijos Respublikoje *(nezávislé správní orgány)*

Čekų mokslininkai jau ne vienerius metus nagrinėja nepriklausomų administravimo subjektų problematiką. Manoma, kad tai susiję su viešosios administracijos reformomis bei koncepciniais apsvarstymais, kurie, be kita ko, yra veikiami EBPO pasiūlymų unifikuoti nepriklausomų reguliavimo subjektų teisinį statusą[518]. Iki to laiko Čekijoje kalbos apie tam tikrų subjektų nepriklausomumą apsiribodavo diskusijomis dėl centrinio banko nepriklausomumo[519]. Čekų autoriai, vardydami viešojo administravimo subjektus, šalia Vyriausybės, ministerijų, įstaigų, pavaldžių ministerijoms, mini ir nepriklausomus administravimo subjektus. Čekai juos vadina nepriklausomais administravimo organais arba valstybės institucijomis, kurios įgyvendina viešąjį administravimą šalia organizacinės jos struktūros (ček. *státní úřady, které vykonávají státni správu mimo její organizační strukturu*)[520]. V. Vopálka šias institucijas dar vadina netiesiogine administracija (ček. *nepřimá správa*) arba institucijos prie institucijų (ček. *orgány při orgánech*)[521].

---

518 2001 m. ČR Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 650 dėl Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos pasiūlymo tolesniems reguliavimo reformos veiksmams ČR, 2004 m. Vyriausybės nutarimas Nr. 237 Dėl reformos ir centrinės viešosios administracijos modernizavimo veiksmų bei pagrindinių krypčių. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 129.

519 ČR centrinio banko nepriklausomumo problematiką nagrinėjo tiek mokslininkai, tiek praktikai. Pavyzdžiui, ČR Konstitucinis teismas yra priėmęs sprendimų dėl nepriklausomo centrinio banko statuso Nález č. 90/ 2001 Sb. ÚS, sv. 22 (č. 278/ 2001 Sb. a oprava č. 96/ 2002 Sb.) [interaktyvus]. Ústavní soud České republiky [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.concourt.cz/view/pl-14-01>; Mokslininkai: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 139-146.

520 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 129-161; Vopálka, V., *supra note* 78, p. 87-97; Mikule, V., *supra note* 80, p. 251-255; Pelikánová, I., *supra note* 79; Ježek, T., *supra note* 81, p. 347-351; Sládeček, V., *supra note* 83, p. 227-234.

521 Vopálka, V., *supra note* 78, p. 88-89.

2.5.1. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai

ČR Konstitucijos 67 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybė yra „aukščiausias vykdomosios valdžios organas“[522]. Tokia nuostata reiškia, kad Čekijoje yra įtvirtinta vykdomosios valdžios hierarchija, kurios viršūnėje yra Vyriausybė, tai kartu rodo ir ypatingą Vyriausybės atsakomybę tiek valstybės viduje, tiek ir išorėje: “Vyriausybė kaip aukščiausias vykdomosios valdžios organas šią valdžią integruoja ir koordinuoja, valdo visus jos sluoksnius ir yra už tai atsakinga”[523]. Prezidentas įgaliojimus, numatytus ČR Konstitucijos 62 straipsnyje[524], vykdo pakankamai savarankiškai. Visi kiti įgaliojimai, susiję su vykdomąja valdžia, įstatymų leidėjo nėra patikėti viešajai administracijai, o Vyriausybei[525]. Tačiau Vyriausybė turi aukščiausios institucijos statusą viešosios administracijos atžvilgiu, nes „vadovauja, kontroliuoja ir jungia“ ministerijų bei kitų centrinių viešojo administravimo subjektų veiklas[526]. Nors reikia pabrėžti, kad Įstatymo dėl ministerijų ir kitų centrinių administravimo subjektų steigimo (dar jis vadinamas kompetencijos įstatymu) 28 straipsnio 1 dalyje paminėtos tik ministerijos, tačiau antroje to straipsnio dalyje yra įvardyti kiti centrinio administravimo subjektai[527]. O tai,

---

522 *Ústava České republiky*. Nakladatelství Olomouc, 1997.

523 Pavlíček V. *Ústavní pravo České republiky*. Praha: Linde, 2001, p. 343.

524 62 str.: Respublikos Prezidentas:
a) skiria ir atleidžia Ministrą Pirmininką bei kitus Vyriausybės narius ir priima jų atsistatydinimą, atšaukia Vyriausybę ir priima jos atsistatydinimą,
b) sušaukia Deputatų rūmų sesiją,
c) paleidžia Deputatų rūmus,
d) suteikia Vyriausybei, kurios atsistatydinimą priėmė arba kurią atšaukė, įgaliojimus, kol nebus paskirta nauja Vyriausybė,
e) skiria Konstitucinio teismo teisėją, jo pirmininką ir pavaduotojus,
f) iš Aukščiausiojo teismo teisėjų skiria pirmininką ir jo pavaduotojus,
g) atleidžia nuo teismo skirtų bausmių ar jas sušvelnina, tvarko (liepia), kad baudžiamųjų bylų nagrinėjimas nebūtų pradedamas, o jeigu pradedamas, turi būti sustabdomas ir ankstesni nuosprendžiai panaikinti,
h) turi teisę grąžinti Parlamentui priimtą įstatymą, išskyrus konstitucinį įstatymą,
i) pasirašo įstatymus,
j) skiria Aukščiausios kontrolės institucijos prezidentą ir viceprezidentą,
k) skiria Čekijos Nacionalinio Banko valdybos narius,
l) skelbia referendumą dėl Čekijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą.

525 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 130.

526 řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky: Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky [interaktyvus]. Portál veřejné správy [žiūrėta 2011-07-29]. < http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=31338&fulltext=&nr=2~2F1969&part=&name=&rpp=15#local-content.

527 Remiantis Įstatymo dėl ministerijų ir kitų centrinių administravimo subjektų steigimo antru straipsniu, centriniai administravimo subjektai yra Čekijos statistikos įstaiga (ček. *Český statistický úřad*), Čekijos žemėtvarkos ir kadastro tarnyba (ček. *Český úřad zeměměřický a katastrální*), Čekijos banko tarnyba (ček. *Český báňský úřad*), Pramoninės nuosavybės įstaiga (ček. *Úřad průmyslového vlastnictví*), Visuomenės informavimo sistemos tarnyba (ček. *Úřad pro veřejné informační systémy*), Valstybinių išteklių rezervo tarnyba (ček. *Správa státních hmotných rezerv*), Valstybinė branduolinės saugos tarnyba (ček. *Státní úřad pro jadernou bezpečnost*), Nacionalino saugumo tarnyba (ček. *Národní bezpečnostní úřad*), Energetikos reguliavimo tarnyba (ček. *Energetický regulační úřad*), ČR Vyriausybės tarnyba (ček. *Úřad vlády České republiky*), Čekijos ryšių tarnyba (ček. *Český*

pasak J. Handrlicos, reiškia, jog ne tik ministerijos, bet ir įvardyti administravimo subjektai yra įpareigoti laikytis Vyriausybės nutarimų. Antraip juk Vyriausybė galėtų ir nesiūlyti Prezidentui skirti asmenį Čekijos statistikos įstaigos vadovu ar Asmens duomenų apsaugos tarnybos vadovu[528]. Kaip žinia, visų kitų Įstatyme dėl ministerijų ir kitų centrinių administravimo subjektų steigimo įvardytų centrinių administravimo subjektų vadovus skiria Vyriausybė.

Vyriausybė yra atsakinga įstatymų leidėjui, t. y. ČR parlamento Deputatų rūmams[529]. Iš Konstitucijos 71 str., [530] 72 str., [531] 73 str.,[532] ir 75 str.[533] konteksto akivaizdu, jog ši atsakomybė apsiriboja Deputatų rūmų pasitikėjimu Vyriausybe. Vyriausybė pagal Konstitucijos 67 str. 2 dalį atsako kaip vienis[534]. Konstitucijoje nieko nėra nurodyta apie atskirą ministro pirmininko ar ministrų atsakomybę.

Vyriausybė už savo veiklą atsiskaito Deputatų tarybai. Tačiau klausimai lieka – ar gali būti suteikti viešosios administracijos įgaliojimai subjektams, kurie nėra pavaldūs Vyriausybei ir kurie nebus įpareigoti laikytis jos nurodymų, ar galima patikėti administravimą nepriklausomam dariniui, kuris nėra tiesiogiai ar netiesiogiai pavaldus Vyriausybei, ir kas atsakys už nepriklausomų darinių administravimo vykdymą[535].

ČR Konstitucijoje yra numatytos dvi specialų statusą turinčios institucijos – tai Aukščiausioji kontrolės institucija (ček. *Nejvyšší kontrolní úřad*) ir Čekijos nacionalinis bankas (ček. *Česká národní banka*). Konstitucija nenumato daugiau subjektų, nepavaldžių Vyriausybei. Anot J. Handrlicos[536], tokį dalyką galima būtų interpretuoti

---

telekomunikační úřad). To paties straipsnio trečioje dalyje teigiama, kad Čekijos statistikos įstaigos vadovą bei Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnybos vadovą skiria Respublikos Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Visų kitų įtaigų vadovus skiria ir atleidžia ČR Vyriausybė. Žr.: *Ibid*.

528 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 131.

529 Remiantis ČR Konstitucijos 15 str., (1)Įstatymų leidžiamoji valdžia Čekijos Respublikoje priklauso Parlamentui. (2) O Parlamentą sudaro du rūmai - Deputatų rūmai ir Senatas.

530 71 str.
Vyriausybė gali pasiūlyti Deputatų rūmams pareikšti pasitikėjimą.

531 72 str.
(1) Deputatų rūmai Vyriausybei gali pareikšti nepasitikėjimą.
(2) Jeigu pasiūlymą Vyriausybei pareikšti nepasitikėjimą raštu pateikė mažiausiai penkiasdešimt deputatų, šį
pasiūlymą apsvarsto Deputatų rūmai. Pasiūlymo priėmimui reikia paprastosios daugumos visų deputatų balsų.

532 73 str.
(1) Ministras Pirmininkas savo atsistatydinimą pateikia Respublikos Prezidentui. Kiti Vyriausybės nariai perduoda atsistatydinimą Respublikos Prezidentui per Ministrą Pirmininką.
(2) Vyriausybė atsistatydina, jeigu Deputatų rūmai atmetė jos prašymą pareikšti pasitikėjimą arba jeigu jai pareiškė nepasitikėjimą. Vyriausybė visada atsistatydina po naujai išrinktų Deputatų rūmų steigiamojo posėdžio.
(3) Jei Vyriausybė atsistatydina pagal 2 dalį, Prezidentas priima atsistatydinimą.

533 75 str.
Respublikos Prezidentas atleidžia Vyriausybę, kuri turėjo atsistatydinti.

534 67 str.
(1) Vyriausybė yra aukščiausias vykdomosios valdžios organas.
(2) Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas, Ministro Pirmininko pavaduojai ir ministrai.

535 Tokius klausimus užduoda J. Handrlica, V. Vopálka. Žr.: Handrlica, J., *supra note* 47, p. 131; Vopálka, V., *supra note* 78, p. 95.

536 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 132.

dvejopai. Pirma, institucijos, kurioms suteikti valstybinio administravimo įgaliojimai joms nesant hierarchinės administracijos struktūros dalimi, statusas turi būti įtvirtintas Konstitucijoje. Todėl buvo siūloma papildyti ČR Konstituciją nauju straipsniu, t. y. „institucijas, nepriklausomas nuo Vyriausybės, galima steigti ir jų veiklą nustatyti tik įstatymu“[537]. Antra, galima remtis koncepcija, kad Konstitucija nesiima apibrėžti visų viešosios administracijos aspektų ir kad kai kurie vykdymo modeliai suderinami su Konstitucijos 79 straipsniu[538], t. y. modelius kurti leidžia įstatymai. Trečia, atsižvelgus į ES direktyvas galima numanyti, jog įstatymų leidėjas įstatymų pagrindu steigs institucijas, nepavaldžias Vyriausybei. 1999 m. tai numatė I. Pelikánová, kai teigė, jog Konstitucija neatlieka ir neprivalo atlikti užduoties nustatyti visaapimantį viešosios administracijos institucinį pagrindą[539].

2.5.2. Nepriklausomų administravimo institucijų sistema

V. Sládečekas yra įsitikinęs, kad neįmanoma, jog administracinės įstaigos būtų visiškai nepriklausomos, dažniausiai kalbama apie dalinį nepriklausomumą (tik kai kuriose srityse ir kai kuriais požiūriais)[540].

Kaip jau minėta, ČR Konstitucijoje yra numatytos dvi institucijos, kurios turi specialų statusą:

- Konstitucijos 97[541] str. 1 dalyje teigiama, jog Aukščiausioji Kontrolės institucija yra nepriklausomas organas, kuris prižiūri valstybės turto valdymą ir valstybės biudžeto vykdymą. Pagal to paties straipsnio 2 dalį Prezidentas skiria Aukščiausiosios Kontrolės institucijos prezidentą ir viceprezidentą Deputatų rūmų teikimu. O minėto straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad Aukščiausiosios

---

537 Štai kaip V. Sládeček įžvelgė tuos klausimus: „ar tokia situacija, t. y. reliatyviai ir visiškai nepriklausomų institucijų egzistavimas neprieštarauja Konstitucijai. Ar ta nepriklausomybė būtina, pagrįsta, reikalinga. Negalima nepastebėti, kad nepriklausomų organų, vykdančių valstybinį valdymą, steigimas akivaizdžiai tapo tam tikra nauja viešojo administravimo vystimosi kryptis aštuoniasdešimtais ir devyniasdešimtais metais (pvz., Prancūzijoje, DB ir kitose ES šalyse narėse). Nieko nelieka, tik tokį naują reiškinį, kaip kai kurių institucijų nepriklausomumą, analizuoti ir gerbti bei palaipsniui reflektuoti mūsų sąlygomis. Mums atrodo, kad būtų naudinga išsaugoti konformizmą tiems naujiems teisiniams fenomenams, o Konstituciją reikia papildyti. Tik 2001 metais Nuolatinė Senato komisija Konstitucijos rengimui pasiūlė papildyti 79 str. taip: „Vykdomosios valdžios organus, nepriklausomus nuo Vyriausybės, galima steigti ir jų veiklą numatyti tik įstatymais“. Siūlytume turiniu detalesnį šio straipsnio antros dalies variantą: Radijo ir televizijos taryba bei Asmens duomenų apsaugos tarnyba yra administravimo institucijos, įsteigtos įstatymais ir nepriklausomos nuo Vyriausybės. Įstatymas galėtų nustatyti, kad ir kitos kai kurios administravimo tarnybos gali būti iš dalies arba visai atskirtos nuo pavaldumo Vyriausybei“. Žr.: Sládeček, V., *supra note* 83, p. 233-234; Mikule, V., *supra notes* 80, p. 251; Ježek, T., *supra note* 81, p. 351.

538 79 str.
(1) Ministerijas ir kitas administracines institucijas bei jų žinybingumą/ kompetenciją nustato tik įstatymas.
(2) Teisinį valstybės tarnautojų statusą ministerijose ir kituose organuose apibrėžia įstatymas.
(3) Ministerijos, kitos administracinės institucijos bei savivaldos organai pagal įstatymą ir jo numatytose ribose gali leisti poįstatyminius aktus (instrukce, předpisy), jei tai numatyta įstatymuose.

539 Pelikánová, I., *supra note* 79, p. 216.

540 Sládeček, V., *supra note* 83, p. 228.

541 *Ústava České republiky*. Nakladatelství Olomouc, 1997.

Kontrolės institucijos statusą, kompetenciją, organizacinę struktūrą bei kitas detales nustato įstatymas[542].

- Konstitucijos 98[543] str. 1 dalis skelbia, kad centrinis valstybės bankas yra Čekijos nacionalinis bankas. Pagrindinis šio banko tikslas yra rūpintis valiutos stabilumu. Į jo veiklą galima kištis tik remiantis įstatymu. To paties straipsnio antroje dalyje įtvirtinta, kad šio darinio statusą, kompetenciją ir kitas detales nustato įstatymas[544].

V. Sládečeko nuomone, likusias Čekijos nepriklausomas administravimo institucijas galima išskaidyti į dvi stambias grupes, kurios sudarytų nepriklausomų administravimo institucijų sistemą[545]. Pirma, grupė darinių, kuriuos galima pavadinti *reliatyviai nepriklausomomis įstaigomis.* Antra, grupė darinių, kuriuos įvardija *visiškai nepriklausomomis įstaigomis.* Pirmai grupei priklauso centrinės administravimo institucijos, susietos Vyriausybės nutarimais ir jos pareiga valdyti ir kontroliuoti jų veiklą. Šiai grupei būtų galima priskirti Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaigą, Čekijos statistikos įstaigą, Energetikos reguliavimo tarnybą, o taip pat Čekijos telekomunikacijos tarnybą. Visiškai nepriklausomų administravimo institucijų kategorijai galima priskirti Radijo ir televizijos tarybą, Asmens duomenų apsaugos tarnybą, o su tam tikromis išimtimis galima priskirti ir Akreditacinę komisiją[546]. Tačiau reikia pastebėti, kad kiti mokslininkai kai kurias iš šių institucijų priskiria prie Vyriausybės, o pagrindiniu nepriklausomų institucijų kriterijumi laiko tai, kad jų vadovus skiria Prezidentas, nepaisant kieno siūlymu – ar Vyriausybės, ar Senato[547]. Prasminga aptarti kiekvieną iš jų.

---

542 Zákon č. 166/1993 Sb., o nejvyšším kontrolním úřadu [interaktyvus]. Nejvyšší kontrolní úřad [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.nku.cz/assets/zakon_166-93.pdf>.

543 *Ústava České republiky*. Nakladatelství Olomouc, 1997.

544 Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance [interaktyvus]. Česká národní banka [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/zakony/download/zakon_o_cnb.pdf>.

545 Čekijos administracinės teisės vadovėliuose rašoma, jog viešąjį administravimą įgyvendina tokios grupės institucijų, kurios yra išskaidomos į dvi dalis, t. y. tiesiogiai vykdantys viešąjį administravimą ir netiesiogiai vykdantys viešąjį administravimą: a) tiesiogiai: Vyriausybė, ministerijos, kitos centrinio administravimo įstaigos, kitos (necentrinės) administravimo įstaigos, veikiančios visoje valstybės teritorijoje (institucijos, dažniausiai pavaldžios ministerijai arba netgi yra ministerijos dalis, pvz., Čekų mokyklų inspekcija, Čekų kurortų inspekcija, Čekų prekybos inspekcija ir t.t.), regioninės administravimo įstaigos (apskričių įstaigos, bendruomenių įstaigos), viešos apsaugos komandos (ČR policija pavaldi Vidaus ministerijai, ČR priešgaisrinė tarnyba, taip pat Vidaus ministerijos dalis, ČR Muitinė pavaldi Finansų ministerijai, ČR kalėjimų tarnyba kurios vadovą skiria ir atleidžia Teisingumo ministras, Informacinės apsaugos tarnyba, kurios vadovą skiria ir atleidžia Vyriausybė parlamento siūlymu, Vyriausybės sutikimu vidaus ministras skiria Tarptautinių ryšių ir informacijos tarnybos vadovą), nepriklausomos administravimo įstaigos, veikiančios visoje valstybėje. b) netiesiogiai: apskričių institucijos, bendruomenių institucijos, juridiniai ir fiziniai asmenys. Žr.: Sládeček, V., *supra note* 83, p. 196.

546 Sládeček, V., *supra note* 83, p. 228-229.

547 *Vyriausybės įstaigos* yra tokios: Český úřad zeměměřický a katastrální (ČÚZaK), Český báňský úřad (ČBÚ), Úřad průmyslového vlastnictví (ÚPV), Správa státních hmotných rezerv (SSHR), Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB), Národní bezpečnostní úřad (NBÚ), Energetický regulační úřad (ERÚ), Český telekomunikační úřad (ČTÚ), Grantová agentura České Republiky (GAČR), Technologická agentura České republiky (TAČR). *Vyriausybei neatskaitingos institucijos* yra tokios: Český statistický úřad (ČSÚ), Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), Úřad pro ochranu

Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaiga yra centrinis valstybinio administravimo subjektas (ček. *je ústředním orgánem státní správy*), turintis įgaliojimus konkurencijos apsaugos, viešųjų pirkimų ir koncecijų priežiūros, valstybės paramos atitikimo ES taisyklėms stebėjimo ir koordinavimo srityse[548]. Remiantis Ekonominės konkurencijos apsaugos įstaigos veiklos įstatymo[549] pirmo paragrafo trečiuoju punktu, įstaigai vadovauja pirmininkas, kurį skiria Prezidentas Vyriausybės siūlymu šešerių metų kadencijai. To paties straipsnio ketvirtame punkte numatyta, kad pirmininkas negali būti kokios nors partijos ar partijos judėjimo narys. Pirmininką atleidžia Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Tačiau atleisti jį galima tik esant minėtame įstatyme numatytoms aplinkybėms, t. y. jeigu neatlieka savo funkcijų ilgiau nei šešis mėnesius, jeigu pažeidžia įstaigos veiklos nešališkumą ar nepriklausomumą. Pirmininkas skiria tris pavaduotojus, kurie veikia, remdamiesi pirmininko sprendimais. Ši institucija nėra kolegiali, nors jai vadovauja ne direktorius, o pirmininkas.

Čekijos statistikos tarnyba[550] buvo įsteigta 1969 m. Įstatymu dėl ministerijų ir kitų centrinių administravimo subjektų steigimo. Tai centrinė valstybinio valdymo institucija, vadovaujanti apygardų statistinėms tarnyboms, o šios – apylinkių. Šio darinio statusas atskirai reglamentuojamas Čekijos statistikos tarnybos statutu, patvirtintu Vyriausybės nutarimu[551]. Remiantis šio dokumento 6 str., Tarnybai vadovauja primininkas, kurį skiria Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Kadencijos laikas nenustatytas, todėl Vyriausybė bet kada gali pasiūlyti atleisti pareigūną, o Prezidentas tokiam siūlymui turėtų pritarti[552]. Įstatymo dėl statistikos tarnybos 5 paragrafo b punkte nustatyta, kad Čekijos statistikos tarnyba, sudarydama ir pateikdama statistinę informaciją, yra nepriklausoma[553]. Tai reiškia, kad Vyriausybė negali kištis į statistikos tarnybos veiklą savo sprendimais[554]. Gaudama duomenis ir apdorodama bei įvertindama statistinę informaciją ši institucija veikia taip, kad nebūtų pažeistas informacijos objektyvumas ir nebūtų apriboti ar iškraipyti viešinami duomenys (įstatyme vietoje žodžio nepriklausomumas yra žodis „nešališkumo garantijos“ (ček. *záruky nestrannosti*))[555]. Minėto straipsnio a punkte nustatyta, kad, įgyvendinandama valstybės statistikos vei-

osobních údajů (ÚOOÚ), Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV, Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), Česká národní banka (ČNB), ombudsman. Žr.: [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-09-15]. <http://artax.karlin.mff.cuni.cz/~peters/sprava.html>.

548 Úřad pro ochranu osobních údajů [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=13>.

549 Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/273_1996.pdf>.

550 Český statistický úřad [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/>.

551 Statut Českého statistického úřadu schválený usnesením vlády České republiky číslo 1160 ze dne 7. listopadu 2001, ve znění usnesení vlády České republiky číslo 682 ze dne 18. června 2007 [interaktyvus]. ČR statistický úřad [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statut_ceskeho_statistickeho_uradu >.

552 Sládeček, V., *supra note* 83, *p.* 230; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 135.

553 Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě [interaktyvus]. Státní statistická služba [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/5_zaruky_nestrannosti_statni_statisticke_sluzby_>.

554 Mikule, V., *supra note* 80, p. 251-255.

555 Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě [interaktyvus]. Státní statistická služba [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/5_zaruky_nestrannosti_statni_statisticke_sluzby_>.

klą, Čekijos statistikos tarnyba vadovaujasi įstatymais bei kitais teisės aktais, tačiau ne Vyriausybės nutarimais[556]. Įstatymo dėl statistikos tarnybos 6 paragrafe deklaruojama, kad Čekijos statistikos tarnyba steigia savo patariamąjį organą, t. y. tarybą, kurią sudaro Tarnybos pirmininkas bei jo paskirti statistinės teorijos praktikai bei ekspertai (negali būti daugiau nei 25 nariai). Ši tarnyba yra vienvaldė, t. y. jai vadovauja pirmininkas. Tačiau vadovybę be pirmininko sudaro jo paskirti pavaduotojai bei patariamoji taryba.

Energetikos reguliavimo tarnyba[557] buvo įsteigta 2001 m. Įstatymu dėl valstybinio valdymo sąlygų bei vykdymo energetikos srityse bei atitinkamų įstatymų keitimo[558]. Šio įstatymo 15 straipsnyje skelbiama, kad valstybinį valdymą energetikos srityje atlieka ministerija[559], Energetikos reguliavimo tarnyba, valstybinės energetikos inspekcijos. Minėto įstatymo 17 straipsnyje Tarnyba apibūdinama kaip administravimo institucija, įgyvendinanti reguliavimą energetikos srityje. Ji finansuojama iš valstybės biudžeto. Minimo įstatymo 17 b str. 2 dalyje nurodyta, kad Tarnybos vadovą skiria Vyriausybė penkerių metų kadencijai (gali būti asmuo paskirtas ne daugiau kaip dviems kadencijoms). Priežastys, dėl kurių nesibaigus kadencijai galima atleisti pirmininką, yra tokios: dėl rimtos ligos negalint vykdyti savo įsipareigojimų arba dėl grubaus pareigų vykdymo pažeidimo arba dėl teismo sprendimo padarius baudžiamąjį nusikaltimą, o taip pat jei asmuo atsisako atlikti savo funkcijas.

Čekijos ryšių tarnyba[560] buvo įsteigta 2005 m., priėmus Elektroninių komunikacijų įstatymą[561]. Įstatymo trečio paragrafo pirmame punkte ši tarnyba įvardyta kaip centrinė administravimo įstaiga, vykdanti viešąjį administravimą elektroninių ir pašto komunikacijų srityse. Šis darinys savo veikloje vadovaujasi jau minėtu įstatymu, Pašto paslaugų įstatymu[562], Įstatymu dėl kai kurių paslaugų radijo ir televizijos bei informacinės visuomenės srityse apsaugos[563] ir t.t. Remiantis Čekijos ryšių tarnybos statutu, patvirtintu šios institucijos pirmininko[564], darinys savo veikloje vadovaujasi minėtais

556 Taip teigia tiek V. Sládečekas, tiek J. Handrlica. Žr.: Sládeček, V., *supra note* 83, p. 230; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 135.

557 Energetický regulační úřad [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.eru.cz/>.

558 Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) [interaktyvus]. Energetický regulační úřad [žiūrėta 2011-08-01]. < http://www.eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=91&deep=off&type=>.

559 Būtent Pramonės ir prekybos ministerija. Ministerstvo průmyslu a obchodu [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.mpo.cz/>.

560 Žr.: Český telekomunikační úřad [ineraktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/o-ctu/zakladni-informace.html>; Skudder, A. The Regulation of Telecommunications in the Czech Republic. *European Law Journal*. 2003, 9 (3): 341-364.

561 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích [interaktyvus]. Portál veřejné správy [žiūrėta 2011-09-15]. <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=127~2F2005&rpp=15#seznam>.

562 Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách [interaktyvus]. Český telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/cs/download/postovni_sluzby/zakon_29-2000_zpsl-uplne_zneni_01-2011.pdf>.

563 Zákon č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti [interaktyvus]. Český telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2005/sb074-05.pdf>.

564 Statut Českého telekomunikačního úřadu [interaktyvus]. ČR telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/1/download/Statut_CTU/statut_ctu.pdf>.

įstatymais bei ES teisės aktais, tarptautinėmis sutartimis, Statutu, Vyriausybės nutarimais, taip pat savo paties išleistais teisės aktais. Statuto 5 str. nurodyta, kad tarnybai vadovauja pirmininkas, kurį skiria ir atleidžia Vyriausybė informatikos ministro siūlymu. Pirmininkas, baigiantis kalendoriniams metams, pateikia Vyriausybei metinę ataskaitą apie Tarnybos veiklą. Ši institucija yra kolegiali, nes joje steigiama taryba, kuriai vadovauja Tarybos pirmininkas[565]. Ji yra sudaryta iš penkių narių, kuriuos taip pat skiria Vyriausybė informatikos ministro siūlymu. Daugelis faktorių byloja, kad ši institucija nėra visiškai nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios. Pavyzdžiui, Tarnybos tarybos sudaryme dalyvauja Vyriausybė ir Informatikos ministerija, kasmet Tarnyba teikia Vyriausybei veiklos ataskaitą. Maža to, Elektroninių komunikacijų įstatymo 106 paragrafo 1 dalyje nustatyta, kad Tarnyba turi pateikti bet kokią informaciją, jei to reikalauja ministerija. Būtent ministerija teikia pasiūlymus Vyriausybei dėl valstybės politikos elektroninių ryšių srityje ir seka jos įgyvendinimą[566]. Tačiau reikia pripažinti, kad šią Tarnybą laikyti įstaiga prie Informatikos ministerijos nebūtų tikslu, nes Elektroninių komunikacijų įstatyme yra apibrėžti ir šios institucijos santykiai su parlamentu, t. y. kasmet ji privalo teikti veiklos ataskaitą kartu su paaiškinimais ir papildoma informacija ne tik Vyriausybei, bet ir Deputatų rūmams bei Senatui.

Išskirtinė padėtis būdinga *Radijo ir televizijos tarybai*[567]. Remiantis Radijo ir televizijos transliavimo įgyvendinimo įstatymo antruoju skyriumi[568], Taryba yra administravimo darinys radijo ir televizijos transliavimo, audivizualios žiniasklaidos srityje, prižiūrinti programų pasiūlymų įvairovės, teikiamos informacijos saugumą ir vystymą, besirūpinanti jų turinio nepriklausomumu ir t.t. Minėtame įstatyme yra įtvirtintas ypatingas, kombinuotas narių skyrimo ir atleidimo būdas. Narių iš viso trylika. Juos skiria ministras pirmininkas Deputatų rūmų siūlymu. Kadencijos laikas – šešeri metai. Taigi narius renka parlamentas, o tų rinkimų rezultatas yra privalomas ministrui pirmininkui. Parlamentas gali ministrui pirmininkui pasiūlyti atleisti Tarybos narį prieš baigiantis jo kadencijai, jei Tarybos narys nevykdo savo funkcijų arba savo veiksmais sukelia įtarimus dėl jo nešališkumo, nepriklausomumo arba kelia grėsmę visos Tarybos nešališkumui. Tarybos nariai negali būti politinių partijų ar judėjimų dalyviais. Tarybos narių nepriklausomumą pabrėžia nuostata, pagal kurią Tarybos nariai vykdo savo funkcijas asmeniškai ir dėl jų atlikimo negali priimti jokių nurodymų ar instrukcijų.

---

565 Taryba tvirtina Tarnybos statutą, Tarnybos veiklos planą, Tarnybos biudžeto pasiūlymą, pranešimus apie Tarnybos veiklą; priima sprendimus dėl įkainių, svaraus rinkoje verslo subjekto nustatymo bei įpareigojimų nustatymų tokiam subjektui ir t.t. Žr. *Ibid*.

566 Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích [interaktyvus]. Portál veřejné správy [žiūrėta 2011-09-15]. <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=127~2F2005&rpp=15#seznam>.

567 Apie Čekijos žiniasklaidos reguliavimą žr.: Harcourt, A. The Regulation of Media Markets in selected EU Accession States in Central and Eastern Europe. *European Law Journal*. 2003, 9 (3): 325-327.

568 Zákon 231/2001 Sb. ze dne 17. května 2001, o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů [interaktyvus]. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/stavajici-pravni-predpisy/pdf/231-2001.pdf>.

Asmens duomenų apsaugos tarnyba[569] buvo įsteigta 2000 m. Asmens duomenų įstatymo 28 paragrafo pirmoje[570] dalyje įtvirtinta, kad Tarnyba yra nepriklausoma institucija, kuri savo veiklą vykdo nepriklausomai ir vadovaujasi tik įstatymais bei kitais teisės aktais, be to, į jos veiklą galima kištis tik įstatymų nustatyta tvarka. Tarnybos veikla finansuojama iš valstybės biudžeto. Įstatymo 32 ir 33 paragrafuose įtvirtinta ypatinga narių skyrimo ir atleidimo tvarka: Tarnybos pirmininką ir inspektorius skiria Prezidentas Senato siūlymu. Tarnybos pirmininkas skiriamas penkerių metų kadencijai, o inspektoriai – dešimties metų kadencijai. Pirmininkas dar nesibaigus kadencijai gali būti atleistas, jei nebeatitinka reikalavimų, t. y. turėti baigtą aukštąjį išsilavinimą, būti nebaustam už tyčinius nusikaltimus arba nusikaltimus, padarytus dėl neatsargumo asmens duomenų tvarkymo srityje, nepriklausyti jokiai partijai ar partiniam judėjimui ir t.t. Gali būti atleistas, jei nevykdo savo pareigų šešis mėnesius. Tie patys atleidimo pagrindai galioja ir inspektoriams.

Akreditacinė komisija[571] yra darinys, sudarytas iš dvidešimt vieno nario. Juos skiria švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministro siūlymu Vyriausybė šešerių metų kadencijai. Šios komisijos statutą tvirtina Vyriausybė nutarimu[572]. Remiantis Aukštųjų mokyklų įstatymo 83 paragrafu[573] ministras, prieš siūlydamas Akreditacinės komisijos kandidatūras Vyriausybei, tariasi su aukštųjų mokyklų atstovais, Tyrimų ir vystymo taryba bei Čekijos Mokslų akademija. Narystė galima tik dviems kadencijoms. Komisijos nariais negali būti rektoriai, prorektoriai ir dekanai. V. Sládečeko nuomone[574], įstatyme šis darinys nėra aiškiai apibrėžtas. Iš pirmo žvilgsnio Komisija veikia tarsi koks rinktinis patariamasis Švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministerijos susirinkimas. Remiantis to paties paragrafo 6 punktu, Akreditacinė komisija, vykdydama savo funkcijas, yra nepriklausoma[575]. Tai turėtų būti bruožas, bylojantis apie sprendimų priėmimo nepriklausomumą. Kitaip tariant, kai kuriais atvejais ši komisija savo sprendimais gali įpareigoti ir pačią ministeriją, nors remiantis minėto Įstatymo 83 paragrafo 9 punktu Akreditacinės komisijos veiklą materialiai ir finansiškai užtikrina ministerija.

Apibendrinant, galima teigti, kad visų aukščiau minėtų institucijų atžvilgiu yra įtvirtintas reliatyvus nepriklausomumas. Joms yra privalomi Vyriausybės nutarimai, išskyrus Statistikos tarnybą. Maža to, nepriklausomumo reliatyvumas pasireiškia ir tuo,

---

569 Úřad pro ochranu osobních údajů [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=13>.

570 Zákon č. 100/ 2000 Sb., o ochraně osobních údajů [interaktyvus]. Úřad pro ochranu osobních údajů [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=4&submenu=5>.

571 Akreditační komise [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/>.

572 Statut Akreditační komise [interaktyvus]. ČR Akreditační komise [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/234_statut_ak_2004.pdf>.

573 Zákon č. 111/1998 Sb.,o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů [interaktyvus]. Akreditační komise [žiūrėta 2011-09-15]. http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/226_CZ_Zakon_111_1998_sb_uplne_zneni.pdf>.

574 Sládeček, V., *supra note* 83, p. 233.

575 2010 m. sausio 4 d. švietimo, jaunimo ir kūno kultūros ministrė Miroslava Kopicová pasirašė memorandumą dėl Akreditacinės komisijos nepriklausomumo. Memorandum ministryně školství, mládeže a tělovýchovy o nezávislosti Akreditační komise [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/233_CZ_Memorandum_o_nezavislosti_AK.pdf>.

jog jos visos yra priklausomos nuo valstybės biudžeto. Finansų ministerija siūlo valstybės biudžeto įstatymo projektą, Vyriausybė jį pateikia Deputatų rūmams. Išskirtine padėtimi disponuoja Čekijos nacionalinis bankas, nes jo biudžetą tvirtina Banko taryba. Taigi finansinis nepriklausomumas užtikrinamas tik centriniam bankui. Iš visų minėtų institucijų be ČR Konstitucijoje numatytų Aukščiausiosios Kontrolės institucijos bei Čekijos nacionalinio banko išsiskira Radijo ir televizijos taryba bei Asmens duomenų apsaugos tarnyba, kadangi joms nėra privalomi Vyriausybės nutarimai. Taigi jas čekų autoriai išskiria, kaip nesančias hierarchinio struktūrinio valstybinio administravimo dalimis[576]. Atkreiptinas dėmesys, jog čekų minimoms institucijoms būdingi JAV suformuluoti personalinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmai (kadencijos (išskyrus Statistikos tarnybą), numatytos sąlygos atleisti pareigūną prieš terminą). Įstatymuose visų šių institucijų organizacinė forma traktuojama kaip centrinis valstybinio administravimo subjektas, kai kurių institucijų statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose pridedamas terminas „nepriklausomas" (pvz., Asmens duomenų apsaugos tarnyba).

2.5.3. Bandymai unifikuoti valstybinio lygmens reguliavimo institucijų statusą

Akivaizdu, jog Čekijoje nėra aiški nepriklausomų administravimo subjektų sistema, jų formavimas nėra vienodas, egzistuoja didelė institucinė fragmentacija. Todėl imtasi tam tikrų veiksmų. Vyriausybė ne kartą yra priėmusi nutarimus, susijusius su reguliavimo reforma. Pavyzdžiui, 2000 m. Čekijos Vyriausybė nutarimu Nr. 764 sutiko, kad ČR būtų įtraukta į reguliavimo mechanizmų, įgyvendinamo EBPO, vertinimo procesus. Šių vertinimų rezultatas buvo Pranešimas dėl reguliavimo reformos ČR (OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Czech Republic, OECD, Praha 2000). 2001 m. EBPO kartu su ČR delegacija, kuriai vadovavo tuometis ministras pirmininkas ir finansų ministras, Paryžiuje išanalizavo Pranešimą dėl reguliavimo reformos ČR. Savo svarstymų išvadas darbo grupė pateikė dokumente „EBPO pasiūlymų tolesniems ČR reguliavimo reformos veiksmams analizė". Vienas iš pasiūlymų buvo pagerinti politinę aplinką naujų NRI veiklos efektyvumui, nepriklausomumui ir atsakomybei plėtoti kuriant jų sistemą įtvirtinančius teisės aktus, veiklos metodus, bei pagerinti santykius su Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnyba. ČR Vyriausybė išreiškė nuostatą, kad sukurtas bendras reguliavimo institucijų modelis patobulintų reguliavimo kokybę. Tais pačiais metais Vyriausybė priėmė nutarimą, kuriame vienas iš įtvirtintų tikslų buvo ištirti pasiūlymą dėl bendro NRI modelio funkcionavimo, paremto ES bei EBPO gera praktika[577]. Visų šių veiksmų rezultatas buvo kon-

[576] Sládeček, V., *supra note* 83, p. 232- 233; Mikule, V., *supra note* 80, p. 252; Handrlica, J., *supra note* 47, p. 134.

[577] Usnesení vlády České republiky č. 650 ze dne 25. června 2001. K Analýze doporučení Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) pro další postup regulatorní reformy v České republice a k návrhům opatření k naplňování těchto doporučení. Usnesení vlády České republiky č. 650 ze dne 25. června 2001 [interaktyvus]. Vláda České republiky [žiūrėta 2011-07-28]. <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/540BF31E4C93D3B8C12571B6006D2EBA>. Reikia paminėti, jog šiam dokumentui atsirasti didelės įtakos turėjo kai kurie ES dokumentai. Pavyzdžiui, Europos Komisijos Baltoji knyga dėl Europos valdymo, Komunikatas Europos valdymas: geresnė teisėkūra,

ceptualaus dokumento sukūrimas, šis dokumentas buvo pavadintas „Bendru valstybės reguliavimo subjektų modeliu“[578]. Pagrindinis jo tikslas buvo nustatyti bendrą reguliavimo tarnybų modelį, pagal kurį bus koreguojami egzistuojantys subjektai bei kuris būtų privalomas steigiant kitus reguliavimo subjektus. Kuriant šį dokumentą bendradarbiavo Energetikos reguliavimo tarnyba, Čekijos ryšių tarnyba, Valstybinė branduolinės saugos tarnyba[579], Radijo ir televizijos taryba, tuomet dar egzistavusi Vertybinių popierių komisija. Taigi bendras modelis turėjo būti taikomas būtent šiems subjektams ir ateityje steigiamiems. Reikėtų pabrėžti, jog pačiame dokumente yra nurodyta, kad reguliavimo subjektais laikomi pirmiausia tie dariniai, kurie susiję su ekonomikos reguliavimu tam tikrame sektoriuje. Tikslinga aptarti pagrindines šio dokumento idėjas.

Buvo pateiktos pagrindinės sąvokos (reguliavimas, reguliuojama veikla, reguliuojamas subjektas, reguliuotojas), kurių apibrėžimo pagrindas yra jau minėti ES teisės aktai bei EBPO rekomendacijos. *Reguliavimas* apibrėžtas kaip verslo arba kitokios veiklos šakos nukreipimas viešajam interesui apginti, kad būtų sukurti pagrindai ekonominės konkurencijos atsiradimui ir veikimui, vartotojų bei kitų rinkos dalyvių interesų apsaugai. Reguliavimas yra valstybinio valdymo/ administravimo veikla. *Reguliuojama veikla* – tai reguliuojamo subjekto veiklų sankaupa, nukreipta į viešąjį (visuomeninį) interesą. Reguliuojamą veiklą galima vykdyti tik įstatymo nustatyta tvarka. *Reguliuojamas subjektas* yra juridinis arba fizinis asmuo, atliekantis reguliuojamą veiklą. *Reguliuotojas* arba *vastybinė reguliavimo tarnyba/ agentūra* yra institucija, kurios misija yra vykdyti reguliavimą reguliuojamų subjektų įstatymais numatytose srityse bei įgyvendinti kitus tikslus, dažniausiai – priežiūrą ir kontrolę. Įstatymais reguliuotojo statusas yra įvardijamas kaip administravimo tarnyba. Reguliuotojas yra vykdomosios valdžios dalis, išsaugantis nepriklausomumą tuo požiūriu, kad į jo sprendimų priėmimą negali kištis nei Vyriausybė, nei ministerijos[580].

Šiame dokumente apibrėžiami reguliuotojo santykiai su Deputatų rūmais, Vyriausybe, ministerijomis, Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnyba, kitais centriniais administravimo subjektais. Kasmet, vėliausiai iki birželio pabaigos,

---

Komunikatas Europos reguliavimo agentūrų veiklos sistemai. O taip pat EBPO dokumentai: Independent Regulators, Political Challenges and Institutional Design – SG/SGR (2003)3, Independent Regulators in the South East European Countries, October 2003.

578 Materiál vlády České republiky o obecném modelu státních regulačních úřadu. Visą šio dokumento tekstą galima rasti Handrlica, J., *supra note* 47, p. 167-178.

579 Valstybinė branduolinės saugos tarnyba yra tiesiogiai Vyriausybei atskaitinga institucija, kuriai vadovauja pirmininkas, skiriamas Vyriausybės. Lietuvos terminologija naudojantis, šią instituciją galima būtų priskirti prie Vyriausybės įstaigų. Žr.: Státní úřad pro jadernou bezpečnost [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.sujb.cz/?c_id=76>.

580 Remiantis ČR turto įstatymo 3 str. 1 d., reguliuotojas yra organizacinė valstybės dalis, kuri disponuoja valstybės turtu. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky: § 3 (1) Organizačními složkami státu (dále jen „organizační složka”) jsou ministerstva a jiné správní úřady; 5) státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky [interaktyvus]. Sbírka zákonů [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-o-majetku-ceske-republiky-5184.html>.

reguliuotojas privalo *Deputatų rūmams* pateikti veiklos ataskaitą, kurioje nurodo duomenis apie savo veiklą, išleistas reguliavimo priemones, kriterijus, kurių pagrindu reguliuotojas veikė, licencijavimo pagrindų pakeitimus, atliktos kontrolės rezultatus ir t.t. Reguliatorius privalo pateikti *Vyriausybei* ekspertinę nuomonę atvejais, susijusiais su reguliuotojo veikla, taip pat informuoti Vyriausybę dėl poreikio priimti arba panaikinti teisės aktus, susijusius su reguliuotuojo vykdoma veikla. Dokumente minima, kad reguliuotojo santykis su *ministerijomis bei kitais centriniais subjektais* turi būti grindžiamas partnerystės, o ne pavaldumo principu. Taigi šie subjektai privalo vienas kitam teikti informaciją, keistis sprendimais, kurie gali būti svarbūs vienam ar kitam dariniui, koordinuoti veiklą ypač asmenų, susijusių tiek su reguliuotojo, tiek su ministerijos veikla, atžvilgiu. Reguliuotojas ir *Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnyba*[581] turi bendradarbiauti, reikalauti priimamų sprendimų, susijusių su jų bendra veikla, pagrindimo bei ieškoti bendro sutarimo.

Reguliuotojas privalo priimti bendrojo, privalomojo pobūdžio sprendimus, jei taip nustatyta įstatymo. Savo sprendimus reguliuotojas privalo argumentuoti, nustatyti kriterijus, laiką bei metodus, kuriais remdamasis konsultuoja visuomenę. Reguliuotojas privalo turėti specialią komisiją, į kurios sudėti įeitų specialistai, mokslininkai, ir kuri konsultuotų privalomų sprendimų klausimais. Reguliuotojas subjektui, nesilaikančiam teisės aktų, gali skirti ekonominę sankciją.

Reguliuotojas steigiamas įstatymu kaip centrinio administravimo subjektas. Reguliuotojo vadovybę sudaro vadovas arba pirmininkas ir taryba. Tai gali būti tiek kolegiali, tiek vienvaldė institucija. Tarybą turi sudaryti ne daugiau kaip penki nariai. Kadencija turi trukti penkerius metus, pareigas galima eiti ne daugiau kaip dvi kadencijas. Vadovą ar tarybos narius skiria Vyriausybė ministro pirmininko siūlymu.

Reguliuotojas finansuojamas iš valstybės biudžeto, tačiau gali naudoti ir savo išteklius.

Metų pabaigoje tarnybos fondo lėšos nedingsta, o reguliuotojas jas bet kada gali pervesti į valstybės biudžeto sąskaitą. Vidaus kontrolę atlieka pats reguliuotojas, kaip tą numato Finansinės kontrolės įstatymas[582]. Išorės kontrolę atlieka Aukščiausia kontrolės tarnyba.

Čekijos administracinės teisės specialistai pastebėjo, kad „Bendras valstybės reguliavimo subjektų modelis“ taip ir liko pasiūlymų lygmenyje, o idėjos nebuvo realizuotos[583].

---

581 Remiantis Įstatymu dėl Ekonominės konkurencijos apsaugos tarnybos, ši tarnyba yra centrinis valstybinio valdymo organas, turintis remti ir saugoti ekonominę konkurenciją prieš neteisėtą jos suvaržymą. Tarnybos pirmininką skiria Respublikos Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Atleisti aksčiau nei baigsis kadencija (šešeri metai) galima tik, jei jis nevykdė savo funkcijų ilgiau nei šešis mėnesius, jei pažeidžia tarnybos nešališkumą ir nepriklausomumą. Pirmininkas skiria tris pavaduotojus. Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/273_1996.pdf>.

582 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole [interaktyvus]. Ministersto financí České republiky [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1542.html>.

583 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 138.

2.6. Apibendrinimas

Apibendrinant užsienio praktiką joms steigiant nepriklausomas reguliavimo institucijas galima teigti, jog paaiškėjo, kad nors visos šalys iš esmės panašiai traktuoja šių institucijų steigimo prielaidas – tam tikros socialinio gyvenimo sritys reikalauja specialių priemonių, t. y. pareigūnų asmeninio nepriklausomumo, jų nesikeitimo, pasikeitus vyriausybių sudėčiai – tačiau tiriamų darinių modeliai visose užsienio šalyse skirtingi, o ir pačiose valstybėse stebima šių institucijų fragmentacija.

JAV yra laikoma NRI gimtine. Egzistuoja tam tikri JAV NRI būdingi bruožai, inkorporuojami į įvairias nacionalines konstitucines ir administracines sistemas: nepavaldumas Vyriausybei; šių institucijų pareigūnų skyrimas tam tikrai kadencijai; teisės aktuose numatytos griežtos taisyklės šių pareigūnų atleidimui nesibaigus funkciniam laikotarpiui; NRI disponuoja įgaliojimais, kurių atspindžių galima rasti įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės valdžių srityse; NRI atskaitingos įstatymų leidžiamajai valdžiai.

Bene didžiausias NRI nevienalytiškumas stebimas DB. Čia šių darinių spektrui priklauso be galo didelis institucijų kiekis, tarp kurių viešojo administravimo įgaliojimai deleguojami ir privataus sektoriaus dariniams. Nepaisant tradicinių doktrinų dėl ministrų galutinės atsakomybės įstatymų leidėjui už institucijų veiklos veiksmingumą ir efektyvumą, quango DB steigiamos kaip trečias kelias tarp viešo ir privataus sektoriaus su tikslu atskirti jų veiklą nuo politikų bei politinių institucijų. Tačiau DB nėra iki galo suformuluoti šių institucijų kontrolės mechanizmai. O ministrų galimybė skirti, atleisti pagrindinius pareigūnus mažai prisideda prie šių institucijų nepriklausomumo. Parlamentinė priežiūra tėra paviršutiniška. „Kito pasirinkimo“ agentūros apskritai yra laikomos departamentų struktūriniais daliniais, todėl už jų neteisėtai atliktus veiksmus atsako ministrai.

Prancūzijoje NRI turi labai glaudžius santykius su vykdomosios valdžios institucijomis: jų leidžiamoms taisyklėms gali prireikti ministerijos pritarimo, atitinkamas ministras turi teisę skųsti nepriklausomo darinio sprendimą administraciniam teismui, ministerijos gali deleguoti savo atstovus į NRI, kurie disponuoja tam tikrais kontrolės įgaliojimais. Todėl dėl realaus Prancūzijos nepriklausomų administravimo subjektų politinio nepriklausomumo galima suabejoti. Taigi iš esmės šios šalies minimų institucijų nepriklausomumas užtikrinamas tik tuo, kad Vyriausybė negali atleisti agentūrų vadovybės dėl politinių sumetimų.

Vokietija yra labai atsargi nepriklausomų administravimo institucijų steigimo atžvilgiu. Net jeigu nepriklausomumas reikalaujamas ar laikomas ypač svarbiu, Vokietijoje sunkiai steigiamos neministerinės institucijas. Todėl tik du darinius galima laikyti atitinkančiais NRI bruožus. Jie yra paminėti Konstitucijoje. Tai – aukščiausios federalinės institucijos: Federalinis audito teismas ir Vokietijos centrinis bankas. Vokietijoje, kaip ir Prancūzijoje, manoma, kad nepriklausomų institucijų egzistavimas yra daugiau taisyklės, kad viešoji administracija turi būti organizuota hierarchiškai, remiantis pavaldumo principu, išimtis. Tačiau Vokietijoje yra steigiamos nepriklausomos aukštesnės federalinės agentūros. Ministerijų nurodymai šioms institucijoms yra galimi, bet jie turi būti skelbiami. Taip pat Vokietijoje, įgyvendinant Europos

liberalizuojančias direktyvas, įstatymų leidėjas užtikrino tik funkcinį šių institucijų nepriklausomumą, t. y. nepriklausomumą nuo subjektų, veikiančių reguliuojamose rinkose. Politinis nepriklausomumas tik iš dalies fiksuojamas. Be to, Vokietija laikosi tendencijos, kad reguliavimo institucija turi atlikti techninį, ekonominį, teisinį reguliavimą, todėl viena iš svarbesnių aukštesnių federalinių agentūrų apima tokių rinkų, kaip elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių reguliavimą.

ČR Konstitucijoje ypatingas statusas numatytas Aukščiausiai kontrolės tarnybai ir Čekijos nacionaliniam bankui. Tačiau nors ČR Konstitucijos 67 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybė yra „aukščiausias vykdomosios valdžios organas“, visgi institucijų nepriklausomumo pagrindų galima įžvelgti kituose teisės aktuose.

III. NEPRIKLAUSOMUMO GARANTIJOS REGULIAVIMO AGENTŪROMS EUROPOS SĄJUNGOS TEISYNE

ES skatina kurti visiškai naują politiką su visiškai nauja institucine infrastruktūra, naujais instituciniais modeliais[584]. Tačiau institucinė adaptacija būdinga ne tik valstybėms narėms, o ir pačiai ES institucinei sistemai. Taigi, ši disertacinio tyrimo dalis yra sudaryta iš dviejų skyrių. Viename skyriuje bus analizuojamos ES reguliavimo agentūrų steigimo prielaidos, tipai, bruožai bei jų statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti nepriklausomumo reikalavimai (mūsų valstybei, esant ES nare, aktuali šios integracinės asociacijos institucinė struktūra, nes jos veiklos formos lemia nacionalinių institucijų su Europos institucijomis bei agentūromis sąveiką), o kitame – tiriami ES antrinėje teisėje keliami nepriklausomumo garantijų reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms, kadangi šie reikalavimai turi atsispindėti ir nacionalinėse viešosios teisės normose.

3.1. Europos Sąjungos agentūrų modelis

Minėta, jog paskutinieji du dešimtmečiai yra visos Europos šalių politikos, ekonomikos, teisės pokyčių laikotarpis, kad šiuolaikinė valstybė tampa reguliacine, o jos pagrindinė institucinė išraiška yra reguliavimo institucijos. Ne vieną dešimtmetį stebima beprecedentė reguliavimo agentūrų Europoje plėtra ne tik nacionaliniu lygmeniu (telekomunikacijos, energetikos, geležinkelių, konkurencijos srityse, ryšių), bet ir viršnacionaliniu. Pavyzdžiui, padaugėjo ES reguliavimo agentūrų, kurių dar 1993 m. buvo keturios[585], 2004 m. – šešiolika, 2008 m. – jau dvidešimt dvi, 2011 m. – trisdešimt. Teigiama, kad Europos agentūros yra specifiniai organizaciniai vienetai, išsiskiriantys iš kitų Sąjungos institucinių mechanizmų[586]. Be to, agentūrų atsiradimas ir tolesnė jų plėtra kartais įvardijama kaip decentralizuota integracija arba naujas jungtinio ES funkcijų įgyvendinimo modelis[587]. O kartais šis agentūrų steigimas bei jų plitimas įvardijamas kaip Europos administracinės erdvės plėtra[588], kaip ES reguliacinių galių plėtros dalis[589].

---

584 K. Manioko teigimu, ši infrastruktūra nebuvo visiškai nauja, ji jau pažįstama JAV ir kitose Vakarų valstybėse, tad tai daugiau panašu į Vakarų modelių imitavimą ir jų perkėlimą, o viso to priežastis – tikėjimas, kad vakarietiškų modelių – demokratijos ir rinkos ekonomikos – perkėlimas ar sukūrimas garantuos greitai pasiekiamą gerovę. Žr.: Maniokas, K., *supra note* 31, p. 97.

585 Geradin, D.; Munoz, R.; Petit, N. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Chelrenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005, p. ix; Vitkus, G. *Europos Sąjunga*. Enciklopedinis žinynas Vilnius: Eugrimas, 2008, p. 12-14; Europos Sąjungos institucijos ir kitos įstaigos [interaktyvus]. Europa, 2012 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://europa.eu/agencies/index_en.htm>.

586 Chiti, E. Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies. *European Law Journal*. 2004, 10 (4): 404.

587 *Ibid.,* p. 423.

588 Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal.* 2007, 13 (4): 523; Caffagi, F., *et. al. Reframing self-regulation in European Private Law.* Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, p. 3.

589 M. Thatcher įsitikinęs, kad Bendrijos reguliacinės veiklos plėtrai turėjo įtakos Komisijos interesai bei vaidmuo, ETT ir Bendrijos teisinė struktūra, nacionalinių institucijų sprendimai, nacionalinio

3.1.1. Europos Sąjungos agentūrų samprata ir sistema

Reikia pastebėti, jog pirminėje Europos teisėje nėra normų, tiesiogiai įtvirtinančių agentūrų steigimo galimybę. Manytina, jog jos yra steigiamos remiantis SESV 352 straipsniu. Tačiau yra keletas Komisijos dokumentų, susijusių su agentūrų steigimu. Tai – Baltoji knyga dėl Europos valdymo (2001), Komunikatas dėl Europos reguliavimo agentūrų darbinių gairių (2002), Komunikatas dėl geresnės teisėkūros (2002), Komunikatas „Europos agentūros: tolesnės veiklos kryptys" (2008), Komunikatas dėl Europos finansų priežiūros (2009)[590]. Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo Europos Komisija siūlė naujų autonominių reguliavimo agentūrų steigimą, kad būtų užtikrintas vienodas taisyklių taikymas ir vykdymas visoje ES. Šiame dokumente teigiama, kad „tolesnis autonominių ES reguliavimo agentūrų steigimas aiškiai nustatytose srityse patobulins taisyklių taikymą visoje ES. Tokioms agentūroms turi būti suteikta galia priimti individualaus pobūdžio sprendimus, taikant reguliavimo priemones. Jos turėtų veikti nepriklausomai legislatyvinės valdžios nustatytose ribose. Steigiant tokias agentūras, turi būti nustatytos jų veiklos ir įgaliojimų ribos, atsakomybė bei viešumo reikalavimai". Taigi šiame dokumente įžvelgiama, kad agentūros yra teigiamas vystimosi reiškinys ES institucinėje struktūroje. Apskritai pastebima[591], kad cituota Baltąja knyga buvo pirmąkart Europos Komisijos pripažintas agentūrų su sprendimų priėmimo įgaliojimais poreikis.

Komisijos Komunikate dėl Europos reguliavimo agentūrų darbinių gairių Taryba taip pat išreiškė nuostatą dėl reguliavimo agentūros koncepcijos. Čia bendrai pateikti pagrindiniai agentūrų bruožai, t. y. jos turi būti steigiamos reglamentu, turi vykdyti užduotis aiškiai apibrėžtose srityse, visoms turi būti būdingas juridinio asmens statusas bei tam tikro laipsnio organizacinis ir finansinis nepriklausomumas. Taryba šiame dokumente pabrėžia, kad Europos reguliavimo agentūros koncepcija atskleidžia nuostatą, jog agentūros privalo aktyviai dalyvauti įgyvendindamos tam tikras vykdomąsias

---

reguliavimo trūkumai, interesų grupės bei padidėjusi prekyba tarp valstybių, ES politinių strategijų formavimas. Žr.: Thatcher, M. European Regulation. Richardson, J., *et al. European Union: Power and Policy making*. Richardson, J. (ed.) 3rd edition. New York: Routledge, 2006, p. 314.

590 *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>; *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>; *European Governance*: *Preparatory Work for the White Paper* [interaktyvus]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-01] <http://ec.europa.eu/governance/areas/preparatory_work_en.pdf>; *Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys", KOM (2008) 135 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2008 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:LT:DOC>; *Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2009 [žiūrėta 2012-01-30]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:LT:PDF>.

591 Vos, E. Agencies and the European Union. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 113.

funkcijas, pasirinkdamos specifinius instrumentus, prisidedančius prie atitinkamo sektoriaus reguliavimo[592].

Komunikate dėl geresnės teisėkūros tvirtinama, kad Komisijos vykdomieji įgaliojimai nereiškia, jog ji turi išlaikyti visas vykdomąsias funkcijas. Tam tikrų tokių užduočių įgyvendinimo decentralizavimas ir perdavimas Europos reguliavimo agentūroms nemenkina Komisijos įgaliojimų veiksmingumo.

Vėliau priimtame Komisijos Komunikate „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys" pabrėžiama, kad agentūrų daugėja, joms tenka atlikti svarbias užduotis įvairiose politikos srityse. Tačiau čia pripažįstama, kad šiuo metu reikiamo supratimo trūksta, kad nėra bendros vizijos, kokia yra agentūrų vieta ES. Konstatuojama, kad dėl to agentūroms sunkiau dirbti veiksmingai ir naudingai visai ES. Komisijos nuomone, sudarius ir laikantis nuoseklaus politinio požiūrio agentūrų atžvilgiu, padidėtų ES institucinės sistemos skaidrumas ir veiksmingumas.

Komunikate dėl Europos finansų priežiūros teigiama, kad nepakanka esamų priežiūros priemonių tam, kad būtų galima išvengti krizės, ją suvaldyti ir įveikti. Nacionaliniai priežiūros modeliai atsiliko nuo šiandienos realybės, t. y. integruotų ir tarpusavyje susijusių Europos finansų rinkų, kuriose finansinės įmonės veikia tarpvalstybiniu mastu. Naujoji Europos finansų priežiūros sistema turi būti visiškai atskaitinga ES politinės valdžios institucijoms, tačiau turi būti užtikrinta galimybė priežiūros institucijoms dirbti nepriklausomai. Taigi išreiškiama mintis, kad labai svarbu užtikrinti šių Europos priežiūros institucijų nepriklausomumą, t. y. jos turėtų būti kuo labiau nepriklausomos nuo nacionalinių valdžios ir nuo Europos institucijų, kurios turėtų nesikišti finansų priežiūros institucijoms priimant sprendimus. Tačiau Europos priežiūros institucijos turi būti visiškai atskaitingos Tarybai, Parlamentui ir Komisijai, todėl jos turėtų oficialiai ir dažnai teikti ataskaitas Europos institucijoms.

Tai, kas buvo įtvirtinta Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo, atrodė nauja. Bet reikia pastebėti, kad kai kurios institucijos jau buvo steigiamos 1975-aisiais, taip vadinamos „pirmos kartos agentūros"[593]. Tačiau manoma[594], kad šis posūkis link „agentūracijos" nebuvo pats svarbiausias, nes tebuvo sukurti du dariniai su ribotais įgaliojimais, veikiantys labai specifinėse srityse. Be to, per artimiausius 15 metų nebuvo sukurta nei viena agentūra. Teigiama[595], kad tikrasis agentūrų steigimo bumas prasidėjo 1990-ai-

---

592 „*The concept of European Regulatory Agency designates agencies required to actively involved in exercising the executive function by enacting instruments which contribute to the regulating a specific sector*"(angl.). *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>..

593 Europos profesinio mokymo plėtros centras ir Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas.

594 Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>; Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004-2005, 11: 1–52.

595 Žr.: Vos, E. Agencies and the European Union. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 114; Paulikas, V. *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 182.

siais, kai buvo steigiamos „antros kartos agentūros“[596]. Šio šimtmečio pradžioje buvo įsteigta dar naujų agentūrų[597], kurias kai kurie mokslininkai vertina kaip „trečios kartos agentūras“[598]. 2011 metais pradėjo veikti naujos finansų priežiūros institucijos, susijusios su Europą užklupusia ekonomine krize.

Literatūroje išskiriamos kai kurios šių agentūrų steigimo priežastys. Pavyzdžiui, steigiant tokius darinius tobulėtų profesionalumas techniniais klausimais, padidėtų reguliuojamų sektorių skaidrumas ir taptų efektyvesnis reguliuojamų organizacijų lėšų taupymas, taip pat sumažėtų ES institucijų, kurios galėtų koncentruotis ties savo strateginėm užduotim, darbo apkrovos[599]. E. Vos tvirtina, kad agentūrų steigimas susijęs su padidėjusiu informacijos poreikiu bei koordinavimu Bendrijos lygmeniu, taip pat pabrėžia galimybę sumažinti Komisijos darbo barus ieškant daug efektyvesnio ir veiksmingesnio sprendimų priėmimo įvairiose politikos srityse[600]. Agentūros iki Baltosios knygos pasirodymo dažniausiai padėdavo Bendrijos bei nacionalinėms institucijoms identifikuoti, paruošti ir įvertinti specifines politines priemones ir gaires. O štai Baltąja knyga dėl Europos valdymo Europos Komisija siūlė steigti institucijas, priimančias sprendimus. Čia pastebėta, kad, reformuojant Europos valdymo[601] metodus, Komisija galės užsiimti pagrindinėmis savo funkcijomis.

Tačiau reikia pripažinti, kad dėl ES agentūrų steigimo egzistuoja tiek palaikančių, tiek keletas kritikuojančių nuomonių[602]. Pavyzdžiui, teigiama, kad perduodant užduočių atlikimą nepriklausomoms agentūroms yra keletas teigiamybių, t. y. tai leidžia naudotis mokslo ir technikos ekspertų, kurie nėra įprastos biurokratinės struktūros dalis, pagalba, suteikia galimybes personalo lankstumui, sumažina administravimo

---

596 Daug ES agentūrų buvo įsteigta 1994 ir 1995 metais po ES Tarybos vadovų susitikimo Briuselyje 1993 m. spalio 29 d., kuriame buvo nuspręsta dar septynioms agentūroms paskirti nuolatines buveines. Prie antros kartos agentūrų priskiriamos –Europos aplinkos agentūra, Europos mokymo fondas, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra, Bendrijos augalų veislių tarnyba, ES įstaigų Vertimų centras, Europos rasizmo ir ksenofobijos kontrolės centras.

597 Europos maisto saugos tarnyba, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos aviacijos saugumo agentūra, Europos geležinkelių agentūra ir t.t.

598 Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>.

599 Geradin, D.; Munoz, R.; Petit, N. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Chelrenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005, p. ix; *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.

600 Vos, E. Agencies and the European Union. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 114.

601 Valdymas (governance) čia reiškia taisykles, procedūras, elgesį, įgaliojimų įgyvendinimo Europos lygmeniu būdus, būtent viešumą, bendrininkavimą, atsakomybę, veiksmingumą ir darnumą. Žr.: *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.

602 Vos, E. Agencies and the European Union. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 115-116; Herwig, H., C., H.; Turk, A. The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*. 2007, 13 (2): 262.

naštą atskiriems subjektams, kurie turėtų koncentruotis ties politinėm strategijom, bei izoliuoja techninio reguliavimo sprendimus nuo politinių pasikeitimų, taip pat agentūros prisideda prie didesnio skaidrumo ir atsakomybės. Manoma[603], jog aiškiai apibrėžtų užduočių įgyvendinimas aiškiai identifikuojamų agentūrų, o ne miglotų Europos Komisijos skyrių ar nesuprantamų komitetų, iš esmės sukurs geresnį skaidrumo pagrindą ES lygmeniu, tvirtinama, kad agentūros veiktų nuosekliau, jei veiklą vykdytų per atstumą nuo politinių institucijų. Be to, funkcinis decentralizavimas aiškiai identifikuojamoms agentūroms, kurios formuoja nacionalinių institucijų tinklų centrą, galėtų skatinti unifikuotą Bendrijos teisės interpretaciją ir įgyvendinimą. Tačiau nepriklausomų agentūrų steigimas susiduria ir su kritika. Nerimaujama dėl jų institucinės galių pusiausvyros bei atitinkamos teisinės bazės tokiam funkcijų delegavimui. Kyla baimės ir dėl to, kad agentūros gali būti veikiamos tų, kuriuos jos turėtų reguliuoti. Dar daugiau, tai gali sukelti didesnę fragmentaciją, abejones dėl agentūrų skaidrumo ir atsakomybės. Kartais dėl agentūrų steigimo išreiškiama nuostaba[604], kad Komisija inicijuoja steigti agentūras, o ne didina savo reguliacines galias.

Europos agentūros sąvokos apibrėžimo nerasime jokiose steigimo sutartyse. 2001 m. vidaus dokumente, išleistame Europos Komisijos Juridinės tarnybos, bandyta pateikti agentūros termino koncepciją nustatant jai būdingus bruožus. Juridinė tarnyba Bendrijos agentūrą[605] supranta kaip decentralizuotą organą su apibrėžta misija ir užduotimis, kuriam būdingi tokie požymiai: steigiamas reglamentu, turi atskiro juridinio asmens statusą, nepriklausomus valdybų narius, finansinę nepriklausomybę, personalas valdomas pareigūnų patvirtintais Personalo reglamentais bei Kitų Europos Bendrijų tarnautojų užimtumo sąlygomis. Reguliavimo agentūros dažnai vadinamos tradicinėmis agentūromis, nes jos yra įsteigtos daug anksčiau nei kitos[606], o kartais jos vadinamos tiesiog decentralizuotais dariniais[607]. Čia decentralizacija suprantama dvejopai, t. y. reguliavimo uždaviniai atliekami atskirai nuo Komisijos centralizuotų įgaliojimų ir vykdomi teritoriniu aspektu. Pagrindinę agentūros sąvoką galima rasti bendrame oficialiame ES tinklalapyje[608]. Tačiau šiuo terminu yra apibrėžiamos politinės agentūros, o ne ES agentūros, t. y. apibrėžiamos specializuotos agentūros, atsa-

---

603 Vos, E. European Administrative Reform and Agencies. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* [ineraktyvus]. EUI Working Papers, 2000/51 [žiūrėta 2011-09-30]. <http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_51.pdf>.

604 Krapohl, S. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*, 2004, 10 (5): 529.

605 *European Commission Note from Legal Service The Community Agencies SEC (2001) 340*. Gauta elektroniniu paštu iš European Commission, B-1049 Brussels - Belgium/ Commission Européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique. Telephone: (32-2) 299.11.11 Office: BERL 1/111. Telephone: direct line (32-2) 298.01.24. E-mail: Rafal.Szyndlauer@ec.europa.eu.

606 Pavyzdžiui, vykdomosios ar partnerystės įstaigos.

607 Herwig, H., C., H.; Turk, A. The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*. 2007, 13 (2): 258.

608 Šio tinklalapio informacija, pateikdami agentūros sąvoką, remiasi ir Lietuvos mokslininkai. Pavyzdžiui, Vitkus, G. *Europos Sąjunga*. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008, p. 12; Paulikas, V. *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 182; Žr.: Europos Sąjungos institucijos ir kitos įstaigos [interaktyvus]. Europa, 2012 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://europa.eu/agencies/index_en.htm>.

kingos už tam tikras technines, mokslines ar valdymo užduotis. Politikos agentūros yra apibrėžiamos taip – „Europos viešosios teisės reglamentuojami organai, kurie skiriasi nuo ES institucijų (Tarybos, Parlamento, Komisijos ir kt.) ir turi atskiro juridinio asmens statusą. Jos steigiamos antrinės teisės aktais labai konkrečioms techninėms, mokslinėms arba valdymo užduotims vykdyti". Kai kurie mokslininkai ES agentūrą prilygina nemažoritarinėms institucijoms, steigiamoms tam tikrų nustatytų užduočių įgyvendinimui Europos lygmeniu reliatyviai autonomine forma[609].

Daugelis mokslininkų[610] labai įvairiai grupuoja ES agentūras. Šiame disertaciniame tyrime bus remiamasi D. Geradin ir N. Petit bei Komisijos komunikatu „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys".

D. Geradin ir N. Petit 2004 m. darbiniame dokumente bei mokslinėse įžvalgose[611] pateikia tokią Europos agentūrų klasifikaciją. Pirma, EB režimų įvairiose srityse *įgyvendinimo agentūros* – dariniai sukurti aptarnauti vidaus rinkos procesus ypač specializuotose srityse[612]. Šioms agentūroms yra suteiktos kvaziteisminės funkcijos, todėl jas autoriai priskiria prie reguliavimo modelio agentūrų. Antrajai agentūrų kategorijai priklauso *stebėjimo dariniai*[613]. Šių tarnybų pareiga yra kaupti ir skleisti patikimą informaciją. Ryškiausias šių darinių bruožas tas, kad jie turi koordinuoti ekspertų tinklus, o ekspertais gali būti tiek ES valstybių narių, tiek tarptautinių institucijų atstovai, tiek ir ne ES valstybių atstovai. Trečiai kategorijai minėto darbinio dokumento autoriai pri-

---

609 Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal*. 2004, 13 (4): 527.

610 Žr.: Paulikas, V. *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, p. 185; Vos, E. Agencies and the European Union Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003, p. 114-121; Andoura, S.; Timmerman, P. Governance of the EU: The Reform of Debate on European Agencies Reignited. *European Policy Institutes Network* [interaktyvus]. Working Paper 2008, 19, [žiūrėta 2011-10-10]. <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>; *European Governance*: *Preparatory Work for the White Paper* [interaktyvus]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-01] <http://ec.europa.eu/governance/areas/preparatory_work_en.pdf>; Second Report on Reform of the Commission: analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud. *Committee of Independet Experts* [interaktyvus]. The European Parliament, 1999 [žiūrėta 2011-11-06]. <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf>; *Reforming the Commission – A White Paper – Part I, COM (2000) 0200 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2000 [žiūrėta 2011-11-06]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200(01):EN:HTML>; *European Commission Note from Legal Service The Community Agencies SEC (2001) 340*. Gauta elektroniniu paštu iš European Commission, B-1049 Brussels - Belgium/ Commission Européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique. Telephone: (32-2) 299.11.11 Office: BERL 1/111. Telephone: direct line (32-2) 298.01.24. E-mail: Rafal.Szyndlauer@ec.europa.eu.

611 Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>; Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004-2005, 11: 1–52.

612 Pavyzdžiui, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Bendrijos augalų veislių tarnyba, Europos vaistų agentūra, Europos cheminių medžiagų agentūra.

613 Pavyzdžiui, Europos aplinkos agentūra, Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Europos maisto saugos tarnyba.

skiria *bendradarbiavimo agentūras*[614]. Šiuos darinius vienijantis bruožas yra jų valdymo struktūra. Jose yra trišalė valdymo taryba, kurioje atstovauja socialiniai partneriai, ES valstybės narės bei Komisija. Ketvirtajai kategorijai minėti autoriai priskiria *vykdomojo modelio agentūras.* Joms yra suteiktos labai siauro pobūdžio techninės funkcijos, t. y. administruoti Bendrijos programas[615]. Be to, pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 58/ 2003, nustatančio vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatų 1 str. vykdomosioms įstaigoms patikimos užduotys, susijusios su Bendrijos programų valdymu. Todėl kartais šie dariniai yra traktuojami kaip Komisijos vienetai[616]. Beje, D. Geradin ir N. Petit nuomone, Vertimo centras yra siejamas su techninėm ir administravimo užduotim. Ir apskritai, anot šių autorių, šie dariniai nėra reguliavimo dariniai. Penktoji agentūrų kategorija susidaro iš *agentūrų, atsakingų už įvairių tinklų saugumą.* Šioms agentūroms yra patikėtos kelios grupės užduočių. Pirma, jos privalo užtikrinti ekonominių veiksmų vykdymo saugumą[617]. Antra, kai kurios agentūros turi skatinti efektyvų vidaus rinkos veikimą. Tačiau minėtoms agentūroms suteikiami labai skirtingo spektro įgaliojimai. Pavyzdžiui, Aviacijos saugos agentūrai yra patikėti gana nemenki įgaliojimai: ji inspektuoja, priima privalomo pobūdžio sertifikavimo sprendimus, sudaro sutartis su valstybėmis narėmis, anuliuoja sertifikatus ir t.t. Tuo tarpu Maisto saugos tarnybai[618] ir Jūrų saugumo agentūrai[619] yra patikėti rekomendacinio pobūdžio sprendimai, nuomonių teikimai.

2008 m. Komunikate „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“[620] teigiama, kad visos agentūros atlieka kelias funkcijas, bet, remiantis jų pagrindinėmis misijomis, jos išskiriamos į šias kategorijas. Pirma, agentūros, priimančios trečiosioms šalims *tei-*

---

614 Pavyzdžiui, Europos profesinio mokymo plėtros centras, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas, Europos saugos ir sveikatos darbe agentūra.

615 Bendrijos programos sąvoka yra pateikta 2 Tarybos reglamento (EB) Nr. 58/ 2003 nustatančio vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos tam tikros Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus straipsnyje. Čia nurodoma, kad “Bendrijos programa” yra veikla, veiksmų visuma arba kita iniciatyva, kurią remiantis atitinkamu pagrindiniu instrumentu arba biudžetiniu įgaliojimu numatydama išlaidas turi įgyvendinti Komisija, siekdama naudos vienai ar kelioms konkrečių naudos gavėjų kategorijoms”. Tarybos 2002 m. gruodžio 19 d. reglamentas 58/ 2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus. [2002] OL, L 11/1.

616 Pavyzdžiui, Europos mokymo fondas, ES įstaigų Vertimo centras. Tarkim Europos mokymo fondo steigimo dokumento Council Regulation (EEC) No 1360/90 of 7 May 1990 establishing a European Training Foundation 1 str. yra nuoroda į kitą Tarybos reglamentą dėl ekonominės pagalbos tam tikroms Centrinės ir Rytų Europos šalims (PHARE programa), kurį įsteigtoji institucija turi įgyvendinti. Žr.: Council Regulation of 7 May 1990 No 1360/90 establishing a European Training Foundation. [1990] OJ, L 131; Council Regulation of 18 December 1986 No 3906/89 on economic aid to a certain countries of Central and Eastern Europe. [1986] OJ, L 375.

617 Pavyzdžiui, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos aviacijos saugos agentūra, Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūra, Europos geležinkelių agentūra.

618 Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas (EB) Nr. 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. [2002] OL, L 31.

619 Regulation (EC) No. 724/ 2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 amending Regulation establishing a European Maritime Safety Agency. [2004] OJ, L 129/1.

620 Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“ KOM (2008) 135 galutinis. [interaktyvus] [žiūrėta 2011-10-02] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:LT:DOC>.

siškai privalomus individualius sprendimus[621]. Antra, agentūros, *teikiančios tiesioginę pagalbą Komisijai* ir prireikus valstybėms narėms techninių ir mokslinių konsultacijų ir (arba) patikrinimo ataskaitų forma[622]. Trečia, agentūros, *atsakingos už operatyvinę veiklą*[623]. Ketvirta, agentūros, atsakingos už objektyvios, patikimos ir lengvai suprantamos *informacijos rinkimą, analizę ir perdavimą* bei darbą tinkle[624]. Penkta, *paslaugas kitoms agentūroms* ir institucijoms teikiančios agentūros[625].

Galima pastebėti, jog Europos agentūros paprastai išskaidomos į keturias grupes, t. y. įgyvendinimo, informavimo, stebėjimo, techninės ir mokslinės pagalbos teikimo darinius. Vienaip ar kitaip sugrupuoti Europos agentūras, o ypač reguliavimo, yra sudėtinga užduotis. Čia nekyla abejonių tik dėl vienos iš šių agentūrų sistemos posistemės, t. y. vykdomųjų agentūrų. Tačiau sugrupuoti reguliavimo agentūras nėra paprasta. Ir tai yra nulemta to, kad kai kurios iš jų gali kartu ir stebėti, ir teikti mokslines ekspertizes, techninę pagalbą. Be to, dar visiškai neaišku, ar galima Europos agentūras įvardyti reguliavimo dariniais taip, kaip jie suprantami nacionaliniu lygmeniu.

3.1.2. Europos Sąjungos agentūros v. nacionalinės reguliavimo agentūros

Šiame skyrelyje dokumentų analizės metodo pagalba bus apžvelgiamos Europos agentūrų funkcijos ir mėginama tarp jų „atrasti“ reguliavimo agentūras taip, kaip jos suprantamos nacionaliniu lygmeniu[626].

---

621 Bendrijos augalų veislių tarnyba, Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba, Aviacijos saugos agentūra, Cheminių medžiagų agentūra. EASA ir ECHA taip pat teikia tiesioginę pagalbą Komisijai ir prireikus valstybėms narėms techninių ir mokslinių konsultacijų ir (arba) patikrinimo ataskaitų forma.

622 Jūrų saugumo agentūra (tarp EMSA įgaliojimų taip pat yra svarbi operatyvioji veikla (visų pirma kovos su jūrų tarša veiksmai)), Maisto saugos tarnyba, Vaistų agentūra.

623 GNSS agentūra, Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūra, Operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra, Teisinio bendradarbiavimo institucija, Policijos biuras, Policijos koledžas.

624 Profesinio mokymo plėtros centras, Gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas, Aplinkos agentūra, Mokymo fondas, Narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Saugos ir sveikatos darbe agentūra, Tinklų ir informacijos apsaugos agentūra, Ligų prevencijos ir kontrolės centras, ES pagrindinių teisių agentūra, Lyčių lygybės institutas.

625 ES įstaigų Vertimo centras.

626 Aptarsime Europos centrinio banko įgaliojimus, nes tai institucija, kurios nepriklausomumas įtvirtinamas Europos sutarties suvestinėje redakcijoje, maža to, tai darinys, kuriam suteikti reguliaciniai įgaliojimai, t. y. teisėkūros bei kvaziteisminės funkcijos bei plačios diskrecinės galios. Taigi ECB, remiantis Sutarties 132 straipsniu, leidžia reglamentus, nustatant ir įgyvendinant ES pinigų politiką, atliekant užsienio valiutos operacijas, užtikrinant kliringo ir mokėjimo sistemų veiksmingumą ir patikimumą, taip pat priima sprendimus. Pagal Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio banko statuto 34 straipsnį ECB turi teisę įmonėms, nesilaikančioms jo reglamentuose ir sprendimuose nustatytų įpareigojimų, skirti vienkartines ar periodiškai mokamas baudas. Teisminę ECB priežiūrą atlieka ETT. Šiuo atveju mes neanalizuojame Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos ir ETT funkcijų, nes tai institucijos, atitinkančios nacionaliniame lygmenyje veikiančias tris valstybės valdžias. Parlamento ir Tarybos analogas valstybėse yra įstatymų leidžiamoji valdžia, Komisija – vykdomoji valdžia, o teisminę valdžią įkūnija ETT. Tuo tarpu mūsų užduotis nagrinėti tuos darinius, kurie nepriklauso nei vienai iš tų valdžių, bet atlieka reguliacines funkcijas. Apie ECB žr.: Martin, F. M. J.; Texieira, P., G. The Imposition of regulatory sanctions by the European Central Bank. *European Law Review*. 2000, 25: 391–407; Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European*

Vykdomosios agentūros nėra reguliavimo agentūros, nes dažniausiai atlieka technines-patariamąsias funkcijas, pavyzdžiui, skelbia kvietimus teikti siūlymus, teikia informaciją, pagalbą paraiškų teikėjams, valdo projektus, renka informaciją, ją analizuoja, perduoda Komisijai, teikia logistikos ir administravimo paramą, administruoja programas, projektus, teikia bet kokią administracinę ar techninę paramą Komisijai[627]. Be to, jos steigiamos Komisijos sprendimais, remiantis Tarybos reglamentu (EB) Nr. 58/ 2003[628].

O štai taip vadinamos reguliavimo agentūros kelia tam tikrų neaiškumų. Juk ne visas jas galima pavadinti reguliavimo, jei jos atlieka grynai administracines technines užduotis. Dar 1992 m.[629] buvo pripažinta, jog Europos lygmenyje vargiai galima rasti specializuotų JAV būdingų darinių (NRI), nebent Europos investicijų bankas arba „Euratomo" agentūra[630].

Atlikus dvidešimt aštuonių agentūrų analizę paaiškėjo, kad tik keletą iš jų galima įvardyti reguliavimo agentūromis. Akcentuotina, kad Europos reguliavimo agentūroms nėra būdingas teisėkūros, vykdomosios ir jurisdikcinių funkcijų derinys. Iš esmės teisėkūros ir jurisdikcinių funkcijų jos neatlieka. Paprastai jos rengia reguliavimo ir įgyvendinimo standartų projektus, o juos tvirtina Komisija (prieš tai nusiųsdama Parlamentui ir Tarybai). Rinkų dalyvius baudžia Komisija, remdamasi šių agentūrų rekomendacijomis. Visgi JAV išgrynintoms ir Europos šalių perimtoms reguliavimo agentūroms galima iš dalies priskirti Aviacijos saugos agentūrą[631], Bankininkystės ins-

---

Law Journal. 2004, 13 (4): 526; Magnette, P. Towards "Accountable Independece"? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model. *European Law Journal*. 2000, 6 (4): 326-340.

627 Funkcijos analizuotos remiantis tokiais dokumentais: Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. [1995] OL, L 281; Commission decision of 2 February 2007 establishing the European Research Council (2007/134/EC). [2007] OJ, L 57/14; Commission Decision of 14 December 2007 setting up the „Research Executive Agency" for the management of certain areas of the specific Community programmes People, Capacities and Cooperation in the field of research in application of Council Regulation (EC) No 58/ 2003. [2007] OJ, L 11/9; Commission Decision of 20 June 2008 amending Decision 2004/858/EC in order to transform the "Executive Agency for the Public Health Programme" into the "Executive Agency for Health and Consumers". [2008] OJ, L 173/27; Komisijos 2009 m. balandžio 20 d. sprendimas, kuriuo taikant Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama „Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga", kuriai pavedama administruoti Bendrijos veiksmus švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros srityse (2009/336/EB). [2009] OL, L 101/26; Commission Decision of 2006 October 26 establishing the Trans-European Transport Network Executive Agency pursuant to Council Regulation (EC) No 58/2003. [2006] OJ, L 32/88.

628 Council Regulation of 19 December 2002 No. 58/2003 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the managment of Community programmes. [2002] (OJ L 11).

629 E*urope after 1992: New Regulatory Strategies*. San Domenico, Florence: European University Institute, 1992, 92/31, p. 47.

630 Mums rūpi tie dariniai, kurie yra įvardijami politikos agentūromis bei finansų ir priežiūros institucijomis, o ne tie, kurie yra susiję su saugumu ir gynyba ar teisėsauga (t. y. bendras saugumo ir gynybos politikos agentūras, policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose agentūras).

631 Aviacijos saugos agentūra atlieka patikrinimus, auditus, skelbia sertifikavimo specifikacijas, įskaitant tinkamumo skraidyti kodeksus ir laikymosi priemones, nustato atitinkamus aplinkos apsaugos reikalavimus ir juos paskelbia, išduoda tam tikrus pažymėjimus, iš dalies juos keičia,

tituciją, Vertybinių popierių ir rinkų instituciją, Draudimo ir profesinių pensijų instituciją[632], Cheminių medžiagų agentūrą[633], Geležinkelių agentūrą[634], GNSS agentūrą[635], Jūrų saugumo agentūrą[636], Vaistų agentūrą[637], Vidaus rinkos harmonizavimo tarnybą[638]. Visos likusios renka, registruoja, nagrinėja ir platina svarbią, objektyvią informaciją ES institucijoms ir valstybėms narėms, konsultuoja valstybes nares, Komisiją, teikia mokslinę informaciją, techninius duomenis, skatina keitimąsi informacija, organizuoja kursus, seminarus, konferencijas, padeda Komisijai įgyvendinti teisės aktus, teikia nepriklausomas mokslines nuomones, ekspertų konsultacijas, ieško, renka, lygi-

---

sustabdo jų galiojimą arba panaikina, kai nebetenkinamos sąlygos, pagal kurias jis buvo išduotas, arba jei pažymėjimą turintis juridinis ar fizinis asmuo nevykdo įsipareigojimų, išduoda leidimus. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. vasario 20 d. reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. [2008] OL, L 79.

632 Gali laikinai uždrausti ar apriboti finansinę veiklą, gali reikalauti, kad nacionalinės priežiūros institucijos imtųsi konkrečių veiksmų kritinei padėčiai ištaisyti, priimti privalomojo pobūdžio sprendimus dėl taikinimo, teikti įspėjimus dėl finansinės veiklos keliamo pavojaus, gali tirti ES teisės pažeidimus arba jos netaikymą. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB. [2010] OL, L 331/12; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/77/EB. [2010] OL, L 331/2; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. [2010] OL, L 331/448.

633 Nustato cheminių medžiagų vertinimo kriterijus. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. [2006] OL, L 396.

634 Nagrinėja nacionalines taisykles, vykdo notifikuotų įstaigų priežiūrą. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1335/2008 iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantį Europos geležinkelių agentūrą. [2008] OL, L 354/51.

635 Priima sprendimus dėl leidimo naudoti įvairias sistemų konfigūracijas, naudoti antžemines stotis, gaminti imtuvus su PRS technologijomis. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. rugsėjo 22 d. reglamentas (ES) Nr. 912/2010, kuriuo įsteigiama Europos GNSS agentūra, panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1321/2004 dėl Europos palydovinės radijo navigacijos programų valdymo struktūrų sukūrimo ir iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 683/2008. [2010] OL, L 276/11.

636 Tikrina ES teisės aktų įgyvendinimą. Žr.: European Maritime Safety Agency Annual Report, 2009 [interaktyvus]. Lisboa, 2009 [žiūrėta 2012-01-25]. <http://www.emsa.europa.eu/documents/emsa-publications.html>.

637 Bendrovės pateikia EMA vieną paraišką dėl registravimo liudijimo suteikimo. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. reglamentas (EB) Nr. 726/2004 nustatantis Bendrijos leidimų dėl žmonėms skirtų ir veterinarinių vaistų išdavimo ir priežiūros tvarką ir įsteigiantis Europos vaistų agentūrą. [2004] OL, L 136.

638 Registruoja licencijas ar kitų prekių ženklus, naikina licencijos registravimą. Žr.: Tarybos 1993 m. gruodžio 20 d. reglamentas (EB) Nr. 40/94 dėl Bendrijos prekių ženklo. [1993] OL, L 11.

na, vertina, platina svarbius mokslinius ir techninius duomenis, derina, racionalizuoja veikiančias metodologijas, teikia vertimų paslaugas ir t.t.[639]

Išanalizavus Europos agentūras aiškėja, kad pastarosios disponuoja daug labiau ribotomis galiomis ir diskrecinio pobūdžio galimybėmis nei nacionalinės reguliavimo agentūros. Tai, manytina, yra susiję su ETT praktika[640], iš kurios išplaukia, kad Europos agentūroms nesuteikiamos teisėkūros, vykdomosios ir jurisdikcinės funkcijos. Teismo praktikoje kalbama apie institucinės pusiausvyros principą, kuris, G. Majone[641] nuomone, yra toks pat reikšmingas Europos lygmeniu kaip valdžių padalijimo principas reikšmingas nacionaliniu lygmeniu. Tačiau *Meroni* byloje ETT šiek tiek praplėtė siauras Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties 7 str. ribas, leisdamas deleguoti

639 Nustatyta pagal tokius teisės aktus: Tarybos 1994 m. liepos 27 d. reglamentas (EB) Nr. 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje, Tarybos 2005 m. balandžio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 768/2005 įsteigiantis Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2847/93, nustatantį bendros žuvininkystės politikos kontrolės sistemą, Tarybos 2007 m. vasario 15 d. reglamentas (EB) Nr. 168/2007, įsteigiantis ES pagrindinių teisių agentūrą , Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. balandžio 23 d. reglamentas (EB) Nr. 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo, Tarybos 1975 m. gegužės 26 d. reglamentas (EEB) Nr. 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą, Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 20 d. reglamentas (EB) Nr. 1922/2006 įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą, Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas (EB) Nr. 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras, Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija), Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 12 d. reglamentas (EB) Nr. 1920/2006 Dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (nauja redakcija), Tarybos 2004 m. spalio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą, Tarybos 1975 m. vasario 10 d. reglamentas (EEB) Nr. 337/75 dėl Europos profesinio mokymo plėtros centro įsteigimo, Tarybos 1994 m. lapkričio 28 d. reglamentas (EB) Nr. 2965/94 įsteigiantis ES įstaigų vertimo centrą, Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. gegužės 19 d. direktyva (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo, Tarybos 1994 m. liepos 18 d. reglamentas (EB) Nr. 2062/94 dėl Europos darbuotojų saugos ir sveikatos darbe agentūros įsteigimo, Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 10 d. reglamentas (EB) Nr. 460/2004, įsteigiantis Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūrą.

640 Byloje *Meroni vs. High Authority* ETT nustatė sąlygas, kuriomis remiantis galima deleguoti įgaliojimus naujam dariniui. Byloje teigiama, kad įgaliojimų delegavimas suderinamas su Sutartimi, jei yra „aiškiai apibrėžti vykdomieji įgaliojimai, kurių įgyvendinimas gali būti griežtai prižiūrimas delegavusio subjekto". ETT nuomone, negalima suteikti plačių diskrecinių galių subjektams, Sutartyje neįvardytiems dariniams. Europos Ekonominės Bendrijos sutarties 7 str. („Bendrijai patikėtos teisės įgyvendinamos šių institucijų: Europos Parlamento, Tarybos, Komisijos, Teisingumo Teismo, Auditorių rūmų") išreiškia institucinės pusiausvyros principą. Teismo nuomone, šis principas tampa neveiksmingu perduodant plačias diskrecijos galias administravimo subjektams („to delegate a discretionary power, by entrusting it to bodies other than those which the Treaty has established … would render that guarantee ineffective"). Žr.: Case C-10/56 *Meroni vs. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1958] ECR 157. Kitoje byloje *Giusppe Romano v Institut national* ETT išreiškė nuostatą, kad administraciniam dariniui Taryba negali suteikti įgaliojimų priimti teisės aktų, turinčių įstatymo galią. Žr.: Case C-98/80 *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité* [1981] ECR 00301; Treaty Establishing the European Community (consolidated version). [2002] OJ, C 325.

641 Majone, G. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, 2003, 8 (3): 319-339.

tam tikras vykdomąsias funkcijas dariniams, neįvardytiems Sutartyje, bei nustatydamas griežtas sąlygas, kuomet toks darinys gali būti steigiamas[642]. Taigi pastebėtina, kad nacionalinės reguliavimo agentūros steigiamos rinkų ekonomikai reguliuoti, tuo tarpu Europos agentūroms patikimos techninės, stebėjimo, mokslinės funkcijos[643].

Nepaisant ES agentūrų skirtumų lyginant jas su nacionalinėmis agentūromis, visgi galima išryškinti ES agentūroms būdingus bruožus:

1. agentūros steigiamos direktyvomis. Visos turi juridinio asmens statusą. Dažniausiai steigiamos remiantis SESV 352 straipsniu, tačiau jų steigimas gali būti siūlomas ir remiantis atskirais Sutarties straipsniais. Pavyzdžiui, Aplinkos agentūra buvo įsteigta remiantis Sutarties 192 str., Maisto saugos tarnyba – Sutarties 43 str., 114 str., 207 str., 168 str., 4 dalies b punktu ir t.t.;
2. dauguma agentūrų disponuoja ribotais įgaliojimais. Dažniausiai joms patikėtos informacijos rinkimo, techninės, mokslinio stebėjimo funkcijos. Nedidelė jų dalis priima privalomojo pobūdžio sprendimus;
3. visos agentūros yra decentralizuoti dariniai dvejopa prasme: pirma, geografiškai yra atitolusios nuo Komisijos, antra, reguliacinės užduotys yra atskirtos nuo Komisijos centralizuotų įgaliojimų.

3.1.3. Nepriklausomumo garantijų Europos Sąjungos agentūroms įtvirtinimas

Šiame poskyryje atliksime nepriklausomumo reikalavimų ES agentūrų atžvilgiu įtvirtinimo Europos teisyne analizę[644].

Pirmiausia pabrėžtina, jog nepriklausomumo reikalavimų galima įžvelgti SESV, tačiau tik Europos institucijų atžvilgiu, t. y. Europos centrinio banko, Investicijų banko, Audito rūmų, Ombudsmeno, Duomenų apsaugos priežiūros pareigūno (konkrečiai – reglamente (EB) Nr. 45/2001[645])[646].

---

642 Sąlygos yra tokios: delegavimas turi būti susijęs su įgaliojimais, kuriais disponuoja Komisija, nepriklausomiems dariniams negali būti suteiktos diskrecinės galios, Komisija privalo prižiūrėti deleguoto įgaliojimo įgyvendinimą ir būti atsakinga, toks delegavimas negali pažeisti įgaliojimų pusiausvyros tarp Bendrijos institucijų. Žr.: Majone, G. Functional Interests: European Agencies. Peterson, J., *et. al. The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 306.

643 Tą teigia ir D. Geradin bei N. Petit. Žr.: D Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>.

644 Neminimi generaliniam advokatui, ETT, specializuotiems teismams, pranešėjui, atstovams, patarėjams, advokatams taikomi nepriklausomumo reikalavimai, taip pat Ekonomikos ir Socialinių reikalų komitetai, nes pastarieji yra patariamieji organai, o ne reguliavimo subjektai.

645 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2001 2000 m. gruodžio 18 d. dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. [1995] OL, L 281.

646 Vienas įdomesnių bruožų yra tas, kad daugumoje atvejų institucijų vadovybės negali atleisti jas paskiriantys dariniai. Tai gali padaryti ETT jas skiriančių darinių prašymu. Tai, žinoma, vienas iš jų nepriklausomumo apsaugos mechanizmų. Tačiau tai, kad daugumos šių darinių, išskyrus Europos centrinį banką bei Europos investicijų banką, organizacinius vidaus dokumentus tvirtina vadovybę skiriantys asmenys, šiek tiek riboja institucijų nepriklausomumą.

Tarp vykdomųjų institucijų[647] nepriklausomumo aspektas antrinės teisės aktuose paminėtas tik apibrėžiant Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomosios įstaigos organizacinį statusą nurodant, jog tai yra nepriklausoma mokslo taryba[648]. Visos vykdomosios agentūros, įsteigtos Komisijos sprendimais, yra atskaitingos Komisijai arba tam tikriems jos generaliniams direktoratams.

Daugumoje politikos reguliavimo agentūrų teisinį statusą įtvirtinančiuose teisės aktuose (Tarybos reglamentuose) minimas šių institucijų nepriklausomumo reikalavimas. Paprastai jis išskaidomas į tris nepriklausomumo garantijas – institucinį, personalinį ir finansinį nepriklausomumą. Labiausiai akcentuojamas finansinis savarankiškumas. Pavyzdžiui, Bendrijos augalų veislių tarnyba yra pati save išlaikanti įstaiga[649], Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrai skiriamas atskiras biudžetas, kurio pajamas sudaro Bendrijos įnašas ir įmokos už Agentūros teikiamas sutartines paslaugas[650], siekiant užtikrinti visišką Europos aviacijos saugos agentūros nepriklausomumą jai numatytas nepriklausomas biudžetas, kurio pajamas iš esmės sudaro Bendrijos teikiamas finansavimas ir sistemos naudotojų sumokėti mokesčiai[651], Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba turi atskirą biudžetą, kurio pajamas sudaro sistemos vartotojų mokamos įmokos[652]. Europos bankininkystės, Europos vertybinių popierių ir rinkų, Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos turi atskirus biudžetus, kurių pajamos daugiausia gaunamos iš privalomų nacionalinių priežiūros institucijų įnašų ir iš bendrojo ES biudžeto[653]. Europos geležinkelių agentūra, Europos jūrų saugumo agentūra, Europos mokymo fondas, Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra, Europos prieglobsčio paramos biuras,

---

647 Europos mokslinių tyrimų tarybos vykdomoji įstaiga, Konkurencingumo ir inovacijų vykdomoji įstaiga, Mokslinių tyrimų vykdomoji įstaiga, Sveikatos ir vartotojų reikalų vykdomoji agentūra, Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga, Transeuropinio transporto tinklo vykdomoji agentūra.

648 Commission decision of 2 February 2007 establishing the European Research Council (2007/134/EC). [2007] OJ, L 57.

649 Tarybos 1994 m. liepos 27 d. reglamentas (EB) Nr. 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje. [1994] OL, L 227.

650 Tarybos 2005 m. balandžio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 768/2005 įsteigiantis Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2847/93, nustatantį bendros žuvininkystės politikos kontrolės sistemą. [2005] OL, L 128/1.

651 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 216/2008 2008 m. vasario 20 d. dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. [2008] OL, L 79.

652 Tarybos 1993 m. gruodžio 20 d. reglamentas (EB) Nr. 40/94 dėl Bendrijos prekių ženklo. [1993] OL, L 11.

653 Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB. [2010] OL, L 331/12; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/77/EB. [2010] OL, L 331/2; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d., reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. [2010] OL, L 331/448.

Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūra turi savarankiškus biudžetus, kurių pajamas iš esmės sudaro Bendrijos parama arba didžiąją jo dalį sudaro ES įnašai[654]. Dažniausiai agentūrų biudžetus patvirtina jų valdančiosios tarybos, kurias paprastai sudaro po vieną valstybės narės atstovą[655], arba administracinės valdybos, kurias sudaro po vieną valstybės narės atstovą ir keturi Komisijos nariai, taip pat Komisijos skiriami labiausiai suinteresuotų sektorių specialistai[656]. Tačiau kai kuriuose teisės aktuose pabrėžiama, jog biudžetai būna galutiniai tik po to, kai patvirtinamas bendras ES biudžetas[657]. Taigi iš esmės finansinis nepriklausomumas negali būti laikomas absoliučiu. Taip pat pabrėžiamas institucinis nepriklausomumas, kuris įtvirtinamas paprastai taip: „nesiekia gauti ir nepriima jokios Vyriausybės arba kitos institucijos nurodymų“[658], „Valdybos nariai ir direktorius veikia visuomenės labui ir nepriklausomai nuo bet kokios išorinės įtakos“[659], „institucija, atlikdama savo užduotis, veikia nepriklausomai ir

654 Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1335/2008 iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantį Europos geležinkelių agentūrą. [2008] OL, L 354/51; “Siekiant užtikrinti visišką agentūros savarankiškumą ir nepriklausomumą, laikoma, kad būtina suteikti jai savarankišką biudžetą, kurio pajamos iš esmės sudaro Bendrijos parama“. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. birželio 27 d. reglamentas (EB) Nr. 1406/2002 įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. [2002] OL, L 208; “Siekiant užtikrinti visišką Fondo autonomiją ir nepriklausomumą, reikėtų jam skirti atskirą biudžetą, kurio pajamas pirmiausia sudarytų Bendrijos įnašas“. Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). [2008] OL, L 354; “Siekiant užtikrinti visišką Agentūros savarankiškumą ir nepriklausomumą jai turėtų būti skirtas atskiras biudžetas, kurio pajamas iš esmės sudarytų Bendrijos įnašas“. Žr.: Tarybos 2004 m. spalio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. [2004] OL, L 349/1; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. gegužės 19 d. direktyva (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo. [2010] OL, L 132/11.

655 Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. [2006] OL, L 396.

656 Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. birželio 27 d. reglamentas (EB) Nr. 1406/2002 įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. [2002] OL, L 208.

657 Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 20 d. reglamentas (EB) Nr. 1922/2006 įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. [2006] OL, L 403; Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). [2008] OL, L 354 ir t.t.

658 Tarybos 2005 m. balandžio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 768/2005 įsteigiantis Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2847/93, nustatantį bendros žuvininkystės politikos kontrolės sistemą. [2005] OL, L 128/1; Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. vasario 20 d. reglamentas (EB) Nr. 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. [2008] OL, L 79; Tarybos 2004 m. spalio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. [2004] OL, L 349/1.

659 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1922/2006 2006 m. gruodžio 20 d. įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. [2006] OL, L 403. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 2008 m. gruodžio 16 d. dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). [1975] OL, L 39.

objektyviai, vadovaudamasi tik Sąjungos interesais“[660]. Personalinis nepriklausomumas įtvirtinamas taip: „agentūros personalas turi būti nepriklausomas“[661], „vykdantysis direktorius turi būti nepriklausomas“[662], „agentūroje yra nepriklausomas sprendimus priimantis organas“[663]. Personalinis nepriklausomumas susijęs su reikalavimu pateikti rašytines įsipareigojimų ir interesų deklaracijas[664]. Akcentuojamas ir mokslinis nepriklausomumas, t. y. įpareigojimas samdytis nepriklausomus mokslininkus, teikti nepriklausomas mokslines konsultacijas[665].

Be abejo, nuostatos, kuriomis numatomas institucinis nepriklausomumas neužtikrina šių institucijų savarankiškumo *de facto*. Reikėtų vėlgi pažvelgti į agentūrų santykius su Europos institucijomis, jų atskaitomybę, vadovybės skyrimo ir atleidimo tvarkas. Čia, beje, galima įžvelgti nemažai panašumų su nacionalinėmis reguliavimo institucijomis. Formuojant vadovybę, paprastai dalyvauja Taryba, Komisija, valdančiosios ar administracinės valdybos. Tos pačios institucijos dalyvauja ir atleidžiant vadovybę. Taigi galima teigti, kad iš esmės formuojant vadovybę dalyvauja Europos legislatyvinė valdžia (Taryba) ir vykdomoji valdžia (Komisija). Tai būdinga ir nacionalinėms reguliavimo agentūroms. Valdančiosios arba vykdomosios valdybos kontroliuoja agentūras, t. y. nustato komitetų skaičių, darbo paskirstymą ir jų atitinkamos funkcijos trukmę, gali nustatyti agentūrų veiklos taisykles. Agentūrų administracijoms vadovauja

660 Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo. [2010] OL, L 331/1; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. [2010] OL, L 331/448; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d., reglamentas (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/77/EB. [2010] OL, L 331/2; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas (ES) Nr. 1093/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB. [2010] OL, L 331/12.

661 Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (EB) Nr. 1335/2008 2008 m. gruodžio 16 d. iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantį Europos geležinkelių agentūrą. [2008] OL, L 354/51.

662 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1406/2002 2002 m. birželio 27 d. įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. [2002] OL, L 208; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. reglamentas (EB) Nr. 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą. [2004] OL, L 142.

663 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 912/2010 2010 m. rugsėjo 22 d., kuriuo įsteigiama Europos GNSS agentūra, panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1321/2004 dėl Europos palydovinės radijo navigacijos programų valdymo struktūrų sukūrimo ir iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 683/2008. [2010] OL, L 276/11.

664 Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1339/2008 dėl Europos mokymo fondo įsteigimo (nauja redakcija). [2008] OL, L 354.

665 Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB) Nr. 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. [2006] OL, L 396; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. reglamentas (EB) Nr. 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą. [2004] OL, L 142.

vykdomieji direktoriai, kuriuos skiria vykdančiosios arba administracinės valdybos. Dvejoms agentūroms vadovauja pirmininkai, kuriuos skiria Taryba, atleidžia taip pat Taryba Komisijos pasiūlymu ir gavusi Administracinės tarybos nuomonę[666]. Iš to galima daryti išvadą, jog šiose agentūrose derinamas vienvaldiškumo principas su kolegialumo principu. O tai taip pat būdinga nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Numatytas pirmininkų ir direktorių kadencijos laikas (paprastai penkeri metai). Tai vėlgi būdinga nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Metinės agentūrų ataskaitos paprastai persiunčiamos Europos Parlamentui, Tarybai, Komisijai, Audito Rūmams, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui bei Regionų komitetui[667]. Tokia atskaitomybės tvarka būdinga ir nacionalinėms reguliavimo institucijoms, t. y. pateikti ataskaitas įstatymų leidžiamajai valdžiai, valstybės vadovui. Tiesa, ne visuose reglamentuose dominuoja tos pačios nuostatos dėl metinių ataskaitų. Kai kur tokių nuostatų apskritai nėra. Dėl agentūrų priimtų sprendimų skundus sprendžia apeliacinės tarybos, kurių narius skiria vykdančiosios tarybos arba Taryba. Kai kuriais atvejais dėl priimtų sprendimų skundai pareiškiami ombudsmenui ar iškeliama byla ETT[668]. Nacionalinių reguliavimo institucijų sprendimų teisėtumą dažniausiai kontroliuoja teismai.

Ar įmanoma ES agentūras apskritai vadinti nepriklausomomis reguliavimo institucijomis? Vieną vertus, galima teigti, kad ne. Pirmiausia dėl to, jog jos neįgyvendina reguliavimo funkcijų tuo mastu, kaip tai daro nacionalinės reguliavimo institucijos, dauguma jų atlieka konsultacines funkcijas. Štai ir E. Chiti[669] teigia, kad jos nėra nepriklausomos reguliavimo institucijos dėl to, jog jos yra Komisijos pagalbininkės. Maža to, šios agentūros nėra atskirtos nuo politinių, biurokratinių įtakų, o tai esminė nepriklausomumo prielaida. Be to, S. Krapohl[670] nuomone, Komisija turi joms didelės įtakos, nes be Komisijos pritarimo jos negali inicijuoti jokios veiklos krypties: jos siūlo, Komisija pritaria ir tik tada siūlymas patenka į Tarybą. Akcentuotina, kad agentūrų veiklą iš esmės kontroliuoja Komisija ir valstybės narės, kurių atstovai įeina į vykdančiųjų ar administracinių valdybų sudėtį. Tačiau D. Geradin[671] įžvelgia tam tikrus agentūrų nepriklausomumo aspektus. Jo nuomone, nepriklausomumas nėra abstraktus principas, jo įgyvendinimui reikia eilės priemonių. Pirmiausia tos priemonės turi būti susijusios su agentūrų vadovybės skyrimu. O iš empirinio agentūrų tyrimo aišku, kad

---

666 Tai – Vidaus rinkos harmonizavimo tarnyba ir Bendrijos augalų veislių tarnyba.

667 Tarybos 2004 m. spalio 26 d. reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. [2004] OL, L 349/1; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 10 d. reglamentas (EB) Nr. 460/2004 įsteigiantis Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūrą. [2004] OL, L 77.

668 Tarybos 1975 m. gegužės 26 d. reglamentas (EEB) Nr. 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo[1975] OL, L 139; Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. birželio 27 d. reglamentas (EB) Nr. 1406/2002 įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. [2002] OL, L 208.

669 Chiti, E. Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies. *European Law Journal*. 2004, 10 (4): 421.

670 Krapohl, S. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*. 2004, 10 (5): 530.

671 Geradin D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*, 2004-2005, 11: 29.

Komisija iš esmės neturi galių skirti agentūros direktoriaus, nebent pasiūlyti jų kandidatūras, o skiria vykdomosios arba administracinės valdybos, į kurių sudėtį patenka ir Komisijos atstovai. Be to, kandidatams keliami profesiniai reikalavimai, o tai reikštų, kad negali būti siūlomas bet koks kandidatas. Visgi tai, kad į vykdomųjų ir administracinių valdybų sudėtį patenka Komisijos narių, o į kai kurias ir Tarybos nariai[672], daro šias agentūras mažiau nepriklausomas. M. Shapiro[673] teigia, kad ES agentūros yra „nepriklausomos", nes jos iš dalies yra nepriklausomos nuo Komisijos, bet ne todėl, kad jos būtų nepriklausomos nuo ES politikos, t. y. tarpvyriausybinės politikos. Taip pat gali kilti klausimas, kiek agentūros yra nepriklausomos nuo valstybių narių interesų. Tokiam nepriklausomumui užtikrinti, manytume, įtvirtintas toks mechanizmas – vykdomosiose ar administracinėse valdybose turi būti po vieną valstybės narės atstovą. Reikia atkreipti dėmesį, jog agentūrų statusas gana trapus, juk jos nėra paminėtos SESV. O tai reiškia, kad ES institucijos gali pakeisti jų statusą, jas likviduoti[674].

3.2. Nepriklausomumo garantijų nacionalinėms reguliavimo institucijoms įtvirtinimas Europos Sąjungos antrinėje teisėje

Teigiama, kad nepriklausomų administravimo darinių steigimas gali būti grįstas tarptautiniais susitarimais[675] arba privalomojo pobūdžio ES dokumentais (dažniausiai

---

672 Pavyzdžiui, į ES pagrindinių teisių agentūros vykdomąją valdybą patenka ir Tarybos paskirtas nepriklausomas asmuo. Žr.: Tarybos reglamentas (EB) Nr. 168/2007 2007 m. vasario 15 d. įsteigiantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą. [2007] OL, L 53.

673 Shapiro, M., *supra note* 63, p. 20.

674 Kartais diskutuojama dėl didesnio Europos agentūrų nepriklausomumo, dėl didesnių joms diskrecinių galių suteikimo, kritikuojant nuolatinį Komisijos ir komitetų nuomonių sutapimą, kartais net keliamos idėjos įsteigti ES Konkurencijos agentūrą ir pan. Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal*. 2004, 13 (4): 528; Laudati, L. The European Commission as Regulator: the Uncertain Pursuit of the Comparative Market. Richardson, J., *et. al. Regulating Europe. European Public Policy Series*. London; New York: Routledge, 1996, p. 229-260; *Europe after 1992: new regulatory strategies*. San Domenico, Florence: European University Institute, 1992, 92/31.

675 Pavyzdžiui, Limos deklaracija, Branduolinės saugos konvencija, Jungtinė panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencija (apie tai plačiau žr. IV disertacijos dalį). Nepriklausomumo reikalavimas gali būti įžvelgiamas ir kituose tarptautiniuose dokumentuose, pvz., Tarpvalstybinės tarptautinio geležinkelių transporto organizacijos 1980 m. gegužės 9 d. Tarptautinio vežimo geležinkeliais sutarties 1999 m. birželio 3 d. protokole. *Convention concerning International Carriage by Rail of 9 May 1980 in the version of Protocol of 3 June 1999*. [interaktyvus]. Intergovernmental organization for international carriage by rail, 2011 [Žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/07_veroeff/02_COTIF_99/COTIF_1999_01_01_2011_e.pdf>. Taip pat yra nemažai darbinių dokumentų, išleistų EBPO, Pasaulinės prekybos organizacijos, Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko. Pavyzdžiui, EBPO bei Tarptautinės energijos agentūros bendrai pateikta energetikos rinkos reforma. Žr.: Delgado, F. L.; Meza, M. Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America. *The International Monetary Fund* [interaktyvus]. International Monetary Fund, Working Paper, 2011 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11299.pdf>; Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>; Smith, W. Utility Regulators – The Independence Debate. *Public Policy for the Private Sector* [interaktyvus]. ICT Regulation Toolkit, 1997 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2848.html>;

direktyvomis ar reglamentais[676])[677]. Prie tokių susitarimų prisijungusios valstybės ar valstybės narės privalo užtikrinti minimų darinių steigimą. Tačiau verta prisiminti, jog ES teisės įgyvendinimas yra netiesioginis, t. y. ES teisė įgyvendinama valstybių narių viešosios administracijos. Čia galioja institucinės valstybių narių autonomijos principas, iš esmės susijęs su ES teisės ir teisinėmis nacionalinės viešosios administracijos ypatybėmis. Atsižvelgiant į šį principą, darytina išvada, kad pačios valstybės narės nusprendžia, kurie nacionaliniai administravimo subjektai atsakingi už ES teisės įgyvendinimą ir kokiu būdu tas įgyvendinimas bus realizuotas. Institucinės valstybių narių autonomijos principas arba procedūrinio autonomiškumo nacionalinėje teisėje principas buvo deklaruotas ne vienoje ETT byloje[678]. Buvo konstatuota, kad nacionalinės institucijos turi įgyvendinti Bendrijos teisę, tačiau šio įgyvendinimo formos ir procedūros priklauso nuo konstitucinės valstybės narės sistemos, nacionalinės teisės, nors nacionalinės nuostatos, kurios neatitinka Bendrijos teisės, negali būti taikomos. Kadangi šiame tyrime analizuojami išskirtinai ES antrinėje teisėje keliami nepriklausomumo reikalavimai, galima daryti išvadą, jog šie reikalavimai vienaip ar kitaip reiškia, kad ES teisė visgi lemia atskirų valstybių viešosios administracijos struktūrą.

Nacionalinėms institucijoms keliami nepriklausomumo reikalavimai iš pradžių pasirodė taip vadinamose liberalizuojančiose direktyvose[679]. Manoma[680], kad liberalizuojančios direktyvos yra susijusios su liberalizacijos ir tam tikrų ekonominių sričių restruktūrizacinių reformų procesais, kai buvo privatizuojami įvairių sektorių valstybės valdomi objektai[681]. Todėl pagrindiniai ankstyvųjų direktyvų tikslai buvo užtikrin-

---

Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>; Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>; Telecommunications services: reference paper. *Negotiating group on basic telecomnunications* [interaktyvus]. *WTO*, 1996 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm>.

676 SESV 288 str. Žr.: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. [2010] OL, C 83/49.

677 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 65.

678 Case C-39/70 *Norddeutsches Vieh – und Fleischkontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1971] ECR 49; Case C-51/71-54/71 *International Fruit Company e.a.v. Produktschap voor Groenten en fruit* [1971] ECR 1107; "Komisija negali reikšti savo nuomonės dėl valstybių narių valdžios institucijų kompetencijos pasiskirstymo bei vidaus teisės normose nustatytų pareigų federacijos centrinėms valdžios institucijoms ir federacijos subjektų valdžios institucijoms": Case C-8/88 *Allemagne v. Commission* [1990] ECR I-2321; Apie tai plačiau žr.: Valančius, V., Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009, p. 69-73; Scott, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Technique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*. 2000, 6 (4): 310-325.

679 Ilgainiui pastebima, jog tokių darinių steigimas stebimas finansinių rinkų, asmens duomenų apsaugos, audiovizualinėse srityse. Pavyzdžiui, ES reguliavimo agentūrų darbinėse gairėse šie sektoriai yra įvardyti kaip reikalaujantys aukštos techninės specializacijos, nepertraukiamumo, patikimumo, skaidrumo. Žr.: *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>.

680 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 65 ; Phedon, N., *supra note* 87, 14.

681 M. Gentot mano, kad valstybėse steigiamos naujos organizacinės infrastruktūros perimamos iš užsienio šalių praktikos, gali būti susijusios ir su kai kuriom ekonomikos teorijom, pvz., *Public Choice* (visuomenės pasirinkimo) teorija. O viešojo pasirinkimo teorijoje glūdi viešojo sektoriaus

ti nediskriminacinę aplinką naujiems rinkų dalyviams. Šių liberalizuojančių direktyvų pagrindiniu instrumentu yra laikomas nepriklausomo reguliavimo subjekto steigimas tokiose rinkose kaip energetika, gamtinės dujos, ryšiai, geležinkeliai. Pagrindinė šio proceso idėja – sukurti rinkos ekonomiką minėtuose sektoriuose. Ankstesnėse disertacinio tyrimo dalyse minėta, jog liberalizavimo idėja kilo JAV, o Europoje liberalizavimo modeliai pirmąkart buvo pritaikyti DB XX a. aštuntajame dešimtmetyje, restruktūrizuojant britų telekomunikacijos sektorių. Teigiama[682], kad JAV ir DB liberalizacijos proceso metu buvo įteisinta keletas metodų, turinčių skatinti skaidrumą tarp atskirų rinkos dalyvių. Tai – trečių šalių priėjimo prie tranzitinių sistemų įteisinimas, tranzitinių sistemų gamintojų nuo sektoriaus produkcijos atskyrimas bei reguliavimo subjekto, nepriklausomo nuo reguliuojamųjų subjektų interesų, įsteigimas. Šie instrumentai vėliau buvo perimti ir Europos Bendrijų teisės. Pabrėžtina, kad minėtuose liberalizavimo procesuose svarbus privatizavimo procesas valstybėse narėse. Tačiau Europos teisė nereikalauja privatizuoti valstybinių įmonių (verta prisiminti institucinės autonomijos principą). Juk valstybinėms įmonėms bei viešosioms korporacijoms yra taikomos tos pačios konkurencijos taisyklės kaip ir privatiems subjektams, valstybinės įmonės negali disponuoti teisėmis, kurios joms suteiktų palankesnes sąlygas. Šis reikalavimas yra įtvirtintas ir SESV 37 str.[683], tačiau tai gali sukelti kitų problemų, t. y. interesų kirtimąsi tarp valstybės, kaip savininko, ir valstybės, kaip reguliuotojo.

Nepriklausomumo reikalavimai nacionaliniams reguliavimo dariniams, kaip specifiniams viešojo administravimo įgyvendinimo rūšies atstovams, yra įtvirtinti eilėje antrinės teisės dokumentų. Dažniausiai tai yra direktyvos, kurios buvo tvirtinamos Europos steigimo sutarties 95 straipsnio pagrindu (dabar SESV 114 str.), deklaruojančiu Europos institucijų galią vieningai leisti direktyvas dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, turinčių tiesioginį poveikį vidaus rinkos sukūrimui ar veikimui, derinimo. Taigi toliau bus analizuojamas antrinės ES teisės turinys, apimantis reikalavimus dėl nepriklausomų nacionalinių reguliavimo subjektų statuso tokiose reguliavimo srityse, kaip ryšiai, geležinkeliai, paštas, energetika. Šio tyrimo tikslas yra identifikuoti, kokios formos nepriklausomumo reikalauja galioję ir galiojantys ES teisės aktai. Juk ši forma turi būti perkelta į nacionalinę teisę.

Ryšio rinkų sektoriuje, manoma[684], liberalizavimo procesai prasidėjo anksčiausiai. Čia reikalavimas užtikrinti nepriklausomą reguliavimo subjekto statusą buvo pirmąkart įtvirtintas direktyvos 88/301[685] 6 str., kur nurodyta, kad:

„Valstybės narės privalo užtikrinti, kad nuo 1989 m. liepos 1 d. techninių sąlygų sudarymas, remiantis 5 str., bei jų įgyvendinimo priežiūra, bus patikėta *institucijai, nepriklausomai nuo viešų ar privačių interesų, susijusių su įrangos ar paslaugų pasiūla*

---

reformos ištakos. Žr.: Gentot, M. *supra note* 73, p. 19-31; Guogis, A., Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 4.

682 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 68.

683 SESV 37 str.: Valstybės narės visas valstybines komercinio pobūdžio monopolijas pertvarko taip, kad būtų užtikrinta, jog nė vienas valstybių narių nacionalinis subjektas nebus diskriminuojamas prekių pirkimo ir pardavimo sąlygų atžvilgiu. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. [2010] OL, C 83/49.

684 Phedon, N., *supra note* 87, 16.

685 Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in markets in telecommunications terminal equipment. [1988] OJ, L 131.

ryšių sektoriuje“ (čia galima įžvelgti tiek funkcinio, tiek politinio nepriklausomumo užuomazgų, turint omenyje, kad valstybė narė galėjo būti ir paslaugų teikėja ryšių sektoriuje – aut. past.).

Vėlesnės direktyvos 90/388[686] 7 straipsnyje įtvirtinta, kad:

„Valstybės narės privalo užtikrinti, kad nuo 1991 m. liepos 1 d. licencijas išduoda, patvirtina kontrolės tipus ir privalomąsias technines sąlygas, paskirsto dažnius, prižiūri naudojimo sąlygas *institucija, nepriklausoma nuo telekomunikacijų organizacijų*“ (čia minimas tik funkcinis nepriklausomumas nuo reguliuojamų subjektų – aut. past.).

Direktyvos 97/13/EC[687] 2 straipsnyje nurodyta, kad:

“(b)”nacionalinė reguliavimo institucija” reiškia darinį ar darinius, *teisiškai atskirtus ir funkciškai nepriklausomus nuo telekomunikacijų organizacijų*”.

Direktyvos 97/51/EB[688] 5a straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„siekiant užtikrinti nacionalinių reguliavimo institucijų *nepriklausomumą*, nacionaliniai reguliavimo subjektai turi būti *teisiškai atskirti ir funkciškai nepriklausomi nuo visų organizacijų, aprūpinančių elektroninių ryšių tinklus, teikiančias įrangas ar paslaugas*. Valstybės narės, kurioms nuosavybės teise priklauso ar kurios valdo įmones, aprūpinančias elektroninių ryšių tinklus, teikiančias paslaugas, privalo užtikrinti, kad reguliavimo funkcija būtų *atskirta nuo veiklos, susijusios su nuosavybės teise ir valdymu*“ (matyti, kad šia nuostata stengiamasi užkirsti kelią galimybei kai kuriems rinkos dalyviams būti palankesnėse sąlygose nei likusiems rinkos dalyviams – aut. past.).

Pagrindų direktyvos Nr. 2002/21/EB[689], pakeitusioje direktyvą Nr. 97/51/EB, 11 p. dar kartą pakartotas nepriklausomumo reikalavimas:

„Pagal reguliavimo ir veiklos funkcijų atskyrimo principą valstybės narės turėtų garantuoti nacionalinės reguliavimo institucijos ar institucijų *nepriklausomumą,* kad užtikrintų jų sprendimų nešališkumą. Šis nepriklausomumo reikalavimas nepažeidžia institucijų autonomijos ir valstybių narių konstitucinių įsipareigojimų ar neutralumo principo, taikomo valstybių narių taisyklėms, reglamentuojančioms Sutarties 295 straipsnyje nustatytą turto nuosavybės sistemą“.

Tos pačios direktyvos II skyriaus 3 str. 2 dalyje įtvirtinta, kad:

„Valstybės narės garantuoja nacionalinių reguliavimo savarankiškumą užtikrindamos, kad jos *teisiškai būtų atskirtos ir funkciškai nepriklausomos nuo visų organizacijų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus, įrangą ir paslaugas.* Valstybės narės, kurioms nuosavybės teise priklauso ar kurios valdo įmones, aprūpinančias elektroninių ryšių tinklus, teikiančias paslaugas, privalo užtikrinti, kad reguliavimo funkcija būtų atskirta nuo veiklos, susijusios su nuosavybės teise ir valdymu“.

---

686 Commission Directive 90/388 of 29 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services. [1990] OJ, L 192.

687 Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services. [1997], OJ, L 117.

688 Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of the 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. [1997] OJ, L 295.

689 Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. kovo 7 d. direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų Direktyva). [2002] OL, L 108/33.

Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vykdytų savo įgaliojimus *nešališkai, skaidriai ir laiku*".

Europos Bendrijų Komisija savo pasiūlyme KOM (2007) 697 galutinis[690] nustatė, kad:

„Siekiant užtikrinti veiksmingesnį reguliavimo sistemos taikymą, suteikti daugiau įgaliojimų reguliavimo institucijoms ir pagerinti jų sprendimų nuspėjamumą šioms institucijoms turėtų būti suteikta *daugiau nepriklausomumo.* Todėl nacionalinėje teisėje turėtų būti speciali nuostata tam, kad būtų užtikrinta, jog į nacionalinės reguliavimo institucijos atliekamas užduotis *nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų apribotas institucijos sprendimų nepriklausomumas.* Dėl išorės poveikio nacionalinis įstatymų leidžiamasis organas nėra tinkamas pagal šią reguliavimo sistemą veikti kaip reguliavimo institucija. Todėl iš anksto turėtų būti nustatytos nacionalinės reguliavimo institucijos *vadovo nušalinimo taisyklės* tam, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl institucijos neutralumo ar dėl išorės veiksnių poveikio šiai institucijai. Svarbu, kad nacionalinės reguliavimo institucijos *turėtų nuosavą biudžetą, kurį galėtų naudoti įdarbindamos reikiamą kvalifikuotų darbuotojų skaičių*" (šia nuostata siūloma politinio nepriklausomumo schema: institucinis, nustatytas žodžiais „politinis spaudimas", personalinis, numatant vadovo nušalinimo taisykles ne politinės diskrecijos pagrindu atvejais, suformuluotais įstatymuose, finansinis – „nuosavas biudžetas" – aut. past.).

Tame pačiame Pasiūlyme įtvirtintos nuostatos, kuriomis turėtų vadovautis valstybės narės, jei tos nuostatos būtų patvirtintos:

„Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos *vykdytų savo įgaliojimus savarankiškai, nešališkai ir skaidriai.* Nacionalinės reguliavimo institucijos, vykdydamos *kasdienines nacionalinėje teisėje, įgyvendinančioje Bendrijos teisę, nustatytas užduotis, nesiekia gauti arba vykdyti kitų institucijų nurodymų*. Tik <…> *nacionaliniai teismai* turi įgaliojimą *sustabdyt*i nacionalinių reguliavimo institucijų *sprendimų galiojimą* arba juos *panaikinti.*

Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vadovas arba jos pavaduotojas *būtų atleistas iš pareigų tik tuomet, jei neatitinka sąlygų, reikalingų atlikti šias pareigas, kurios yra iš anksto numatytos nacionalinėje teisėje, arba yra kaltas dėl šiurkštaus nusižengimo*. Sprendime atleisti nacionalinės reguliavimo institucijos vadovą iš pareigų turi būti nurodytos priežastys; atleidimo metu sprendimas turi būti viešai paskelbtas.

Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų pakankamai finansinių ir žmoniškųjų išteklių pavestoms užduotims atlikti ir kad joms būtų skirtas *atskiras metinis biudžetas*. Biudžetas skelbiamas viešai" (šiomis Pasiūlymo nuostatomis įtvirtintas funkcinis nepriklausomumas – savarankiškai, nešališkai, skaidriai – kaip gero administravimo principas, institucinis nepriklausomumas – nesiekia

690 Europos Bendrijų Komisijos pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo KOM (2007) 697 galutinis [interaktyvus] [žiūrėta 2012-01-11] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:lt:PDF>.

gauti kitų institucijų nurodymų, personalinis nepriklausomumas – atleidimas iš pareigų tik esant priežastims, numatytoms įstatymuose, finansinis nepriklausomumas – atskiras metinis biudžetas – aut. past.).

Tarybos bendrojoje pozicijoje (EB) Nr. 15/2009[691] kartojasi Europos Bendrijų Komisijos pasiūlymo nuostatos:

„Siekiant užtikrinti veiksmingesnį reguliavimo sistemos taikymą, nacionalinių reguliavimo institucijų autoritetą ir pagerinti jų sprendimų nuspėjamumą, turėtų būti *stiprinamas šių institucijų nepriklausomumas. Todėl nacionalinėje teisėje turėtų būti speciali nuostata, kuria būtų užtikrinta, jog į nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už ex ante rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui.* Todėl turėtų būti iš anksto nustatytos nacionalinės reguliavimo institucijos *vadovo atleidimo taisyklės, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl jos neutralumo ar dėl išorės veiksnių poveikio šiai institucijai*. Svarbu, kad nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už ex ante rinkos reguliavimą, turėtų *nuosavą biudžetą,* kurį galėtų naudoti įdarbindamos reikiamą kvalifikuotų darbuotojų skaičių. Skaidrumui užtikrinti biudžetas turėtų būti skelbiamas kasmet".

Galima teigti, kad kai kuriomis šio dokumento nuostatomis įtvirtinamas nacionalinių reguliavimo institucijų organizacinis statusas „nepriklausomos reguliavimo institucijos". Čia galima daryti išvadą, kad šis nepriklausomumas susijęs su nepriklausomumu ir nuo vykdomosios valdžios institucijų. Štai bendrojoje pozicijoje teigiama, kad:

„Nacionalinės reguliavimo institucijos, vykdydamos tas užduotis, kurios yra joms paskirtos pagal nacionalinę teisę, įgyvendinančią Bendrijos teisę, *veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų. Tai nekliudo vykdyti jų priežiūrą pagal nacionalinę konstitucinę teisę*" (šia nuostata iš esmės įtvirtinta, kad priežiūrą tokio pobūdžio institucijų atžvilgiu atlieka įstatymų leidėjas – aut. past.)

„*Nacionalinės reguliavimo institucijos vykdo savo reguliavimo užduotis „nepriklausomai"* ir pasitelkdamos „tinkamus finansinius bei žmogiškuosius išteklius".

Vėliau buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/140/EB[692], kurioje pakartojamos Europos Bendrijų Komisijos pasiūlymo bei Tarybos bendrosios pozicijos nuostatos. Pavyzdžiui:

„Siekiant užtikrinti veiksmingesnį reguliavimo sistemos taikymą, nacionalinių reguliavimo institucijų autoritetą ir pagerinti jų sprendimų nuspėjamumą, turėtų būti *stiprinamas šių institucijų nepriklausomumas.* Todėl nacionalinėje teisėje turėtų būti speciali nuostata, kuria būtų užtikrinta, jog *į nacionalinės reguliavimo institucijos atlie-*

[691] Bendroji pozicija (EB) Nr. 15/2009 Tarybos priimta 2009 m. vasario 16 d. siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/?/EB, iš dalies keičiančią Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (2009/C 103 E/01). [2009] OL, C103 E.

[692] Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d direktyva 2009/140/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo. [2009] OL, L 337/37.

kamas užduotis nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui. Dėl išorės poveikio nacionalinis įstatymų leidžiamasis organas nėra tinkamas pagal šią reguliavimo sistemą veikti kaip reguliavimo institucija. Todėl turėtų būti iš anksto nustatytos nacionalinės reguliavimo institucijos *vadovo atleidimo taisyklės*, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl jos neutralumo ar dėl išorės veiksnių poveikio šiai institucijai. *Svarbu, kad nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už ex ante rinkos reguliavimą, turėtų nuosavą biudžetą.*"

„nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą pagal šios direktyvos 20 ar 21 straipsnį, vykdydamos tas užduotis, kurios yra joms paskirtos pagal nacionalinę teisę, įgyvendinančią Bendrijos teisę, *veikia nepriklausomai ir nesiekia gauti arba nepriima kitų institucijų nurodymų.* Tai nekliudo vykdyti jų *priežiūrą* pagal *nacionalinę konstitucinę teisę* <…>Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vadovas arba, kai taikoma, šią funkciją vykdančios kolegijos *atitinkami nariai ar jo (jų) pavaduotojas (-ai) būtų atleistas* (-i) *iš pareigų tik tuomet, jei nebeatitinka šioms pareigoms vykdyti reikalingų sąlygų, kurios yra iš anksto numatytos nacionalinėje teisėje. Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų atskirus metinius biudžetus.* Biudžetai skelbiami viešai."

Pašto paslaugų teikimo reguliavimo sektoriuje buvo išleista Direktyva 97/67/EB[693], kurioje įtvirtinti reguliuotojo nepriklausomumo reikalavimai. Čia buvo nustatyta:

„kadangi, norint garantuoti tinkamą universaliųjų paslaugų teikimą ir užtikrinti sąžiningą konkurenciją nerezervuotųjų paslaugų sektoriuje, yra svarbu, *iš vienos pusės, atskirti reguliatoriaus, o iš kitos pusės, operatoriaus funkcijas; kadangi pačios valstybės narės turėtų apibrėžti vienos ar daugiau nacionalinių reguliavimo institucijų, kurios tokiam tikslui gali būti pasirinktos iš valstybinių valdžios arba nepriklausomų institucijų, statusą*" (matyti, jog šia direktyva suteikiama valstybei galimybė pačiai pasirinkti statusą institucijos, reguliuojančios pašto paslaugų sektorių – aut. past.)

Vėliau priimtos Direktyvos 2008/6/EB[694], kuria buvo pakeista Direktyva 97/67/EB, 47 punkte įtvirtinta:

"Nacionalinių reguliavimo institucijų vaidmuo ir toliau bus svarbus, ypač tose valstybėse narėse, kur dar reikia užbaigti perėjimą į konkurencinę aplinką. *Atsižvelgdamos į reguliavimo ir operatoriaus funkcijų atskyrimo principą, valstybės narės privalo užtikrinti nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomumą, taip užtikrinant jų sprendimų nešališkumą.* Šis nepriklausomumo reikalavimas *nepažeidžia* institucijų autonomijos ir valstybių narių *konstitucinių įsipareigojimų* ar neutralumo principo, taikomo valstybių narių taisyklėms, reglamentuojančioms Sutarties 295 straipsnyje nustatytą turto nuosavybės sistemą. Savo užduotims atlikti nacionalinės reguliavimo institucijos turi turėti visus būtinus išteklius – darbuotojus, kvalifikaciją ir finansines galimybes" (šiame dokumente primygtiniau reikalaujama užtikrinti reguliavimo institucijos ne-

693 Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. gruodžio 15 d. direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo. [1997] OL, L 15.

694 Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. [2008] OJ, L 52/3.

priklausomumą, tvirtinant, jog tai nepažeidžia valstybių narių autonomijos principo – aut. past.).

Nepriklausomumo reikalavimai geležinkelio sektoriuje susiję su direktyva Nr. 95/18/EB[695]. Trečiuoju šios direktyvos straipsniu nurodyta, kad kiekviena valstybė narė privalo paskirti instituciją, atsakingą už licencijų išdavimą ir už tai, kad būtų vykdomi šia direktyva nustatyti įsipareigojimai. Šioje direktyvoje nėra jokių nuostatų dėl nacionalinių reguliavimo subjektų statuso priešingai nei direktyvoje Nr. 2001/13/EB, kuria keitėsi aukščiau minėta direktyva. Čia 3 straipsnis buvo papildytas nuostata, kad licencijas išduoda institucija, kuri pati neteikia geležinkelių transporto paslaugų ir yra nepriklausoma nuo tokia veikla besiverčiančių institucijų ar įmonių[696]. Šiuo atveju įtvirtinamos funkcinio nepriklausomumo prielaidos.

Nepriklausomumo reikalavimai energetikos rinkų sektoriuje[697]. Šį sektorių liberalizuojančiose direktyvose taip pat minimi išskirtiniai reikalavimai, susiję su reguliavimo subjektų administraciniu teisiniu statusu. Pavyzdžiui, Direktyvos 1996/92[698] 6 straipsnyje įtvirtinta, jog:

„(3) Valstybės narės privalo nustatyti įgaliojimus ar įsteigti viešąjį darinį, ar privatų subjektą, *nepriklausomą nuo elektros gamybos, tiekimo ir skirstymo veiklos…*".

Vėlesnėse direktyvose, t. y. Direktyva 2003/54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių ir Direktyva 2003/55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių[699] jau nebėra nuostatų dėl privataus subjekto, o kalbama apie „valdžios institucijas". Tiek Direktyvos 2003/54/EB 23 str. 1 d., tiek Direktyvos 2003/55/EB 25 str. 1 d. buvo įtvirtinta, kad:

Valstybės narės paskiria vieną ar kelias kompetentingas institucijas atlikti reguliavimo institucijų funkcijas. Šios valdžios institucijos turi būti *visiškai nepriklausomos nuo dujų pramonės interesų* (atitinkamai – nuo elektros energijos pramonės interesų – aut. past.). Taikant šio straipsnio nuostatas, jos turi būti atsakingos bent už nediskriminuojančio elgesio, veiksmingos konkurencijos ir veiksmingo rinkos funkcionavimo (veikimo) užtikrinimą.

Tačiau 2007 m. kovo 8-9 d. vykusioje Briuselio Europos Vadovų Taryboje buvo pabrėžta, jog reikia toliau derinti nacionalinių energetikos reguliavimo institucijų įgaliojimus ir stiprinti jų nepriklausomumą[700]. Europos Bendrijų Komisija 2007 m. pateikė

695 Tarybos 1995 m. birželio 19 d. direktyva 95/18/EB dėl geležinkelio įmonių licencijavimo. [1995] OL, L 143.

696 Handrlica, J., *supra note* 47, p. 85.

697 S. Milčiuvienė pastebėjo, kad „Europos Sąjungoje elektros energija yra svarbiausias antrinis energijos šaltinis, turintis didelę įtaką pramonės įmonių gamybos sąnaudoms, o elektros energetika – vienas iš didžiausių ekonomikos sektorių, kurio apyvarta per metus sudaro apie 150 bilijonų eurų". Žr.: Milčiuvienė, S. *supra note* 23, p. 36.

698 Directive 96/92/EC of the European Parliament and the Council of 19 December 1996 concerning common rules for internal market in electricity. [1996] OJ, L 027.

699 Europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 96/92/EB. [2003] OL, L 296; europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 98/30/EB. [2003] OL, L 176/ 57.

700 Pirmininkaujančios valstybės narės išvados dėl Briuselio Europos Vadovų Tarybos susitikimo, vykusio 2007 m. kovo 8-9 d. *Europos Sąjungos Taryba* [interaktyvus]. Briuselis, 2007 m. gegužės 2 d. [žiūrėta 2012-01-08]. < http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/07/st07/st07224-re01.lt07.pdf >.

pasiūlymą[701] Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, keičiančiai direktyvas 2003/54/EB bei 2003/55/EB. Čia teigiama, kad aiškus reguliavimo institucijų nepriklausomumas (oficialiame vertime vartojamas žodis „savarankiškumas“) skatina pasitikėjimą rinka:

„nepriklausomumas yra pagrindinis gero valdymo principas ir esminė sąlyga, užtikrinant pasitikėjimą rinka. Atkreipiamas dėmesys, kad galiojančiuose teisės aktuose reikalaujama, kad *reguliavimo institucijos būtų visiškai nepriklausomos nuo dujų ir elektros energijos pramonės interesų.* Tačiau tuose teisės aktuose nenurodoma, kaip akivaizdžiai užtikrinti, kad reguliavimo institucijos būtų nepriklausomos, ir *negarantuojama, kad jos nepriklausys nuo trumpalaikių politinių interesų.* Siūloma, kad reguliavimo institucijos *būtų teisiškai atskirtos ir funkciniu atžvilgiu nepriklausomos nuo bet kokios kitos valstybės ar privačios organizacijos, o jos darbuotojai ir bet kuris sprendimus priimančios organizacijos narys veiktų nepriklausomai nuo bet kokių rinkos interesų, taip pat nesiektų gauti ir klausyti vyriausybės ar kitos valstybinės ar privačios organizacijos nurodymų. Todėl siūloma, kad reguliavimo institucija turėtų juridinio asmens statusą, atskirą biudžetą, tinkamų žmoniškųjų ir finansinių išteklių bei nepriklausomą vadovybę*“.

Toliau Europos Komisija pateikia pasiūlymus, kuriuos patvirtinus, valstybės narės turės įdiegti į savo nacionalinius teisės aktus. Siūloma:

a) kad kiekviena valstybė narė paskirtų vieną *nacionalinę reguliavimo instituciją*;
b) *valstybės narės privalo užtikrinti reguliavimo institucijos nepriklausomumą, kad ji naudotųsi savo įgaliojimais nešališkai ir skaidriai.* Šiuo tikslu valstybė narė užtikrina, kad reguliavimo institucija, vykdydama jai šia direktyva pavestas reguliavimo užduotis, būtų *teisiškai atskirta ir funkciniu atžvilgiu nepriklausoma nuo bet kokio kito viešojo ar privataus subjekto, o jos darbuotojai ir vadovai veiktų nepriklausomai nuo bet kokių rinkos interesų, taip pat nesiektų gauti ir neklausytų jokios Vyriausybės arba kito viešojo ar privataus subjekto nurodymų*; c) kad apsaugotų reguliavimo institucijos nepriklausomumą, valstybės narės pirmiausia užtikrina, kad reguliavimo institucija *turėtų juridinio asmens statusą, atskirą biudžetą, tinkamų žmoniškųjų ir finansinių išteklių savo įgaliojimams vykdyti; jos vadovybė būtų skiriama ne trumpesniam nei penkerių metų laikotarpiui, kurio negalima pratęsti, ir per tą laikotarpį ją galima* atleisti tik tuo atveju, jeigu ji nebeatitinka direktyvoje nustatytus reikalavimus arba padaro sunkų nusižengimą.

Čia pat nurodomi reguliavimo institucijos politikos tikslai, pvz. skatinti veiksmingą konkurenciją ir t.t. Vėliau buvo priimtos direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių bei direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus

[701] Europos Bendrijų Komisija pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2003 /54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, KOM (2007) 528 galutinis [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2007 [žiūrėta 2012-01-10]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0528:FIN:LT:PDF>; *Europos Bendrijų Komisija pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2003 /55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų tikslų, KOM (2007) 529 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2007 [žiūrėta 2012-01-10]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0529:FIN:LT:PDF>.

rinkos bendrųjų taisyklių[702]. Pirmosios 23 punkte bei antrosios 29 punkte įtvirtinta, jog direktyvoje 2003/54/EB ir direktyvoje 2003/55/EB buvo nustatytas reikalavimas valstybėms narėms įsteigti reguliavimo institucijas, kurioms būtų suteikta speciali kompetencija, bet remiantis patirtimi daroma išvada, kad reguliavimo veiksmingumą dažnai mažina pernelyg mažas reguliavimo institucijų nepriklausomumas nuo Vyriausybės, nepakankami įgaliojimai ir apribota veiksmų laisvė. Toliau Europos Bendrijų Komisijos pasiūlymai buvo įtvirtinti taip:

„Kad gamtinių dujų vidaus rinka tinkamai veiktų, energetikos reguliavimo institucijos turi turėti galimybę priimti sprendimus visais svarbiais reguliavimo klausimais ir *būti visiškai nepriklausomos nuo visų kitų viešųjų ar privačiųjų interesų.* Tai nesudaro kliūčių vykdyti nei *teisminę peržiūrą, nei parlamentinę priežiūrą* pagal valstybių narių konstitucinės teisės nuostatas. *Be to, nacionaliniam teisės aktų leidėjui tvirtinant reguliavimo institucijos biudžetą nesudaroma kliūtis biudžetiniam savarankiškumui. Valstybės narės, tinkama rotacijos sistema prisidedančios prie nacionalinės reguliavimo institucijos nepriklausomumo nuo bet kokių politinių ar ekonominių interesų, turėtų turėti galimybę deramai atsižvelgti į turimus žmogiškuosius išteklius ir į valdybos dydį*".

Minėtose 2009/72/EB ir 2009/73/EB direktyvose įtvirtinamas nacionalinių reguliavimo institucijų funkcinis nepriklausomumas (nešališkai, skaidriai), politinis nepriklausomumas instituciniu (nesiektų gauti jokios Vyriausybės arba kito viešojo administravimo subjekto nurodymų, priimtų sprendimus savarankiškai), personaliniu (vadovybės kadencijos nustatymas, atleidimo prieš terminą sąlygų įtvirtinimo reikalavimas), finansiniu (savarankiškai įgyvendintų jai skirtą biudžetą) požiūriais:

„Kiekviena valstybė narė paskiria vieną *nacionalinę reguliavimo instituciją* nacionaliniu lygmeniu. *Valstybės narės garantuoja reguliavimo institucijos nepriklausomumą ir užtikrina, kad ji nešališkai ir skaidriai naudotųsi savo įgaliojimais.* Šiuo tikslu valstybės narės užtikrina, kad reguliavimo institucija, vykdydama jai šia direktyva ir susijusiais teisės aktais nustatytas reguliavimo užduotis: a) *būtų teisiškai atskirta ir funkciniu atžvilgiu nepriklausoma nuo kito viešojo ar privačiojo subjekto;* b) užtikrintų, kad jos personalas ir už jos valdymą atsakingi asmenys: i) *veiktų nepriklausomai nuo visų rinkos interesų*; ir ii) *vykdydami reguliavimo užduotis, nesiektų gauti jokios Vyriausybės arba kito viešojo ar privačiojo subjekto tiesioginių nurodymų ir jų nevykdytų*".

Direktyvose apibrėžiama, kaip valstybės narės turi užtikrinti reguliavimo institucijų nepriklausomumą:

„Siekdamos *apsaugoti* reguliavimo institucijos *nepriklausomumą*, valstybės narės visų pirma užtikrina, kad: a) reguliavimo institucija galėtų *priimti savarankiškus sprendimus, nepriklausomai nuo jokio politinio organo, ir jai būtų skiriami atskiri metiniai biudžeto asignavimai, kad ji savarankiškai įgyvendintų jai skirtą biudžetą ir turėtų pakankamai žmogiškųjų ir finansinių išteklių savo pareigoms vykdyti*; ir b) *reguliavimo institucijos valdybos nariai arba, jei valdybos nėra, reguliavimo institucijos aukščiausioji vadovybė būtų skiriama fiksuotam penkerių – septynerių metų laikotarpiui, kurį galima pratęsti vieną kartą.* Atsižvelgdamos į pirmos pastraipos b punktą, valstybės

[702] Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211/55; Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB. [2009] OL, L 211/94.

narės užtikrina, kad būtų taikoma tinkama valdybos arba aukščiausiosios vadovybės rotacijos sistema. Valdybos narius arba, jei valdybos nėra, aukščiausiosios vadovybės narius per jų kadenciją galima būtų atleisti tik tuo atveju, *jeigu jie nebeatitinka šiame straipsnyje nustatytų sąlygų arba yra pripažinti kaltais dėl nusižengimo pagal nacionalinę teisę*".

Atsižvelgiant į ES nepriklausomumo reikalavimų, keliamą nacionalinėms reguliavimo institucijoms, mechanizmą, įžvelgiamas politinio nepriklausomumo įtvirtinimas. Jį galima išskaidyti į keletą struktūrinių elementų – institucinį, asmeninį arba personalinį, finansinį nepriklausomumą.

Institucinis nepriklausomumas užtikrinamas žodžiais „į nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis nebūtų kišamasi iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui", jos turi „būti visiškai nepriklausomos nuo visų kitų viešųjų ar privačiųjų interesų", „vykdydamos reguliavimo užduotis, nesiektų gauti jokios Vyriausybės arba kito viešojo ar privačiojo subjekto tiesioginių nurodymų ir jų nevykdytų" ir t.t.

Personalinis nepriklausomumas remiasi keletu aspektų, t. y. pareigūnų, turinčių sprendimų priėmimo įgaliojimus, skyrimas fiksuotam laikui bei griežtai nustatytos aplinkybės, kuomet galima tokį pareigūną atleisti: „turėtų būti iš anksto nustatytos nacionalinės reguliavimo institucijos vadovo atleidimo taisyklės, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl jos neutralumo ar dėl išorės veiksnių poveikio šiai institucijai", „reguliavimo institucijos valdybos nariai arba, jei valdybos nėra, reguliavimo institucijos aukščiausioji vadovybė būtų skiriama fiksuotam penkerių – septynerių metų laikotarpiui, kurį galima pratęsti vieną kartą".

Nacionalinių reguliavimo institucijų finansinis nepriklausomumas turėtų užtikrinti šių institucijų nepriklausomumą nuo politikos: „turėtų nuosavą biudžetą, kurį galėtų naudoti įdarbindamos reikiamą kvalifikuotų darbuotojų skaičių. Skaidrumui užtikrinti tas biudžetas turėtų būti skelbiamas kasmet", „valstybės narės užtikrina, kad nacionalinės reguliavimo institucijos turėtų atskirus metinius biudžetus", „be to, nacionaliniam teisės aktų leidėjui tvirtinant reguliavimo institucijos biudžetą nesudaroma kliūtis biudžetiniam savarankiškumui", „jai būtų skiriami atskiri metiniai biudžeto asignavimai, kad ji savarankiškai įgyvendintų jai skirtą biudžetą ir turėtų pakankamai žmogiškųjų ir finansinių išteklių savo pareigoms vykdyti".

Likusiuose antrinės Europos teisės aktuose, nustatančiuose kitų sričių reguliavimo gaires, tokių nepriklausomumo kriterijų vargiai randama. Pavyzdžiui, reglamente (EB) Nr. 223/2009 dėl Europos statistikos nacionalinėms statistikos institucijoms tiesiog keliamas profesinio nepriklausomumo reikalavimas, direktyvoje 95/46/EB teigiama, kad nacionalinės asmens duomenų apsaugos institucijos veikia visiškai nepriklausomai, direktyvoje 2010/13/ES tiesiog nurodyta, jog jos nuostatas įgyvendinančios institucijos, remdamosi savo teisės tradicijomis ir sukurtomis struktūromis, gali laisvai pasirinkti tinkamas priemones ir visų pirma savo kompetentingų nepriklausomų reguliavimo

įstaigų formą. Dar kituose teisės aktuose tiesiog įvardytos nacionalinės institucijos (tai reikštų, jog šioje srityje turi būti steigiamos nacionalinės institucijos) arba įvardytos nepriklausomos institucijos[703]. Taigi čia nepriklausomumas prilygsta veiklos nešališkumo principui kaip gero administravimo principui, kurio turi laikytis bet kuris viešojo administravimo subjektas.

Taigi galima teigti, kad institucinės valstybių narių autonomijos principas nebelieka toks universalus. Nebegalima tvirtinti, kad nacionalinio reguliavimo subjekto administracinio teisinio statuso nustatymas priklauso tik nuo valstybės narės. Todėl darytina išvada, jog visi aukščiau įvardyti nepriklausomumo reikalavimai, kaip minimalūs standartai, keliami valstybių narių reguliavimo subjektams, yra tarsi išimtis valstybių narių institucinei autonomijai.

3.3. Apibendrinimas

ES agentūros iki Baltosios knygos pasirodymo dažniausiai padėdavo Bendrijos bei nacionalinėms institucijoms identifikuoti, paruošti ir įvertinti specifines politines priemones ir gaires. Baltąja knyga dėl Europos valdymo Europos Komisija pasiūlė steigti institucijas, priimančias sprendimus. Visgi, atlikus antrinės teisės aktų analizę, paaiškėjo, kad ES agentūros savo institucinėmis ypatybėmis iš dalies atitinka nacionalinėms reguliavimo institucijoms būdingą charakteristiką, tačiau funkciniu požiūriu jos skiriasi nuo nacionalinių reguliavimo institucijų. Pastarosios steigiamos rinkų ekonomikai reguliuoti, tuo tarpu ES agentūroms patikimos techninės, stebėjimo, mokslinės, konsultacinės funkcijos, taip pat jos neįgyvendina reguliavimo funkcijų, kurias įgyvendina nacionalinės reguliavimo institucijos, t. y. teisėkūros ir kvaziteisminių. Toks skirtumas yra sąlygojamas ETT suformuluotu institucinės pusiausvyros principu.

Europos Bendrijos perėmė keletą JAV ir DB liberalizacijos proceso metu įteisintų metodų, kurie ilgainiui susiformavimo į nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemą. Antriniuose ES teisės aktuose įtvirtinti nepriklausomumo reikalavimai tokiose reguliavimo srityse kaip ryšiai, geležinkeliai, paštas, energetika. Čia įtvirtintą nepriklausomumą galima išskirstyti į funkcinį nepriklausomumą kaip

---

[703] Nustatyta pagal tokius dokumentus: Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. kovo 11 d. reglamentas (EB) Nr. 223/2009 dėl Europos statistikos, panaikinantis Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentą 1101/2008, taip pat Tarybos reglamentą (EB) Nr. 322/97 bei Tarybos sprendimą 89/382EEB, Euratomas, įsteigiantį Europos Bendrijų statistikos programų komitetą. [2009] OL, L 87/164; Europos Parlamento ir Tarybos 1995 m. spalio 24 d. direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo. [1995] OL, L 281; Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. kovo 10 d. direktyva 2010/13/ES dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų tam tikrų nuostatų, susijusių su audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų teikimu, derinimo. [2010] OL, L 95/1; Tarybos 2002 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. [2002] OL, L 1; Tarybos 1989 m. gruodžio 21 d. direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, koordinavimo. [1989] OL, L 395; Tarybos 1992 m. vasario 25 d. direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose, suderinimo. [1992] OL, L 76; Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. [2004] OL, L 134.

gero viešojo administravimo principą, ir į politinį nepriklausomumą, kurio garantijų sistema susideda iš institucinio, personalinio ir finansinio nepriklausomumo įtvirtinimo. Iš įvardytų direktyvų, pasiūlymų, bendrųjų pozicijų aiškėja teisinė nepriklausomumo garantijų konstrukcija, skirta viešajam administravimui aukščiau minėtose srityse. Ši konstrukcija turėtų užtikrinti nepriklausomumą nuo trumpalaikių politinių sprendimų, draudimą gauti Vyriausybės ar kitos valstybinės ar privačios organizacijos nurodymų, nepriklausomumą nuo viešųjų ar privačiųjų interesų. Teigtina, kad antrinėje Europos teisėje iš pradžių buvo pabrėžiamas reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų užtikrinimas nuo visų organizacijų, teikiančių reguliuojamas paslaugas. Vėliau imti akcentuoti nacionalinių reguliavimo subjektų nepriklausomumo garantijų reikalavimai nuo politikos tam, kad sprendimai nepriklausytų nuo politinio ciklišumo. Nepaisant institucinio valstybių narių autonomijos principo, Europos teisyne keliami reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms veikia valstybių narių administracijų institucinę struktūrą.

IV. NEPRIKLAUSOMŲ REGULIAVIMO INSTITUCIJŲ MODELIO PAIEŠKA LIETUVOJE

Daugelyje pasaulio šalių egzistuoja institucijos, atliekančios vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, tačiau nepriklausančios vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Jos steigiamos dėl įvairių priežasčių. Pagrindinė yra ši: kai kurios gyvenimo sritys reikalauja ilgalaikių sprendimų, pagrįstų ekspertize ir nepriklausančių nuo politinių ciklų. Lietuvoje taip pat yra tokių institucijų. Tačiau jų bendram statusui apibrėžti nevartojamas terminas „nepriklausomos", jos dažniau įvardijamos kaip „Seimui atskaitingos institucijos"[704], „Vyriausybei atskaitingos institucijos[705]", „pagal specialų įstatymą įsteigtas ir specifinis viešasis juridinis asmuo"[706], „institucijos, susijusios su įstatymų leidžiamąja arba vykdomąja valdžia"[707], „valstybės vykdomosios valdžios sistemos pavieniai struktūriniai elementai (posistemės)"[708], „vykdomosios valstybinio administravimo institucijos"[709]. O štai LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme šios institucijos įvardytos „Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitingos institucijos"[710]. Tuo tarpu, kaip jau ne kartą minėta, šioms institucijoms identifikuoti skirtingose valstybėse paprastai neapsieinama be nepriklausomumo kategorijos.

Būtina pabrėžti, jog šiame skyriuje bus analizuojamos institucijos, hierarchiškai atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos, tačiau atliekančios teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas. Pažymime, jog nebus gilinamasi į teisėsaugos institucijų administracinį teisinį statusą (pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Generalinė prokuratūra[711]), taip pat šio disertacinio tyrimo objekto ribas peržengia ir institucijos, kurios atlieka siūlymų, išvadų teikimą, pa-

---

704 Žr.: „kitos Seimo formuojamos institucijos arba kontrolės funkcijas vykdančios institucijos": Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė*. 2002, 42: 7; „LR Seimo sudarytos bei jam tiesiogiai atskaitingos institucijos": Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 69; kiti centriniai subjektai: Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008, p. 199; „institucijos, atskaitingos ir atsakingos Seimui arba Respublikos Prezidentui": Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 136; Institucijos atskaitingos Seimui. LR Seimas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-11]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1>.

705 Vyriausybės įstaigos ir Vyriausybei atskaitingos institucijos ir įstaigos, *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-04-01]. <http://www.lrv.lt/lt/vyriausybe/institucijos-istaigos-prie-lrv/>.

706 LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A442 –3053/2011.

707 Kūris, E. Teisinių institucijų samprata ir sistema. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 24.

708 LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.

709 Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 239.

710 LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XI-1823.

711 Štai ir LVAT konstatavo, kad ekonominės sankcijos, kurias taiko reguliavimo institucijos, negali būti prilyginamos kriminalinei bausmei, nes baudos dydžio nustatymas konstruojamas taip, kad ūkio subjektas būtų ne formaliai nubaudžiamas, o būtų atsižvelgiama ir į ūkio subjekto finansinę padėtį. Žr.: LVAT 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1 –931/2005.

galbą formuojant ar įgyvendinant tam tikros srities politiką ir neatliekančių tiek teisėkūros, tiek jurisdikcinių funkcijų (pvz., Valstybinė kultūros paveldo komisija, Etninės kultūros globos taryba, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Nacionalinė sveikatos taryba). Tyrimo objektu nėra ir tokios institucijos kaip Žurnalistų etikos inspektorius, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, Seimo kontrolieriaus įstaiga, Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus institutas, nors kai kurių iš jų statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose yra įtvirtintas nepriklausomumo aspektas[712]. Visgi dėl veiklos specifikos kai kurių iš jų negalima laikyti viešojo administravimo institucijomis[713].

---

712 Pavyzdžiui, *Žurnalistų etikos inspektoriaus* veikla yra grindžiama teisėtumo, nešališkumo, nepriklausomumo, teisingumo ir viešumo principais (Visuomenės informavimo įst. 49 str. 6 d.); *Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus* vienas iš veiklos principų yra nepriklausomumas, taip pat Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymo 3 str. 3 d pabrėžta, kad vaiko teisių apsaugos kontrolierius yra nepriklausomas nuo valstybės ir savivaldybių institucijų, pareigūnų bei kitų asmenų ir pagal kompetenciją veikia savarankiškai. Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui negali būti daromas joks politinis, ekonominis, psichologinis, socialinis spaudimas ar kitoks neteisėtas poveikis, kuris galėtų turėti įtakos jo sprendimams (LR vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. VIII-1708); *Seimo kontrolierių* įstatymo 4 straipsnyje nustatyta, kad Seimo kontrolieriai yra nepriklausomi nuo kitų institucijų, kiekvieno Seimo kontrolieriaus teisės ir pareigos lygios, kiekvienas jų pagal kompetenciją veikia savarankiškai (LR Seimo kontrolierių įstatymas. *Valstybės žinios*. Nr. VIII-950). *Lygių galimybių kontrolieriaus* statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra įtvirtintas nepriklausomumas, tik Moterų ir vyrų lygių galimybių įstatymo 11 straipsnyje įtvirtintas nešališkumo principas (LR moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. VIII-947). Tuo tarpu Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1922/2006, įsteigiančiame Europos lyčių lygybės institutą, įtvirtinta, jog Europos lyčių lygybės institutas vykdydamas savo užduotis turi būti nepriklausomas (18) ir vykdydamas savo veiklą yra nepriklausomas bei veikia visuomenės interesais (6 str.). Žr.: Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1922/2006 2006 m. gruodžio 20 d. įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. [2006] OL, L 403.

713 *Nacionalinė sveikatos taryba* nevykdo nei teisėkūros, nei jurisdikcinių funkcijų. Ji rengia ir kasmet teikia Seimui pranešimą apie gyventojų sveikatingumo ir sveikatos politikos įgyvendinimo būklę (LR Seimo 1998 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. 612 „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 1998, Nr. VIII-612). *Valstybinė lietuvių kalbos komisija* jurisdikcinės funkcijos neįgyvendina. Ją atlieka Valstybinė kalbos inspekcija prie Kultūros ministerijos (LR Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d nutarimas Nr. 223 „Dėl Valstybinės kalbos inspekcijos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 17-670). *Etninės kultūros ir globos taryba* (LR Seimo 2004 m. lapkričio 2 d. Nr. IX-2532 nutarimas „Dėl Etninės kultūros globos tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 165-6027) nevykdo nei teisėkūros, nei jurisdikcinių funkcijų. *Valstybinė kultūros paveldo komisija* (LR Valstybinės kultūros paveldo komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. IX-2453) priima rekomendacinio pobūdžio sprendimus, jurisdikcinės funkcijos neatlieka. *Žurnalistų etikos inspektorius* teisėkūros nevykdo. Atlieka jurisdikcinę funkciją: nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas ir skiria administracines nuobaudas (Visuomenės informavimo įst. 49 str. 3 d. 5 p.; LR Seimo 2004 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. IX-2341 „Dėl Žurnalistų etikos inspektoriaus veiklos reglamento patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2004, 113-4203). *Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga* teisėkūros funkcijų neatlieka, tiria skundus, tačiau jų rezultatas yra įspėjimas arba siūlymas, tad jurisdikcine funkcija to negalėtume pavadinti. *Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba* teikia išvadas, pasiūlymus (pvz., Lygių galimybių kontrolieriaus 2005 m. kovo 5 d. pažyma Dėl atlikto tyrimo dėl galimos diskriminacijos amžiaus pagrindu; Lygių galimybių kontrolieriaus 2011 m. lapkričio 7 d. pažyma Dėl reikalavimų kraujo donorams, Lygių galimybių kontrolieriaus 2007 m. liepos 3 d. pažyma Dėl Vilniaus miesto savivaldybės sprendimo – atsisakymo duoti leidimą renginiui „Už įvairovę. Prieš diskriminavimą" (pažymų pavyzdžiai atsiųsti

Reikia priminti, kad reguliavimo agentūrų charakteristika kiekvienoje šalyje skiriasi, tačiau, manytina, yra keletas bendrų bruožų, būdingų daugumos šalių NRI: pirma, įgaliojimai tokio pobūdžio institucijoms suteikiami įstatymu; antra, organizaciniu požiūriu jos atskirtos nuo vykdomosios valdžios institucijų; trečia, jos nėra tiesiogiai renkamos ir joms nevadovauja renkami pareigūnai; ketvirta, jų funkcijos daugumoje atvejų yra trejopos – teisėkūros, vykdomosios ir jurisdikcinės.

A priori konstatuotina, kad Lietuvoje NRI laikytinos LB, KT, VKEKK, LRTK, RRT, VATESI, VPT. Tačiau būtina pabrėžti, jog politinio nepriklausomumo kriterijus institucijoms pasaulyje plinta dar plačiau nei tik mūsų įvardytoms organizacijoms[714]. Taip pat šioje dalyje bus aptariamos institucijos, kurių veikla nėra susijusi su rinkų reguliavimu, tačiau jų statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose atsispindi bruožai, būdingi NRI. Šiame tyrime jos įvardijamos kitomis nepriklausomomis administravimo institucijomis. Tai būtų VK, VTEK, VRK, LMT.

4.1. Nepriklausomų reguliavimo institucijų konstitucingumas ir kitų teisinių pagrindų analizė

NRI yra laikomos tos organizacijos, kurios įgyvendina tris – teisėkūros, vykdomąją ir jurisdikcinę – funkcijas ir nėra vykdomosios valdžios dalis. Paprastai laikoma, kad tokios funkcijos yra būdingos vykdomajai valdžiai[715]. O šiame tyrime nagrinėjamos valstybinio lygmens institucijos, atliekančios vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, bet nepatenkančios į jų institucinę sistemą.

Ar konstitucingos institucijos, nepriklausančios vykdomosios valdžios institucijų sistemai, bet atliekančios vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas? Šis klausimas gali pasirodyti gana tiesmukas ir visgi būtent taip jis formuojamas užsienio valstybėse. Kiekviena valstybė savaip sprendžia šių institucijų konstitucingumo problemas (žr.: II disertacijos dalį). Reikia pastebėti, jog šis klausimas ypač opus, kuomet konstitucijose vienareikšmiškai įtvirtinta, jog Vyriausybė yra aukščiausias valdymo

elektroniniu paštu iš Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2012 m. kovo 5 d.); atlieka jurisdikcinę funkciją – nagrinėja skundus, gali surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir skirti nuobaudas, „gali įpareigoti reklamos veiklos subjektus nutraukti neleidžiamą reklamą ir nustatyti šio įpareigojimo įvykdymo terminus bei sąlygas“ (tai buvo pastebėta D. Poškos ir I. Žvaigždinienės, Žr.: *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 324). *Seimo kontrolieriaus įstaiga* teikia siūlymus, neatlieka teisėkūros ir jurisdikcinės funkcijos. Mokslo ir studijų įstatymo 18 str. įtvirtintas *Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus institutas*: kontrolierius yra valstybės pareigūnas, nagrinėjantis skundus, galintis priimti įpareigojančius sprendimus, tačiau jis neatlieka teisėkūros funkcijos (LR mokslo ir studijų įstatymas. *Valstybė žinios.* 2009, Nr. XI-242).

714 Politinių darinių veikla pernelyg trumpa, kad jie galėtų priimti ilgalaikius sprendimus, atributus nuo rinkiminių batalijų. Todėl pastebime, kad pasaulyje po truputį įsivyrauja tendencija pritaikyti nepriklausomumo kriterijus ir institucijoms, tiesiogiai nesusijusiomis su galingomis infrastruktūromis disponuojančiais rinkų dalyviais, bet su tokiomis svarbiomis visuomenei sritimis kaip maistas, visuomenės sveikata, vartotojų apsauga, asmens duomenų apsauga ir t.t.

715 Jos įvardijamos papildomomis organizacinėmis-techninėmis funkcijomis, padedančiomis įgyvendinti pagrindines funkcijas, t. y. viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimo, valdymo, žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcijas. Bakaveckas, A. *Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 21-23.

organas. O tai lemia valstybinio valdymo organizacinę hierarchiją. Tai reikštų, kad NRI sąvoka yra kontraversiška, jungianti savyje viena kitai priešingas kategorijas – „nepriklausomumo“ ir „administravimo įgaliojimų“. Juk „administravimo įgaliojimai“ suponuoja valstybinio valdymo organizacinį hierarchiškumą, t. y. pavaldumo aspektus. Šie aspektai lemia tai, kad viešojo administravimo subjektų veikla reglamentuojama ne tik įstatymais, bet ir poįstatyminiais teisės aktais, kuriuos tvirtina pagal institucinę hierarchiją aukštesnis darinys. Taigi pastarasis darinys prižiūri sau pavaldžius viešojo administravimo subjektus. Todėl, atrodytų, kad viešojo administravimo subjektas, kuris yra „nepriklausomas“ tuo požiūriu, kad yra nepavaldus Vyriausybei kaip aukščiausiai valdymo institucijai, ir jai neatskaitingas už savo veiklą, neturi valstybinio administravimo hierarchinėje kompozicijoje vietos.

Analizuojant Lietuvos NRI, tikslinga identifikuoti Konstitucijoje įtvirtinto teisinio reguliavimo turinį. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys, jog Konstitucijoje be Vyriausybės ir ministerijų minima keletas kitų viešojo administravimo subjektų, pavyzdžiui, LB (125 str., 126 str.), VK (133 str., 134 str.), VRK (67 str. 13 p.). Tačiau čia kokių nors specialių nepriklausomumo garantijų nėra nurodyta. Svarbiausias šalies teisės aktas įtvirtina nuostatas, garantuojančias nepriklausomumą tik teismams ir prokuratūrai. Tai gali suponuoti, kad nepriklausomų reguliavimo ir administravimo institucijų sistema sudaro paralelią sistemą hierarchiškai organizuotam valstybiniam valdymui. Todėl keliamas klausimas, ar darinių, atliekančių vykdomosios valdžios funkcijas, tačiau nepriklausomų nuo vykdomosios valdžios, institucionalizavimas nėra prieštaraujantis pagrindiniam Lietuvos teisės aktui.

LR Konstitucijos 91 str. Vyriausybė yra įvardyta struktūriniu požiūriu – tai darinys, sudarytas iš Ministro Pirmininko ir ministrų. Minėtame teisės akte, skirtingai negu kai kuriose kitų analizuotų valstybių konstitucijose, Vyriausybė nėra įtvirtinta, kaip aukščiausias valdymo organas. Tai, atrodytų, suponuoja išvadą, kad gali būti steigiami valdymo dariniai, nesusiję su Vyriausybe subordinaciniais ryšiais. Kita vertus, 95 str. 1 d. *expressis verbis* nurodyta, kad Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose, priimdama nutarimus. Kategorija „valstybės valdymo reikalai“ Konstitucijoje daugiau neminima. Tai tarsi lemia, kad Vyriausybė yra aukščiausia valdymo įgyvendinimo institucija. Tačiau Konstitucinis Teismas yra pareiškęs, kad nurodytoje teisės normoje tiesiog nustatyta Vyriausybės veiklos organizacinė forma – posėdžiai – bei Vyriausybės priimamų teisės aktų rūšis – nutarimai[716], o sąvoka „valstybės valdymo reikalai“ siejama su Vyriausybės vykdoma valstybės funkcija, nustatyta Konstitucijos 94 str., 84 str. 3 p., 123 str. 1 d., 128 str. 1 d., bei Vyriausybės įstatyme ir kituose įstatymuose nurodytais įgaliojimais.

Taip pat Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima išskirtinę vietą[717]. Iš to išplaukia, kad Vyriausybė yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, bet ne aukščiausias visos viešosios administracijos darinys. Be to, Konstitucijos 67 str.

---

716 LR Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės“. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 101-2916; LR Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas "Dėl Vyriausybės sprendimo koncentruoti rinkos struktūras“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 102-3636.

717 LR Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios.* 1998, Nr. 5-99.

5 p. *expressis verbis* įtvirtinta, kad Seimas steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus. Pasak Konstitucinio Teismo[718], šis punktas *inter alia* reiškia, kad Seimas turi įgaliojimus įstatyme numatyti valstybės institucijas, kurių vadovus skiria ir atleidžia pats Seimas. Taigi Lietuvoje yra konstituciškai įtvirtintas Seimo įgaliojimas steigti valstybės institucijas, nepriskirtinas vykdomajai valdžiai[719]. Išvadą dėl tam tikrų institucijų nepriskirtinumo vykdomosios valdžios institucijų sistemai lemia tai, kad Konstitucijos 94 str. 3 p. nurodyta, jog Vyriausybė koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą ir tai, kad Vyriausybės įstaigos steigiamos Vyriausybės, o ne Seimo. Taigi, Konstitucijos 67 str. 5 p. įgalina Seimą steigti institucijas, neįeinančias į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Konstitucijos 73 str. 3 d. netgi nustato šių institucijų paskirtį – kontrolę, t. y. „Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas" (kadangi reguliavimas dažnai suprantamas kaip apimantis viešosios kontrolės aspektus, tad, manytina, mūsų tiriamos institucijos gali būti įvardytos kontrolės dariniais – žr.: disertacijos I dalį).

Tokius svarstymus dėl NRI konstitucingumo patvirtina ir pats Konstitucinis Teismas, teigdamas kad Konstitucijoje *expressis verbis* yra įvardytos įvairios valstybės institucijos, kurios pagal svarbiausio šalies teisės akto 5 str. 1 d. nėra priskiriamos nei įstatymų leidžiamajai, nei vykdomajai, nei teisminei valdžioms. Tarp šių institucijų Konstitucinis Teismas įvardija Lietuvos banką, Valstybės kontrolę, Vyriausiąją rinkimų komisiją[720]. Konstitucinis Teismas minėtame nutarime nurodo, kad Konstitucijoje yra numatytas ir kitų valstybės institucijų steigimas, pvz., kontrolės institucijų. Taigi Seimas turi įgaliojimus steigti ir tokias Konstitucijoje *expressis verbis* nenurodytas valstybės institucijas, kurių steigimui poreikis kyla iš būtinumo įgyvendinti įvairių valstybės funkcijų vykdymą. Maža to, Konstitucijos 84 str. 10 p. nurodyta, jog Prezidentas skiria ir atleidžia įstatymų numatytus valstybės pareigūnus. Tačiau minėtame straipsnyje eksplicitiškai neįvardyta šių institucijų, kurioms vadovauja valstybės vadovo paskirti pareigūnai, paskirtis, nėra aišku, ar šios institucijos gali disponuoti teisėkūros, vykdomaisiais, jurisdikciniais įgaliojimais. Tad galima preziumuoti, kad tai, jog Seimui ir Prezidentui yra suteikti įgaliojimai skirti valstybės pareigūnus ar valstybės institucijų vadovus, leidžia įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijoms – atitinkamai Prezidentui ir Seimui – šiuos įgaliojimus pasidalinti. Be to, darinių, nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, institucionalizavimas Lietuvoje yra numatytas įstatymų lygmeniu. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatyme *expres-*

---

718 LR Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro atleidimo tvarkos". *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 10-366.

719 Beje, tokios nuostatos dėl įstatymų leidėjo įgaliojimo steigti valstybės institucijas kitų šalių konstitucijose nėra, pvz., ČR Konstitucijos II skirsnis, dedikuotas įstatymų leidžiamajai valdžiai, JAV Konstitucijos 1 straipsnis, nustatantis Atstovų rūmų statusą, funkcijas, Lenkijos Respublikos Konstitucijos nuo 109 str. iki 124 str., įtvirtinantys Seimo organizaciją ir funkcijas. Žr.: *Ústava České republiky*. Nakladatelstvi Olomouc, 1997; The Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>; The Constitution of the Republic of Poland [interaktyvus]. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [žiūrėta 2012-03-04]. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

720 LR Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams". *Valstybės žinios*. 2004, Nr.186-6780.

sis verbis įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektų sistemą sudaro valstybinio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai. Valstybinio administravimo subjektai nėra traktuojami tik kaip vykdomosios valdžios institucijos. Tai suponuoja, kad valstybinio administravimo institucijų sistema yra platesnė nei vykdomosios valdžios institucijų sistema. Kadangi šiame tyrime *a priori* įvardytos NRI institucijos atlieka viešojo administravimo veiklą Viešojo administravimo įstatymo 5 str. ir 361 str. 2 d. 4 p. prasme (o tai reiškia ir teisėkūrą, ir vykdomąją, ir jurisdikcinę funkcijas), tai galima teigti, kad ir įstatymiškai yra įtvirtintas valstybės institucijų, atliekančių vykdomosios valdžios funkcijas, statusas šalia vykdomosios valdžios institucijų.

Prieš pradedant detaliau nagrinėti tiriamų institucijų sąrangą, santykius su valstybės valdžios institucijomis, derėtų apžvelgti *a priori* įvardytų NRI steigimosi prielaidas po 1992 metų. Manytina, KT, VKEKK, RRT, VATESI, LRTK bei daugelio kitų institucijų institucinė bei funkcinė struktūra buvo ir yra veikiamos ES teisės. Pavyzdžiui, Energetikos įstatymo[721] 8 str. 1 d. įtvirtinta, kad VKEKK yra ES teisės aktuose, reglamentuojančiuose visuomeninius santykius energetikos sektoriuje, numatyta nacionalinė reguliavimo institucija. Arba štai Vyriausybės nutarime Nr. Nr. 617[722] nurodyta, kad RRT įsteigimo vienas iš pagrindų yra Europos Tarybos 1999 metų priėmimo partnerystės programa. Taigi, *acquis communautaire* perėmimas labai veikė Lietuvos administracinę institucinę erdvę. Pavyzdžiui, Europos Komisijos 1998 m. ataskaitoje[723] dėl Lietuvos pažangos rengiantis narystei ES buvo minima, jog antimonopolinės politikos srityje būtina tolesnė pažanga nepaisant to, kad galiojantys teisės aktai iš esmės atitinka *acquis communautaire*. Telekomunikacijų srityje buvo teigiama, kad būtini konkretūs veiksmai kontrolės ir valdymo srityse siekiant garantuoti, kad visuotinės pašto paslaugos Lietuvoje būtų teikiamos pagal *acquis communautaire*. Taip pat padaryta išvada, jog nėra jokios pažangos audiovizualiniame sektoriuje. Teigiama, jog Ryšių priežiūros tarnybai, kuri dar tebuvo planuojama steigti, būtina turėti specialiai parengtą personalą. 1999 m. Europos Komisijos reguliariojoje ataskaitoje apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei ES[724] tvirtinama, jog VKEKK įgijo svarią reputaciją, tačiau jos kompetencija ribota. Pabrėžta, kad 1999 m. balandį įsigaliojęs naujas Konkurencijos įstatymas yra beveik suderintas su *acquis communautaire,* jog Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnyba bus reorganizuojama į KT, kuri bus labiau nepriklausoma ir turės daugiau įgaliojimų negu Tarnyba. Pastebima, jog pašto paslaugų reguliavimo tarnyba dar neįsteigta, bet planuojama viena agentūra, atsakinga už pašto ir telekomunikacijų sektorius, ir skatinama toliau įgyvendinti telekomunikacijas regla-

721 Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. IX-884.

722 LR Vyriausybės 2000 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 617 „Dėl Valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės". *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 617.

723 *1998 metų Europos Komisijos ataskaita dėl Lietuvos pažangos rengiantis narystei Europos Sąjungoje* [interaktyvus]. Europos Komisija, 1998 [žiūrėta 2012-01-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=5752&p_query=apie%20Lietuvos%20pa%FEang%E0%20rengiantis%20narystei&p_tr2=2>.

724 *1999 metų reguliarioji Europos Komisijos ataskaita apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje* [interaktyvus]. Europos Komisija, 1999 [žiūrėta 2012-01-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=10022&p_query=apie%20Lietuvos%20pa%FEang%E0%20rengiantis%20narystei&p_tr2=2>.

mentuojančius teisės aktus ir derinti pašto sektorių reglamentuojančius teisės aktus su *acquis communautaire*.

Visų šių pastabų pasekmė – įstatymų koregavimas bei institucijų pertvarkymas. Pavyzdžiui, iki 1995 m. konkurencijos srityje veikė Kainų ir konkurencijos tarnyba, kuri buvo pertvarkyta į Valstybinę konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybą[725], pastaroji 1999 m. buvo reorgranizuota į KT. Valstybinė energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisija[726] buvo VKEKK pirmtakė. Netgi ir šiuo metu, pateikiant institucijų tobulinimo koncepcijas, pabrėžiama, jog tai daroma, įgyvendinant ES direktyvas[727]. Maža to, dabar galiojančiuose įstatymuose nepriklausomumo reikalavimų formuluotės perimtos iš pirminės ir antrinės ES teisės. Pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatyme nurodyta formuluotė apie jo nepriklausomumą perimta iš SESV 130 straipsnio, Energetikos įstatyme įtvirtinta VKEKK nepriklausomumo formuluotė perimta iš ES direktyvos Nr. 2009/72/EB, Branduolinės energijos įstatyme detalizuojamas VATESI nepriklausomumo aspektas remiantis direktyvomis Nr. 2011/70 EURATOMAS, Nr. 2009/71, EURATOMAS, ryšių srityje nacionaliniai teisės aktai koreguojami vadovaujantis direktyvos Nr. 2009/140/EB nuostatomis ir pan.

4.2. Pagrindinių nepriklausomų reguliavimo institucijų veiklos formos ir turinio analizė

4.2.1. Reguliavimas ir administravimas kaip funkcinės kategorijos

Teigtina, kad nepriklausomos reguliavimo ir administravimo institucijos yra viešojo administravimo subjektai, o konkrečiau – valstybinio valdymo/ administravimo institucijos[728]. Šios institucijos įgyvendina pagrindines savo funkcijas (pvz., KT, LRTK, RRT, VKEKK atsakingos už sąžiningos konkurencijos laisvės apsaugą, investicijų į pažangias technologijas skatinimą, vartotojų teisių gynimą, gamybos ir rinkos nuo monopolizavimo apsaugą atitinkamuose sektoriuose, VATESI – už branduolinių objektų saugą, LB – už kainų stabilumo palaikymą) papildomų – teisėkūros, vykdomųjų ir jurisdikcinės – funkcijų pagalba. Užsienio literatūroje minėtos papildomos funkcijos įvardijamos šių institucijų veiklos – reguliavimo – turiniu. Taigi galima teigti, kad šios

---

725 Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnyba buvo vienvaldė įstaiga prie Vyriausybės, vykdanti Vyriausybės nutarimų numatytas funkcijas. Tarnybos vadovą ir jo pavaduotojus skyrė Ministras Pirmininkas. Žr.: LR Vyriausybės 1995 m. birželio 23 d. Nr. 896 nutarimas „Dėl Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 54-1344.

726 Jos vadovybę skyrė penkeriems metams Prezidentas Vyriausybės teikimu, o jos nuostatus tvirtino Prezidentas. Į šios institucijos struktūrą pateko mokslininkai, Seimo nariai, Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių apsaugos gynimo tarnybos direktoriaus pavaduotojas, Energetikos ministerijos sekretorius. Žr.: LR Prezidento 1995 m. dekretas „Dėl valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos". *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 57-1431; LR energetikos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-828.

727 LR Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2010, Nr. 466.

728 Administraciniai teismai taip pat šiuos darinius įvardija valstybinio administravimo subjektais. LVAT 2011 kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I575 –3/2011.

trys funkcijos sudaro reguliavimo sritis. Vertėtų ištirti, ar šios sritys sutampa su viešojo administravimo sritimis LR Viešojo administravimo įstatymo prasme.

Lietuvos teisės doktrinoje kartais dar laikomasi pozicijos, jog viešąjį valdymą/administravimą atlieka vykdomosios valdžios institucijos[729]. Tačiau, remiantis Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 1 d.[730], viešasis administravimas yra viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Tai reiškia, kad viešasis administravimas funkciniu požiūriu yra tapatinamas su viešojo administravimo sritimis, kurias įgyvendina viešojo administravimo subjektai. Taigi šiame apibrėžime nurodomi viešojo administravimo subjektai bei sritys, kuriose jie vykdo savo funkcijas. Viešojo administravimo subjektai nėra laikomi tik vykdomosios valdžios institucijos, bet, remiantis Viešojo administravimo įstatymo 4 str. 2 d., tai yra valstybinio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo subjektai. Valstybinio administravimo subjektai skaidomi į centrinius ir teritorinius. Centriniais valstybinio administravimo subjektais laikytinos tiek vykdomosios valdžios institucijos, tiek NRI.

Žinant viešojo administravimo turinį, svarbu išsiaiškinti, ar jis sutampa su reguliavimo turiniu. Primename, jog įvairiose valstybėse reguliavimo funkcinis turinys siejamas su trimis komponentais – teisėkūros, vykdomąja, jurisdikcine veiklomis. Tuo tarpu pirmoji viešojo administravimo sritis yra administracinių sprendimų priėmimas. Į viešojo valdymo aktų spektrą, pasak A. Andruškevičiaus[731], patenka bendrojo pobūdžio teisės aktai, kuriais įgyvendinami įstatymai, taip pat individualaus pobūdžio teisės aktai, administracinės kontrolės aktai ir administracinio poveikio (represiniai) aktai. Taigi reikia suprasti, kad NRI leidžiamos privalomosios taisyklės reguliuojamųjų atžvilgiu, t. y. teisėkūros funkcija patenka į viešojo administravimo funkcinį turinį[732].

Kaip minėta, viena iš reguliavimo sričių yra jurisdikcinė. O prie viešojo administravimo sričių priskiriama įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė. Tačiau, kaip pastebėta A. Andruškevičiaus ir L. Paškevičienės[733], įstatymų leidėjas nepateikia šios veiklos apibrėžimo. Administracinės teisės specialistų nuomone[734], kontrolės objektas – administracinių aktų įgyvendinimas – gali būti suprantamas labai plačiai, kadangi teisės akto įgyvendinimas apima tiek teisės laikymąsi, tiek naudojimąsi ja, tiek jos vykdymą ir taikymą. O jurisdikcinė funkcija kaip tik ir siejama

729 Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas administracinė byla Nr. I-2040-624/2009 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-03-03]. <http://www.lrkt.lt/Prasymai/52_2009.htm>.

730 LR viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1234.

731 Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008, p. 138-139.

732 Teisėkūra įstatymų leidėjo yra įvardyta procesu, apimančiu teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projekto rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą. Žr.: LR teisėkūros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. XI-2136.

733 Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 24.

734 *Ibid.*, p. 25.

su teisės taikymu. Pastaroji funkcija kaip reguliavimo institucijos veiklos sritis sietina su ginčais dėl administracinės teisinės atsakomybės, poveikio priemonių taikymu įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Taigi, manytina, jog antrosios viešojo administravimo srities – įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės – veiklos rezultatas turi būti, esant įstatymo ar bendrojo pobūdžio poįstatyminio teisės akto pažeidimams, administracinio poveikio aktai.

Taigi darytina išvada, kad viešojo administravimo sritys sutampa su reguliavimo funkciniu turiniu. Todėl Lietuvoje institucijas, kurias įprasta kai kuriose šalyse įvardyti NRI, galime drąsiai vadinti nepriklausomomis valstybinio administravimo institucijomis. Panašiai jas įvardija čekai, prancūzai ar italai. Šiame tyrime bus vartojama dvejopa kategorija – nepriklausomos valstybinio reguliavimo, t. y. tos, kurios veikia ekonomikos šakose, ir administravimo institucijos. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, jog tam, kad institucija būtų laikoma viešojo administravimo subjektu, jai pakanka veikti bent vienos iš viešojo administravimo sričių ribose. Tuo tarpu pasaulyje įprasta praktika ta, jog nepriklausomais valstybinio administravimo ar reguliavimo subjektais yra laikomi dariniai, nepriklausantys vykdomosios valdžios institucijų sistemai ar reliatyviai priklausantys šių institucijų sistemai, įgyvendinantys tiek teisėkūros, tiek jurisdikcines funkcijas.

4.2.2. Politinio nepriklausomumo garantijų sistemos kategorija

Nagrinėjant Lietuvos reguliavimo institucijų nepriklausomumą buvo remtasi mokslininkų, atlikusių nacionalinių bankų nepriklausomumo garantijų sistemos analizę, rezultatais (žr.: disertacijos I dalies 1.4.2. poskyrį), taip pat Europos antrinėje teisėje išdėstytais pagrindiniais politinio nepriklausomumo aspektais (žr. disertacijos III dalies 3.2. skyrių).

Analizuojant institucijų politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmą, jis struktūriškai skaidomas į tris garantijų grupes – institucinį nepriklausomumą, personalinį nepriklausomumą, finansinį nepriklausomumą. Šios trys grupės sudaro analizuojamų institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistemą.

Institucinio nepriklausomumo analizė atskleidžia, ar vykdomoji valdžia gali kištis į vadinamų NRI veiklą, ar NRI organams draudžiama priimti kitų subjektų nurodymus, ar tiriami dariniai formuoja politiką, ar įgyvendina vykdomosios valdžios institucijų formuojamą politiką (juk valstybės politikos tam tikroje srityje formavimas reiškia atitinkamo sektoriaus strategijos, valdymo principų ir plėtros krypčių, tikslų bei uždavinių nustatymą, sektoriaus veiklą reglamentuojančių teisės aktų rengimą, derinimą su tarptautiniais reikalavimais, įstatymų projektų, taip pat tų Seimo ir Vyriausybės nutarimų projektų, kuriais siūloma nustatyti valstybės valdymo, ekonomikos, verslo, kitų visuomeninių santykių sričių prioritetus, vystimosi kryptis, jų pasiekimo būdus, siektinus rezultatus ir valstybės institucijų ir įstaigų kompetenciją, reikalingą jiems pasiekti, rengimą[735]), ar jiems palikta galia patiems spręsti konkrečius uždavinius tvirtinant strateginius veiklos planus.

[735] Žr.: LR visuomenės informavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. I-1418; LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.

Analizuojant personalinio nepriklausomumo aspektus bus įvertinta, ar asmenys, turintys sprendimų priėmimo teisę, yra veikiami politinių įtakų. Šie aspektai garantuojami vadovybės formavimo tvarka, nes pareigūnų skyrimo ir atleidimo tvarka turėtų būti užkertamas kelias politinių jėgų suinteresuotumui skirti joms „palankius" asmenis. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose NRI vadovybės atleidimą, turi būti įtvirtintos ir priežastys, dėl kurių ji gali būti atleista nesibaigus funkciniam laikotarpiui. Ši personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonė svarbi tuo, jog institucijos vadovybė, kad ir kokios politinės jėgos būtų valdžioje, išlieka nepriklausoma, taip pat tuo, kad būtų užkirstas kelias su vadovybe susidoroti dėl išsiskiriančių pažiūrų, t. y. vadovybę atleisti politiniu pagrindu. Kita personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemone yra laikomas toks NRI vadovybės kadencijų nustatymas, kuris nepriklausytų nuo nuolatinės politikų kaitos. Verta prisiminti, jog pirminė šių institucijų steigimo prielaida išsivysčiusiose valstybėse buvo jų profesinė, ekspertinė specializacija, o ne politinės pažiūros. Ekspertinės specializacijos pagrindinė paskirtis – priimti ilgalaikei perspektyvai naudingus sprendimus. Todėl bus atsižvelgiama ir į keliamus reikalavimus pretendentams į NRI vadovybę. Personaliniam nepriklausomumui garantuoti išskirtinai svarbi organizacinė NRI vadovybės forma. Paprastai NRI būna kolegialios. Kolegialumas šiuo atveju reikštų bandymą išlaikyti skirtingų įtakų pusiausvyrą priimant sprendimus. Prie personalinio nepriklausomumo garantijų priskirtini ir vadovybės atlygių dydžiai, t. y. ištekliai, kurie ES direktyvose identifikuojami kaip labiau prisidedantys prie nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomumo (pvz., Direktyvos 2008/6/EB, 2009/72/EB ir 2009/73/EB ir t.t.), o taip pat socialinės komisijų ar tarybų narių garantijos.

Tiriant finansinį NRI nepriklausomumą bus atsižvelgiama į NRI biudžeto struktūrą. Mūsų nuomone, finansinis nepriklausomumas NRI atžvilgiu yra politinio nepriklausomumo garantijų sistemos elementas, nes per biudžeto sudarymą ir tvirtinimą politinio pobūdžio institucijos gali daryti įtaką NRI.

Kadangi Lietuvoje beveik nėra studijų, skirtų tiriamų institucijų nepriklausomumo analizei, tačiau yra gana išplėtota teisėjų ir teismų nepriklausomumo garantijų apsaugos konstitucinė bei mokslinė doktrina, tikslinga būtų apžvelgti šią doktriną ir palyginti ją su šiame disertaciniame tyrime plėtojama NRI nepriklausomumo koncepcija.

Būtina pabrėžti, jog remiantis Konstitucinio Teismo įžvalgomis[736], skirtomis teismų nepriklausomumo garantijų sistemos analizei, pastebėta paralelių su reguliavimo

[736] LR Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas "Dėl Vyriausybės nutarimo teisėsaugos darbuotojų darbo apmokėjimo klausimais". *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 101-2264; LR Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21d. nutarimas "Dėl teisėjų paskyrimo procedūros ir kitų Teismų įstatymo normų". *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 109-3192; LR Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl teisėjų darbo apmokėjimo įstatymo normų". *Valstybės žinios.* 2001, Nr. 62-2276; LR Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 36-1293; LR Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas „Dėl teisminės valdžios konstitucinės sistemos ir savivaldos, teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, taip pat dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 51-1894. LR Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas "Dėl teisėjo teisės kreiptis į teismą". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 130-4910; LR Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl teisėjų valstybinių pensijų". *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 110-4511; LR Konstitucinio Teismo 2008 m. gegužės 28 d. nutarimas "Dėl teismo įgaliojimų rinkti įrodymus". *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 62-2353;

institucijų nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmu, nustatytų tiriant centrinių bankų nepriklausomumą. Pirma, įvairiose valstybėse pripažįstama, kad NRI formavimo pagrindas yra ne politinis, o profesinis. Konstitucinis Teismas pripažįsta, kad teisminė valdžia yra formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu. Antra, finansinis nepriklausomumas nuo vykdomosios valdžios sprendimų. NRI absoliučiu finansiniu nepriklausomumu, matysime, nepasižymi, tačiau įgyvendindama įgaliojimus gali naudoti savo išteklius. Institucijos, finansuojamos iš ūkio subjektų gaunamų pajamų, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme yra įrašomos į biudžeto pajamas renkančių institucijų lentelę. Pavyzdžiui, RRT pagrindinių funkcijų vykdymas finansuojamas iš pajamų ir tik nedidelė suma skiriama iš kitų valstybės biudžeto lėšų elektroninio parašo priežiūrai. Visos tiriamos institucijos yra asignavimų valdytojos, išskyrus LB. Tuo tarpu teismų finansinį nepriklausomumą užtikrina toks teisinis reguliavimas, kai lėšos teismų sistemai ir kiekvienam teismui skiriamos įstatymu patvirtintame valstybės biudžete. Trečia, institucijų vadovybių atleidimo pagrindai prieš terminą įtvirtinti įstatymais. Teisėjams įgaliojimų trukmės neliečiamumo garantija įtvirtinta Konstitucijoje. Tiek NRI vadovybės, tiek teisėjų svarbiausi du specifiniai atleidimo pagrindai prieš terminą yra tam tikru poelgiu pažemintas vardas arba kai įsiteisėja juos apkaltinę teismų nuosprendžiai. Ketvirta, institucijų vadovybės nariai nėra valstybės tarnautojai Valstybės tarnybos įstatymo prasme. Jie yra valstybės pareigūnai. Teisėjai pagal jų atliekamas pareigas nepriskiriami prie valstybės tarnautojų. Jie yra ypatingi valstybės pareigūnai. Taigi NRI vadovų ir teisėjų statusas reglamentuojamas ne Valstybės tarnybos įstatymu, bet kitais teisės aktais. Penkta, institucijų priimamų sprendimų nei Seimas, nei Vyriausybė negali paskelbti negaliojančiais. Teisėjo sprendimus proceso įstatymuose nustatyta tvarka gali peržiūrėti ir pakeisti ar panaikinti tik aukštesnės pakopos teismas. Šešta, nei NRI, nei teismų veikla nėra ir negali būti kokiai nors ministerijai priskirta valdymo sritis. Septinta, kriterijai, pagal kuriuos nustatomas kai kurių institucijų vadovybių atlygis, numatomas atskirais įstatymais. Teisėjų atlyginimas nustatomas įstatymu.

Tačiau pabrėžtina, jog negalima visiškai tapatinti tiriamų institucijų nepriklausomumo su teismų ir teisėjų nepriklausomumu. Pirma, dėl to, kad teismai sudaro teisminės valdžios sistemą, o jų nepriklausomumas įtvirtintas Konstitucijoje. Tuo tarpu NRI nepriklausomumas įtvirtinamas įstatymais. Be to, NRI nesudaro atskiros valdžios. Tai prieštarautų valdžių padalijimo principui. Antra, teismų veikla nėra ir negali būti laikoma valdymo sritimi, todėl teisėjai neatsiskaito kitoms valdžios institucijoms ar pareigūnams. Tuo tarpu tiriamos institucijos yra valdymo/ administravimo institucijos, jos įgyvendina atitinkamą vykdomosios valdžios institucijų suformuotą politiką. Be to, NRI privalo atsiskaityti už savo veiklą kažkuriai iš valstybės valdžių – paprastai įsta-

LR Konstitucinio Teismo 2009 m. gegužės 15 d. sprendimas „Dėl Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatų, susijusių su teisėjo atleidimu pasibaigus įgaliojimų laikui, išaiškinimo“. *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 58-2251; LR Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“. *Valstybės žinios.* 2010, Nr. 134-6860; LR Konstitucinio Teismo 2011 m. vasario 14 d. nutarimas „Dėl teisėjų atlyginimų“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 20-967; LR Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas "Dėl Konstitucinio Teismo statuso". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 65-2400; LR Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 11 d. sprendimas "Dėl bylos nutraukimo". *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 56-2786.

tymų leidžiamajai valdžiai. Trečia, institucijų vadovybės neturi asmens neliečiamumo garantijų, kaip teisėjai.

Konstitucinis Teismas teisėjų ir teismų nepriklausomumo garantijų turinį sieja su dviem aspektais. Pirma, nepriklausomumas nuo bet kokios byloje dalyvaujančių šalių intervencijos. Šiame tyrime tokio pobūdžio nepriklausomumas *mutatis mutandis* apibrėžtas kaip funkcinis reguliavimo institucijos nepriklausomumas, reiškiantis NRI atsiribojimą nuo reguliuojamųjų interesų, t. y. privačių interesų. Antra, nepriklausomumas nuo valstybės valdžios, valdymo institucijų interesų. Analizuojant pastarąjį reguliavimo institucijų nepriklausomumą jis įvardijamas kaip politinis nepriklausomumas. Politinis nepriklausomumas siejamas tiek su NRI vadovybės, tiek su pačios institucijos teisiniu statusu. NRI atžvilgiu politinio nepriklausomumo garantijų sistema išskaidyta į tris grupes: institucinį nepriklausomumą (apima kitų institucijų nurodymų nepriėmimą, atitinkamos politikos formavimo galią, strateginių veiklos planų tvirtinimą), personalinį nepriklausomumą (apima vadovybės skyrimo, atleidimo tvarką, kadencijų nustatymą, profesinę specializaciją, vadovybės struktūrą, vadovybės materialines, *inter alia* socialines garantijas), finansinį nepriklausomumą (institucijų biudžeto struktūra). Tuo tarpu Konstitucinis Teismas išskiria nepriklausomumo kriterijus teisėjams ir teismams taip: „teisėjo nepriklausomumas yra užtikrinamas nustatant teisėjo įgaliojimų trukmės neliečiamumo, teisėjo asmens neliečiamumo, teisėjo socialinio (materialinio) pobūdžio garantijas, įtvirtinant teisminės valdžios, kaip visavertės, savivaldą, finansinį ir materialinį techninį aprūpinimą“. Taigi teisėjų nepriklausomumas siejamas su personalinio nepriklausomumo garantijomis (teisėjų skyrimas, paaukštinimas, perkėlimas, teisėjų atleidimas, pašalinimas iš pareigų, asmens neliečiamumo, materialinės garantijos, *inter alia* socialinės garantijos) bei su teismų nepriklausomumo institucinėmis garantijomis (teismų finansavimas ir aprūpinimas).

4.2.3. Kategorijų – atskaitomybė, atsakomybė, kontrolė – sąveika užtikrinant nepriklausomumą

Reguliavimo institucijų nepriklausomumo užtikrinimas glaudžiai siejamas su jų atsakomybe, nors, atrodytų, nepriklausomumas ir atsakomybė yra dvi viena kitą paneigiančios dimensijos. Visgi niekam neatsakingo darinio vykdomas valstybinio valdymo įgyvendinimas prieštarautų demokratiškumo principui. Todėl turi būti atrasta „veiksminga pusiausvyra“[737] tarp nepriklausomumo ir atsakomybės.

Tiriamų institucijų teisinį statusą ir jų veiklą reglamentuojančiuose specialiuosiuose įstatymuose dažniausiai vartojama atskaitomybės kategorija. Pažymėtina, jog tiriami dariniai identifikuojami kaip Seimui (LB, KT, VKEKK, LRTK) arba Vyriausybei atskaitingos (VATESI, RRT, VPT) institucijos, kartais implikuojant terminą „atsakingas“ (pvz., VATESI viršininkas atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei). Įstatymų leidėjas, nustatydamas minėtų institucijų teisinį statusą, vengia pavaldumo sąvokos. Manytina, kad tai sąlygojama ES antrinės teisės aktuose keliamais nepriklausomumo reikalavimais nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Šiuo atveju atskaitomybė nereiškia mūsų tiriamų darinių pavaldumo įstatymų leidžiamajai

[737] Jarukaitis, I., *et. al. supra note* 3, p. 48.

valdžiai ar vykdomajai valdžiai. Taigi, čia derėtų aptarti atskaitomybės ir atsakomybės kategorijas.

Pirminė lingvistinė analizė bus atliekama pasitelkus žodynus[738]. Daiktavardis „atsakomybė" reiškia dorovinių, pareiginių, teisinių reikalavimų paisymą. Būdvardis „atsakingas" nurodo asmenį, kuris atsako, garantuoja. Atskaitingas reiškia „turintis atsiskaityti". Iš būdvardžio „atskaitingas" gali būti sudaryti du daiktavardžiai – atskaitingumas ir atskaitomybė. Atskaitingumas reiškia pareigą atsiskaityti. Atskaitomybė taip pat reiškia būtiną atsiskaitymą, įvairių ataskaitų teikimą aukštesnei valdžiai. Pastarąjį terminą dažniausiai galima sutikti finansų, buhalterinės apskaitos srityse. Pavyzdžiui, finansinė atskaitomybė reiškia visas įmonių finansines ataskaitas, Lietuvoje galioja Įmonių finansinės atskaitomybės įstatymas[739]. Pažymėtina, kad tiriamos institucijos pateikia ir veiklos, ir finansines ataskaitas, todėl, autorės nuomone, tiriamų institucijų atžvilgiu vartotina tiek viena, tiek kita kategorija. Vengiant kategorijų įvairovės ir suvokiant, kad atskaitingumo kategorija eliminuoja finansinę institucijų atskaitomybę, autorė vartos atskaitomybės sąvoką.

V. Nakrošis teigia, kad atsakomybė yra platesnė sąvoka, apimanti ne tik atsiskaitymą, bet ir įgaliojimą veikti bei būti atsakingam už veiklos padarinius[740]. Šiuo atveju atsakomybė yra tarsi apimanti atskaitomybės priemones kategorija, *ipso facto* tiriamų institucijų atskaitomybę galime laikyti viena iš teisinės atsakomybės sąlygų, prielaidų. A. Vaišvila teisinę atsakomybę apibrėžia kaip teisės subjektų įsipareigojimą ir teisinį jų įpareigojimą naudotis teisėmis vykdant atitinkamas pareigas, kartu kaip nurodymą, kad tokių pareigų nevykdymas virs atitinkamų teisių praradimu ar siaurinimu[741]. Šiame apibrėžime dominuoja „pareigos" terminai – „ įsipareigojimas", „įpareigojimas" bei teisių praradimas, kaip poveikis, jei pareigos nebus vykdomos.

Daugumoje NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančių teisės aktų paprastai įtvirtinta, už ką NRI vadovas atsako, t. y. apibrėžta jo pareigų apimtis. Pavyzdžiui, KT pirmininkas atsako už tai, kad KT atliktų jai pavestas funkcijas (KT nuostatų 15.1 p.), KT nariai atsakingi už jiems pavestos veiklos sritis (Konkurencijos įstatymo 20 str. 4 d.), VKEKK atsako už savo nutarimų pagrįstumą ir teisėtumą (Energetikos įstatymo 8 str. 11 d.), VKEKK narys atsakingas už Komisijai pavestų funkcijų vykdymą jo kuruojamos veiklos srityje (VKEKK darbo reglamento 22.1. p.), VTEK pirmininkas atsako už tai, kad VTEK tinkamai atliktų savo funkcijas (VTEK įstatymo 13 str. 1. d. 1 p.), Branduolinės energijos įstatymo 23 str. 1 d. įtvirtinta, kad už VATESI veiklą viršininkas yra atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei[742].

738 Keinys, S., et.al. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 2000.

739 Žr.: Mackevičius, J. Įmonių finansinių ataskaitų informacija: reikšmė, vertinimas, analizė. *Informacijos mokslai*. 2006, 37: 54; LR įmonių finansinės atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. IX-575.

740 Nakrošis, V. Lietuvos administracinės atskaitomybės sistemos raida. *Politologija*. 2001, 3 (23): 3.

741 Vaišvila, A., *supra note* 21, p. 441.

742 Žr.: LR Vyriausybės 1999 m. liepos 12 d. Nr. 822 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 62-2047; LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. VIII-1099; LR energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. IX-884; Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. vasario 28 d. nutarimas „2011-2013 metų strateginis veiklos planas". [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. < http://www.regula.lt/lt/veikla/strateginis-planas/2011-2013_Strateginis_veiklos_planas.pdf >; LR Vyriausiosios tarnybinės

Atskleidžiant atsakomybės ir atskaitomybės santykį naudinga atsižvelgti į Vyriausybės įstatymo 5 straipsnio, reglamentuojančio Vyriausybės atsakomybę ir atskaitomybę, 1 dalį, kurią sudaro dvi nuostatos: „Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą veiklą“ ir „Vyriausybė ne rečiau kaip kartą per metus pateikia Seimui savo metinę veiklos ataskaitą“. Taip pat tikslinga atsižvelgti į Vyriausybės nutarimą Nr. 1511[743], kuriame atskaitomybė apibrėžta taip – tai valdymo ryšys tarp skirtingų lygių valstybės institucijų ar įstaigų vadovų, įpareigojantis žemesnio valdymo lygio valstybės institucijos ar įstaigos vadovą teikti nustatytos formos ir turinio ataskaitas aukštesnio valdymo lygio valstybės institucijos ar įstaigos vadovui, taip pat pastarąjį įpareigojantis vertinti gautas ataskaitas ir tam tikru būdu į jas reaguoti. Taigi tiek įstatymų leidėjas, tiek Vyriausybė atskaitomybę traktuoja kaip ataskaitų pateikimą subjektui, kuris turi vertinti gautas ataskaitas.

Institucijų atskaitomybę galima analizuoti keleriopai – semantiniu požiūriu ir kaip instrumentų visumą, atskleidžiančią šių institucijų santykį su valstybės valdžiomis, kitomis institucijomis. Semantiniu požiūriu atskaitomybė reiškia atsiskaitymą, ataskaitų pateikimą. Todėl šiuo atveju atskaitomybę galima būtų apibrėžti kaip įstatymuose numatytą procedūrą, kurios metu įstaigos atsiskaito valstybės valdžios institucijoms dalyvaujančioms jos vadovybės sudaryme, pateikdamos veiklos ir finansines ataskaitas. Tačiau tokiu atveju kyla klausimas, ar tiriamas institucijas yra tikslu įvardyti Seimui ar Vyriausybei atskaitingomis institucijomis? Autorės nuomone, mūsų tiriamų institucijų identifikavimas Seimui ar Vyriausybei atskaitingomis yra sąlyginis. Kadangi formuojant šių institucijų vadovybę dalyvauja ne tik Seimas ar Vyriausybė, tai ir ataskaitas jos pateikia ne tik Seimui ar Vyriausybei. Pavyzdžiui, teisės aktuose įtvirtinta, kad KT pirmininkas kasmet teikia Seimui ir Vyriausybei veiklos ataskaitas, LMT yra atskaitinga Seimui ir Vyriausybei, VKEKK savo metines ataskaitas pateikia tiek Prezidentui, tiek Seimui, tiek Vyriausybei, RRT, VPT teikia ataskaitas Seimui ir Vyriausybei, VATESI – Prezidentui ir Vyriausybei[744]. Taigi, manytina, kad šių institucijų įvardijimas Seimui ar Vyriausybei atskaitingomis nėra tikslus.

Tačiau atskaitomybės analizė svarbi ne tik semantiniu požiūriu. Toks požiūris į atskaitomybę būtų pernelyg paviršutiniškas. Juk jau minėta, kad atskaitomybė yra teisinės atsakomybės prielaida. Vadinasi, atskaitomybė turi apimti didesnį ratą priemonių, atskleidžiančių institucijų santykius su valstybės valdžios institucijomis, kitais dariniais. Todėl atskaitomybė apibrėžiama kaip procesas, kurio metu institucijos, jų pareigūnai atsiskaito visuomenei už įstatymų, atitinkamos politikos įgyvendinimą, finansinį valdymą ir pan., pavyzdžiui, veiklos ir finansinių ataskaitų pateikimas Seimui, Prezidentui ar Vyriausybei, jų viešinimas, institucijų vadovų atsakymai į iš anksto

---

etikos komisijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. X-1666; LR branduolinės energijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. I-1613.

743 LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 138-6075.

744 LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. VIII-1099; LR mokslo ir studijų įstatymas. *Valstybės žinios.* 2009, Nr. XI-242; LR visuomenės informavimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. I-1418; LR energetikos įstatymas. *Valstybės žinios,* 2002, Nr. IX-884; LR elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr.69-2382; LR viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. I-1491; LR branduolinės energijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. I-1613.

Seimo narių raštu pateiktus klausimus, institucijos pareiga motyvuoti sprendimus. O atsakomybė šiame kontekste apibrėžiama kaip atskaitomybės priemonių įgyvendinimo rezultatas, pavyzdžiui, nepasitikėjimo vadovybe pareiškimas, vadovybės atleidimas prieš terminą įstatymuose numatytais pagrindais.

Tam, kad būtų taikoma atsakomybė, reikalingas kontrolės institutas. Kontrolė NRI atžvilgiu gali būti parlamentinė (ataskaitų svarstymas Seimo komitetuose, Seimo posėdžiuose, Seimo galimybė sudaryti laikinąsias komisijas, susijusias su tiriamų institucijų veikla, iš anksto raštu Seimo narių pateikiami klausimai institucijų vadovams), Prezidento kontrolė kviečiantis į pokalbius institucijų vadovybes, teikimas juos atleisti, Valstybės kontrolės atliekamas veiklos ir finansinis auditas, Seimo kontrolierių teisė tirti pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo, Europos Komisijos teisė pateikti pagrįstas išvadas nacionalinei reguliavimo institucijai, o reguliavimo institucijai neatsižvelgus į jas, teisė kreiptis į ETT, teisminė šių institucijų veiklos teisėtumo kontrolė.

4.3. Reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijų sistema ir jų santykiai su valstybės valdžios institucijomis

Pažymėtina, kad SESV 130 str. įtvirtinta nuostata dėl institucijos nepriklausomumo, t. y. Europos centrinio banko nepriklausomumo – „…nei Europos centrinis bankas, nei nacionalinis centrinis bankas, nei bet kuris jų sprendimus priimančių organų narys nesiekia gauti ar nepriima jokių Sąjungos institucijų, įstaigų ar organų, valstybių narių vyriausybių ar bet kurio kito subjekto nurodymų. Sąjungos institucijos, įstaigos ar organai ir valstybių narių vyriausybės įsipareigoja gerbti šį principą ir nesiekti paveikti ECB ar nacionalinių centrinių bankų sprendimus priimančių organų nariams, jiems atliekant savo užduotis“ – samprata buvo perimta į antrinę ES teisę, kur nepriklausomumo reikalavimai labai panašiai formuluojami ir kitoms nacionalinėms reguliavimo institucijoms, veikiančioms kitose ekonomikos srityse nei pinigų politika. Iš Europos antrinės teisės šie kriterijai perkeliami į nacionalinius teisės aktus. Taigi, kaip pirmoje disertacinio tyrimo dalyje buvo minėta, centriniams bankams suformuluoti nepriklausomumo postulatai *mutatis mutandis* taikomi kaip precedentas steigti kitoms nepriklausomoms reguliavimo institucijoms. Todėl pirmiausiai bus tiriama LB nepriklausomumo garantijų sistemą. O vėliau bus analizuojamos likusios Lietuvos NRI.

4.3.1. Lietuvos bankas (LB)

Centrinis bankas Lietuvoje buvo įsteigtas dar tarpukaryje[745]. Tuo metu Lietuvos banko steigėjas buvo Vyriausybė, o Banko valdytoją skyrė Prezidentas. Tuometį Lietuvos banką laikyti NRI, kaip šių laikų LB, negalima, nes jo statusą reglamentuojančiame įstatyme įžvelgiama tam tikra priklausomybė nuo Finansų, prekybos ir pramonės ministerijos. Pavyzdžiui, finansų, prekybos ir pramonės ministras galėjo banko reikalauti, kad šis steigtų savo agentūras, jis tvirtindavo generalinės Banko tarybos[746]

[745] Lietuvos Banko įstatymas. *Vyriausybės žinios*. 1922, Nr.104-818.

[746] Generalinė banko taryba buvo sudaryta iš Banko valdybos ir tarybos.

nutarimus. Be to, Lietuvos Banko įstatymo bendruosiuose dėsniuose buvo nustatyta, kad šį įstatymą vykdo finansų, prekybos ir pramonės ministras, o jo statutą tvirtino ministrų kabinetas. Mūsų laikų LB institucinė garantija yra išreikšta Konstitucijos 125 ir 126 straipsniuose. Bankas yra įsteigtas Lietuvos banko įstatymu. Čia nustatyti Banko administracinis teisinis statusas bei įgaliojimai[747]. LB valdybos įgaliojimai detalizuojami nepaskelbtame viešai Banko valdybos patvirtintame darbo reglamente. Šis darinys yra steigiamas ir likviduojamas juridinis asmuo, turintis savo padalinius Kaune ir Klaipėdoje.

LR Konstitucijoje nėra minimas Banko nepriklausomumas. Tačiau čia aktualūs jau minėtas SESV 130 str. ir Protokolas (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko Statuto[748]. Minėtų teisės aktų normos nulėmė ir Lietuvos banko įstatymo koregavimus, kur akcentuojamas Banko nepriklausomumas (Lietuvos banko įstatymo 3 str. 2 d.).

Institucinis LB *nepriklausomumas* užtikrinamas Lietuvos banko įstatymo 3 str. 2 d. įtvirtinta nuostata, kad „įgyvendindamas tikslus ir atlikdamas savo funkcijas bei vykdydamas tam reikalingą veiklą, Lietuvos bankas, valdybos pirmininkas, jo pavaduotojai, valdybos nariai ir kiti Lietuvos banko tarnautojai turi nesiekti nurodymų ir jų nepriimti iš ES institucijų ir organų, ES valstybių narių vyriausybių ar iš jokios kitos institucijos ar organo. Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir valstybės institucijos privalo gerbti Lietuvos banko nepriklausomumą ir nesiekti daryti įtaką Lietuvos bankui ir Lietuvos banko tarnautojams, kai jie vykdo savo pareigas“. Ši nuostata reiškia, kad Banko valdybos priimtų nutarimų niekas iš minimų darinių negali keisti, skelbti negaliojančiais, tikrinti ar kitaip veikti, niekas negali duoti nurodymų. Taip pat Lietuvos banko įstatyme nurodyta, kad pinigų politiką formuoja ir vykdo Bankas. Šiuo požiūriu LB išsiskiria iš visų nagrinėjamų institucijų, nes nei vienai iš jų nėra suteikta politikos formavimo galia. Tai kartu yra nenuginčijamas faktas, bylojantis, jog centrinis bankas disponuoja aukščiausio lygmens nepriklausomybe nuo politinių darinių.

Tačiau tai nereiškia, jog tarp Banko ir Vyriausybės nėra jokių teisinių santykių. Bankas turi palaikyti Vyriausybės ekonominę politiką, kiek ji neprieštarauja Banko pagrindiniam tikslui. Banko valdybos pirmininkas, jo pavaduotojas, valdybos narys turi teisę dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose patariamojo balso teise. Bankas gali konsultuoti ir teikti pasiūlymus Vyriausybei finansų rinkos, Valstybės iždo klausimais. Bankas sudaro sutartis su Finansų ministerija dėl operacijų su Vyriausybės vertybiniais popieriais, dėl valstybės skolos tvarkymo. Tokius tarp Banko ir Vyriausybės susiklostančius santykius įvardijame partnerystės, bendradarbiavimo santykiais.

Personalinis LB *nepriklausomumas*. Formuojant LB vadovybę dalyvauja tiek Seimas, tiek Prezidentas. Valdybos pirmininką skiria Seimas Prezidento teikimu. LB valdybos pirmininko pavaduotojus ir valdybos narius skiria Prezidentas Banko valdybos pirmininko teikimu.

Tiek valdybos pirmininkui, tiek valdybos nariams yra nustatytos kadencijos – valdybos pirmininkas skiriamas penkeriems metams, neribojant kadencijų skaičiaus, o

747 LR Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-678.

748 Čia skelbiama, kad nei ECB, nei nacionalinis bankas nesiekia gauti ar nepriima jokių ES institucijų, įstaigų ar agentūrų, įstaigų ar organų, valstybių narių vyriausybių ar bet kurios kitos organizacijos nurodymų.

valdybos pirmininko pavaduotojai ir valdybos nariai į šias pareigas gali būti skiriami šešeriems metams ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Pastebėtina, kad valdybos pirmininko kadencija sutampa su jį teikusio Prezidento funkciniu laikotarpiu.

Jokių detalesnių reikalavimų pretendentams į valdybos narius dėl išsilavinimo, darbo patirties Įstatyme nėra nustatyta, išskyrus tai, kad jie turi būti Lietuvos piliečiai, jeigu jiems iki paskyrimo dienos nesukakę 65 metai.

Įstatyme numatyti LB valdybos narių veiklos apribojimai, pvz., narystė LB valdyboje negali būti suderinama su kitomis pareigomis, vertimusi kita veikla, sukeliančia viešųjų ir privačių interesų konfliktą. LB valdyba gali nariams duoti sutikimą dirbti mokslinį ar pedagoginį darbą. Taip pat personalinis valdybos pirmininko ir narių nepriklausomumas užtikrinamas Lietuvos banko įstatymo 12 str. nustatytomis sąlygomis dėl jų atleidimo nesibaigus kadencijai, t. y. jei neatitinka aukščiau nurodytų reikalavimų pretendentams arba padarė sunkų nusižengimą. Sprendimą dėl valdybos pirmininko atleidimo priima Seimas Prezidento teikimu, o dėl jo pavaduotojų ir valdybos narių atleidimo sprendimą priima Prezidentas valdybos pirmininko teikimu. Valdybos pirmininkas sprendimą dėl atleidimo prieš terminą turi teisę apskųsti ETT, o LB valdybos pirmininko pavaduotojai ir valdybos nariai sprendimą dėl atleidimo prieš terminą apskundžia Vilniaus apygardos teismui.

Lietuvos banko įstatymo 17 str. 4 d. nustatoma, kad LB valdybos pirmininko atlyginimas lygus penkiems piniginio tarpininkavimo įstaigų darbuotojų vidutiniams mėnesiniams darbo užmokesčiams, skelbiamiems Lietuvos statistikos departamento. Taip pat minimo įstatymo 10 str. nurodoma, jog LB valdyba nustato valdybos pirmininko pavaduotojų ir valdybos narių atlyginimo dydį, neviršijantį 90 procentų LB valdybos pirmininko atlyginimo dydžio. Banko tarnautojų atlyginimų koeficientus nustato Banko valdyba. Galima teigti, kad šiuo būdu Lietuvos bankas valdo savo finansus. Remiantis SESV 6 dalies 6 skirsniu, panašiai yra ir su Europos centriniu banku. Lietuvos banko įstatyme yra keletas užuominų apie valdybos narių socialines garantijas, t. y. nariams nustojus eiti pareigas išmokama išeitinė kompensacija. Ši kompensacija išmokama tiek vidutinių mėnesinių atlyginimų dydžio, kiek metų nepertraukiamai truko jų kadencija Lietuvos banke, bet ne daugiau kaip penkių vidutinių mėnesinių atlyginimų.

Finansinis LB *nepriklausomumas* garantuojamas tuo, kad LB nepriklauso nuo valstybės biudžeto ir negauna valstybės biudžeto asignavimų. Atvirkščiai, nacionalinis bankas palaiko valstybės biudžetą ir į valstybės biudžetą įmoka LB pelno įmoką lygią 70 procentų LB finansinių metų pelno ar jo dalies, likusios po nuostolių padengimo. Likusi pelno dalis, t. y. 30 procentų, skiriama lygiomis dalimis Banko įstatiniam ir (arba) atsargos kapitalui[749].

LB santykiai su įstatymų leidžiamąja valdžia ir teismais. Banko politinis nepriklausomumas užtikrinamas jo santykiais su vykdomąja valdžia. Šį santykį galima įvardyti informaciniu, konsultaciniu, partneryste. Tačiau kalbant apie Banko nepriklausomumo statusą aktualus ir jo santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia bei teismais.

Lietuvos banko įstatymo 49 str. 2 d. įpareigoja Banką pateikti metinių finansinių ataskaitų rinkinį kartu su auditoriaus išvada per keturis mėnesius nuo finansinių metų

[749] Žr.: Siekiama patikslinti Lietuvos banko pelno dalies, pervedamos į valstybės biudžetą, skaičiavimo tvarką. *LR Seimas* [interaktyvus]. Iš plenarinių posėdžių, Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-08-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=116561&p_k=1 >.

pabaigos Seimui ir paskelbti jas viešai. Valdybos pirmininkas dukart per metus teikia pranešimus Seimui apie pagrindinio tikslo įgyvendinimą, finansų rinkos būklę ir funkcijų vykdymą. Remiantis Seimo statuto 59 str., Banko parlamentinę kontrolę atlieka Seimo Biudžeto ir finansų komitetas[750], galintis teikti rekomendacijas, pasiūlymus, priimti protokolinius sprendimus, kurie nėra privalomi. Pastebėtina, jog parlamentinė kontrolė yra daugiau formali nei reali. Po to, kai Komitete išklausomas valdybos pirmininko pranešimas apie Banko pagrindinio tikslo įgyvendinimą, funkcijų vykdymą, bankų sistemos būklę, Seimas posėdyje taip pat išklauso šio pranešimo[751]. Kartu taikomas Seimo statuto 206 str., kuriame įtvirtinta, kad Seimo reikalavimu valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių skyrimui reikalingas Seimo pritarimas, turi atsiskaityti Seime už savo veiklą, kartą per metus šių institucijų vadovai turi pateikti metinę institucijos veiklos ataskaitą, kurią pavedama išnagrinėti atitinkamam komitetui (šiuo atveju Biudžeto ir finansų komitetui) ir pateikti Seimui išvadą bei nutarimo projektą[752]. Tačiau reikia pastebėti, jog nuo 2011 m. kovo 10 d. iki 2011 m. gruodžio 23 d. nebuvo jokio Seimo nutarimo dėl Banko veiklos ar finansinių ataskaitų[753]. Pagal LR Konstitucijos 75 str. Seimo skirti ar rinkti pareigūnai atleidžiami iš pareigų, jei Seimas visų Seimo narių balsų dauguma pareiškia jais nepasitikėjimą. Manytina, tokia Seimo teisė LB valdybos pirmininko atžvilgiu traktuotina, kaip viena iš LB valdybos pirmininko atsakomybės formų. Tačiau tai sudėtinga, ilga, nelanksti procedūra. Tad iš esmės galima teigti, jog santykis tarp Banko ir Seimo labiau primena šios institucijos veiklos skaidrumo užtikrinimo mechanizmus, o ne realią atsakomybę.

Lietuvos banko įstatyme nėra užsiminta apie administracinę LB priimtų sprendimų teiseną. Tačiau valdybos priimtuose individualaus pobūdžio nutarimuose paprastai nurodyta, jog asmenys šiuos nutarimus gali apskųsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui. Norminio pobūdžio Banko priimtų sprendimų teisėtumą nagrinėja LVAT.

---

750 Štai 2012 m. vasario 15 d. Komitetas klausė Banko valdybos pirmininko pranešimo apie Banko pagrindinio tikslo įgyvendinimą, funkcijų vykdymą, bankų sistemos būklę. LR Seimo Biudžeto ir finansų komiteto 2012 m. vasario 15 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6199&p_d=124768&p_k=1>.

751 LR Seimo 2011 m. birželio 23 d. posėdis Nr. 343 [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.fakt_pos?p_fakt_pos_id=-500508 >.

752 Bankas komitetui pateikia ir kitokią informaciją, pvz., apie preliminarius atliekamo tyrimo rezultatus, kaip šalies bankų taikomi komisiniai atlyginimai už mokėjimo kortelių aptarnavimą siejasi su šios paslaugos sąnaudomis ir kokios būtų galimybės atpiginti mokėjimo kortelių aptarnavimo paslaugas jų vartotojams, tarp jų socialiai jautriems ir labiausiai finansiškai pažeidžiamiems gyventojams .

753 Paskutinį Seimo nutarimą radome 2001 m. rugsėjo 18 d. Nr. IX-510 „Dėl Lietuvos banko 2000 metų finansinės ataskaitos“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 82-2836.

4.3.2. Konkurencijos taryba (KT)

Konkurencijos taryba buvo įsteigta 1992 m. redakcijos įstatymu[754]. Šio įstatymo 8 straipsnyje įtvirtinta, kad sprendimams priimti dėl Konkurencijos įstatyme reglamentuojamų kainų ir konkurencijos sudaroma KT. 1999 m. Konkurencijos taryba tapo Konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo institucijos turto, teisių ir pareigų perėmėja[755]. Pagal naują Konkurencijos įstatymo redakciją[756] KT yra valstybės biudžetinė įstaiga, vykdanti valstybinę konkurencijos politiką bei kontroliuojanti, kaip laikomasi Konkurencijos įstatymo. KT savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, kitais teisės aktais bei nuostatais, kuriuos tvirtina Vyriausybė. Tai yra kolegiali institucija[757].

Pasaulyje plėtojama idėja, kad valstybių konkurencijos institucijos turi būti depolitizuotos, nepriklausomos, teigiant, kad konkurencijos politika yra tuomet tinkama, kai konkurencijos institucijos priima nepolitizuotus sprendimus[758]. VK savo valstybinio audito ataskaitoje dėl konkurencijos laisvės apsaugos[759] akcentavo, kad „konkurencija yra vienas pagrindinių ekonomikos politikos veiksnių ir pagrindas efektyviam rinkos funkcionavimui bei šalies ekonomikos augimui". Tam, manytina, reikia užtikrinti šios institucijos nepriklausomumą nuo nuolatos šalyje besikeičiančių politinių ciklų. Maža to, KT vykdo Konkurencijos įstatymo įgyvendinimo priežiūrą ne tik privačių subjektų atžvilgiu, bet ir viešojo administravimo subjektų atžvilgiu, tarp jų ir Vyriausybės bei valstybės kontroliuojamų įmonių atžvilgiu[760]. Be to, jos veikla siejasi ir su kitų sektorių

---

754 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 29-841.

755 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo įsigaliojimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1100.

756 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. XI-1937.

757 Tarptautiniame leidinyje Global Competition Review 2010 m. buvo akcentuojama, jog Lietuvos KT yra maža ir mažiau moderni nei daugelis analogiškų institucijų Europoje. Tais pačiais metais įvairių šalių konkurenciją reguliuojančioms institucijoms buvo išsiųsti klausimynai apie šių institucijų struktūrą, biudžetą, prioritetus, jų pasiekimus, ribojant kartelinius susitarimus, atliekant tyrimus konkurencijos taisyklių nesilaikymo praktikoje. Taigi, išreitingavus įvairių šalių ir darinių (pvz., DB, JAV, Australijos, ES Komisijos, Korėjos, Kanados ir t.t.) konkurenciją reguliuojančias institucijas, paaiškėjo, kad tik Lietuvai ir Čilei iš penkių žvaigždučių buvo skirtos dvi (tuo tarpu Lenkijai, Slovakijai, Airijai, Graikijai dvi su puse). Žr.: Star ratings. *Global Competition Review* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.globalcompetitionreview.com/features/article/28594/star-ratings/>.

758 *Independence and Accountability of comptetition authorities* Žr.: United Nations Conference on Trade and Development. *United Nations* [interaktyvus]. Geneva, 2008 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://archive.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=4527&lang=1>; Competition and Financial Market: Key findings. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2009 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://www.oecd.org/dataoecd/9/22/43067294.pdf>.

759 Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga". *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26, p. 5 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

760 Pavyzdžiui, Konkurencijos taryba įpareigojo Vilniaus miesto savivaldybę panaikinti sprendimą ir nutraukti paslaugų teikimo sutartį arba ją pakeisti. *Konkurencijos taryba* [interaktyvus]. Vilnius, 2008 [žiūrėta 2009-03-04]. http://www.konkuren.lt/index.php?show=news_view&pr_id=562; Konkurencijos taryba įpareigojo Sveikatos apsaugos ministeriją pakeisti nurodytas nuostatas. *Konkurencijos taryba* [interaktyvus]. Vilnius, 2008 [žiūrėta 2009-04-04]. < http://kt.gov.lt/index.php?show=news_view&pr_id=495>.

reguliuotojais, pvz., VKEKK, RRT, LRTK. Tad darytina išvada, kad šios institucijos nepriklausomumas turi būti ypatingai puoselėjamas ir užtikrinamas. Štai ir VK yra išreiškusi nuostatą, kad Taryba turi būti nepriklausoma nuo Vyriausybės[761].

Institucinis nepriklausomumas taip, kaip LB, KT nėra užtikrinamas. Konkurencijos įstatyme nėra nurodyta jokių specialių nepriklausomumo garantijų. Nėra nuorodų apie tai, kad Tarybos nariai turi nesiekti nurodymų ir jų nepriimti iš ES institucijų ir organų, ES valstybių narių vyriausybių ar iš jokios kitos institucijos ar organo ir kad valstybės institucijos turi nesiekti daryti įtakos Tarybai, kai jie vykdo savo pareigas. Taigi jokiame teisės akte nėra užuominų apie Tarybos nepriklausomumą, tik Darbo reglamento 4.2. punkte paminėtas Tarybos veiklos objektyvumo principas, reiškiantis, kad tyrimo ar nagrinėjimo veiksmai ir sprendimai turi būti nešališki ir objektyvūs[762]. Taip pat Konkurencijos įstatymo 17 str. 1 d. yra nustatyta, jog Taryba turi priimti sprendimus savarankiškai ir nepriklausomai, o pati institucija yra savarankiška valstybės įstaiga. Tai iš esmės reikštų, kad šios institucijos sprendimų negali paveikti jokios kitos institucijos. Pabrėžtina, kad KT pirmininkas įsakymu tvirtina Tarybos strateginius veiklos planus, kuriuose nustatoma institucijos misija, strateginiai tikslai (žr.: KT pirmininko 2011 m. kovo 4 d. įsakymą Nr. 2V). Tačiau Konkurencijos įstatyme nėra nurodyta, jog KT formuoja konkurencijos politiką, taip kaip atitinkamą kompetenciją turi LB. Tiesiog nurodyta, kad Taryba vykdo konkurencijos politiką. Nors Vyriausybės nutarimo Nr. 1511[763] 8.1.3. punkte buvo įtvirtinta nuostata, kad valstybės politikos formavimo funkcija perduodama atitinkamoms ministerijoms, atitinkamai ministerijų nuostatuose ilgainiui buvo įtraukta nuostata dėl politikos formavimo, VK pastebėjo įdomų faktą, jog taip ir lieka neaišku, kas atsakingas už konkurencijos politikos formavimą[764]. Remiantis Ūkio ministerijos nuostatais[765] būtent ši ministerija formuoja valstybės ūkio konkurencijos politiką. Manytina, kad tai neužtikrina Tarybos politinio nepriklausomumo tokiu lygmeniu, kaip centrinio banko.

Personalinis nepriklausomumas. KT Pirmininką ir narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas. Tai reiškia, kad ši institucija nėra

761 Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26, p. 9 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

762 Valstybės kontrolė pateikė Konkurencijos institucijos nepriklausomumui užtikrinti svarbius veiksnius, t. y. tarybos nariai gali būti atleisti tik už šiurkščius pažeidimus (taip yra Lietuvoje), narius skiria parlamentas (Lietuvoje skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu), negali gauti Vyriausybės pavedimų (*de jure* negali, *de facto* – gauna), nepriklausomas finansavimo šaltinis (finansuojama iš valstybės biudžeto), galimybė nustatyti konkurencijos politikos detales (gali), galimybė apskųsti teismui Vyriausybės nutarimus, prieštaraujančius Konkurencijos įstatymui (siūlyti keisti gali, o apskųsti negali). Žr.: Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26, p. 9 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

763 Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.

764 Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

765 LR Vyriausybės 2011 m. liepos 7 d. nutarimas Nr. 797 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 84-4094.

atskirta nuo vykdomosios valdžios, t. y. jos vadovybės formavime dalyvauja vienos valdžios – vykdomosios – atstovai.

Nustatytas ir Tarybos narių funkcinis laikotarpis (šešeri metai), kuris yra ilgesnis nei Prezidento kadencija. Tas pats asmuo Tarybos pirmininku ar nariu gali būti paskirtas ne daugiau kaip dviems kadencijoms iš eilės.

Konkurencijos įstatymo 20 str. 2 d. numatyti reikalavimai, keliami galimiems pretendentams į Tarybos narius, t. y. jie turi būti nepriekaištingos reputacijos piliečiai, turintys aukštąjį teisinį ar ekonominį išsilavinimą. Taigi minėtame įstatyme nurodyta pretendentų išsilavinimo sritis.

Taip pat reglamentuojami Tarybos narių veiklos apribojimai, t. y. jie gali dirbti tik KT, išskyrus mokslinį, pedagoginį ar kūrybinį darbą, gavę KT sutikimą. Minėto straipsnio 3 d. *expressis verbis* įtvirtina pagrindus, kuomet Tarybos nariai gali būti atleidžiami iš pareigų, t. y. išrinkus arba paskyrus į kitas pareigas, įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, paaiškėjus, kad šiurkščiai pažeidžia savo pareigas, jeigu savo poelgiu pažemino Tarybos pirmininko ar nario vardą, neatitinka keliamų pretendentams reikalavimų.

KT narių darbo užmokesčio dydžiai ir apmokėjimo sąlygos yra reglamentuojamos Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymu[766], o KT administracijoje dirbančių asmenų statusas reglamentuojamas Valstybės tarnybos įstatymu. 2012 m. kovo 16 d. autorės gautais duomenimis, kai kurių KT narių atlyginimai yra žemesni už KT administracijos darbuotojų. Galbūt dėl to nuo 2010 m. sausio mėnesio iki šiolei (t. y. iki 2012 rugsėjo) Taryboje dirba tik keturi nariai. Akivaizdu, jog tokia situacija nesustiprina Tarybos personalinio nepriklausomumo. Konkurencijos įstatyme numatytos tam tikros socialinės garantijos, t. y. pasibaigus pirmininko ir narių kadencijai išmokama vieno mėnesio jų vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka, išskyrus atvejus, kai jie paskiriami kitai kadencijai.

Finansinis nepriklausomumas. KT finansuojama iš valstybės biudžeto (pagal Nuostatų 20 p.). Kaip ir kiekvienas asignavimų valdytojas, nurodytas Biudžeto įstatyme, KT ateinančių metų savo biudžeto projektą teikia Finansų ministerijai. Finansų ministerija sprendžia, kiek atsižvelgti į šį projektą rengiant Valstybės biudžeto įstatymo projektą. KT neturi jokių svertų daryti įtaką Finansų ministerijos sprendimams. Taigi KT nevaldo savo finansinių resursų[767]. Visos jos skirtos ekonominės sankcijos patenka į valstybės biudžetą[768]. Todėl remiantis atlikta analize galima teigti, kad KT neturi finansinio nepriklausomumo.

---

766 LR valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. VIII-1904.

767 2010 metų duomenimis Konkurencijos tarybos biudžetas buvo 1,2 mln eurų, iš jų 800 000 eurų skiriama personalo algoms apmokėti Žr.: Lithuania's Competition Authority [interaktyvus]. Vilnius [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.globalcompetitionreview.com/features/article/28606/lithuanias-competition-authority/>.

768 Beje, VK atkreipia dėmesį, jog Lietuvoje KT yra vienas mažiausių biudžetų, lyginant siu kitų šalių konkurencijos institucijų finansavimu. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga". *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

KT santykiai su įstatymų leidžiamąja valdžia, Vyriausybe, Prezidentu ir teismais. Po VK kritikos, pavyzdžiui, kad Tarybos pirmininko pateikiamos veiklos ataskaitos nėra svarstomos, nes nėra aiškiai reglamentuota, kam atskaitinga ši institucija[769], buvo padaryta keletas Konkurencijos įstatymo pataisų. Pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymo 17 str. 1d. įtvirtinta, kad KT yra savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui. Su Seimu ir Vyriausybe Tarybos santykiai yra tokie: KT teikia Seimui ir Vyriausybei išvadas dėl konkurenciją reguliuojančių teisės aktų poveikio konkurencijai, dėl priemonių veiksmingai konkurencijai užtikrinti, teikia Seimui ir Vyriausybei veiklos ataskaitas. VK pastebėjimais[770], pagal Seimo statuto 206 str. 2 d.[771] Seimas svarsto tik tų institucijų ataskaitas, kurių vadovus jis skiria arba reikalingas pritarimas. Tuo tarpu KT nariams paskirti nereikalingas Seimo pritarimas, tačiau Seimo statuto 60 str. nustatyta, kad šios institucijos parlamentinę kontrolę atlieka Ekonomikos komitetas[772]. Jis gali pateikti rekomendacijas, siūlymus[773] pačiai Tarybai ir Vyriausybei. Beje, Seimo nutarimų dėl KT veiklos ataskaitų nebuvo rasta. Tai reiškia, kad KT parlamentinė kontrolė, nors Įstatyme nurodyta, jog šis darinys atskaitingas Seimui, apsiriboja Seimo Ekonomikos komiteto teikiamomis rekomendacijomis. Su Seimu Tarybą sieja ir tai, jog didžiausią leistiną KT valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičių nustato Seimo valdyba.

Konkurencijos įstatyme akcentuojamos tokios KT santykio su Vyriausybe formos: Tarybos pirmininkas gali patariamojo balso teise dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose, KT teikia siūlymus Vyriausybei dėl įstatymų, kitų teisės aktų (pažodžiui skaitant Vyriausybės nutarimu patvirtintų teisėkūros taisyklių 45 p. KT pateiktus siūlymus turėtų vizuoti atitinkamas ministras – žr.: *VŽ.* 2009, Nr. 121-5212), gali apskųsti valstybinio administravimo subjektų sprendimus administraciniams teismams, išskyrus Vyriausybės, taip pat, kaip minėta, Vyriausybei teikia metų veiklos ataskaitas. Remiantis Vyriausybės darbo reglamento 33 p.[774], Vyriausybei pateiktos ataskaitos svarstomos Vyriausybės pasitarime. Praktikoje institucijų veiklos ataskaitos gali būti svarstomos ir Vyriausybės posėdžiuose[775]. Vienaip ar kitaip KT ataskaitų svarstymas Vyriausybėje, jos pritarimas ar nepritarimas ataskaitoms nesukelia Tarybos nariams pasekmių. Tad

---

769 *Ibid.,* p. 10.

770 Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga". *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26, p. 12 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

771 LR Seimo statutas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-399.

772 LR Seimo Ekonomikos komiteto 2010 m. rugsėjo 15 d. posėdyje buvo svarstoma Konkurencijos tarybos 2009 metų veiklos ataskaita. Čia buvo pritarta ataskaitai ir pateikti pasiūlymai Tarybai bei Vyriausybei. LR Seimo Ekonomikos komiteto 2012 m. gegužės 16 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6177>.

773 Tačiau KT Komitetui pateikia ir kitokią informaciją, pvz., informaciją apie galimai oligopolinės Lietuvos bankų paslaugų rinkos stebėseną ir galimas prevencines priemones prieš šį reiškinį, tarp jų priemones susijusias su įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimu ir papildymu. LR Seimo Ekonomikos komiteto 2010 m. rugsėjo 15 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2010 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6177>.

774 LR Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 1994, Nr. 63-1238.

775 Tiriant, buvo peržiūrėtos tiek Vyriausybės pasitarimų, tiek posėdžių darbotvarkės nuo 2011 m. sausio iki 2012 birželio, tačiau nerasta darbotvarkių, į kurias būtų įtrauktas KT ataskaitos svarstymas.

ataskaitų svarstymo Vyriausybėje negalime laikyti KT atsakomybės forma. VK yra išreiškusi nuostatą, kad šis darinys turi būti nepriklausomas nuo Vyriausybės, t.y nors *de jure* atrodytų, jog ji nepriklausoma, tačiau *de facto* ji yra priklausoma, nes gauna pavedimus iš Vyriausybės[776]. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad duoti pavedimus kitam subjektui galima tik tuomet, kai tarp jų susiklosto pavaldumo santykiai[777].

Anksčiau ataskaitos būdavo teikiamos ir Prezidentūrai, nors tokio reikalavimo nėra. Manytina, šiuo požiūriu Prezidentas jokių kontrolės mechanizmų KT atžvilgiu neturi. Tačiau jis dalyvauja formuojant Tarybos vadovybę.

Kaip minėta, Taryba gali apskųsti valstybinio administravimo subjektų, išskyrus Vyriausybės, sprendimus administraciniams teismams. Valstybinio administravimo subjektų priimtus norminius teisės aktus gali apskųsti LVAT, savivaldybių administravimo subjektų sprendimus – apygardų administraciniams teismams. Tačiau išplėstinė teisėjų kolegija yra pastebėjusi, kad Taryba gali kreiptis į teismą tik su tokiu reikalavimu, kurį patenkinus konkurencijos pažeidimas būtų pašalintas efektyviai ir veiksmingai, nesukuriant nepagrįstų prielaidų tolesniems ginčams ir bylinėjimuisi dėl jos nutarimo (ne)įvykdymo[778]. Konkurencijos įstatymo 32 str. numatytas Tarybos įgaliotų pareigūnų ir kitų darbuotojų veiksmų bei priimtų sprendimų apskundimas. Jie gali būti asmenų apskųsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui. Minimo įstatymo 33 str. nustato Tarybos nutarimų apskundimą. Asmenys, manantys, jog buvo pažeistos jų Konkurencijos įstatymu ginamos teisės, turi teisę Tarybos nutarimus, kuriais užkertama tolesnė Konkurencijos įstatymo pažeidimo tyrimo eiga ar kuriais baigiamas pranešimo apie koncentraciją nagrinėjimas, apskųsti Vilniaus apygardos administraciniam teismui. Remiantis ABTĮ 20 str. 1 d. 3 p.[779] norminio pobūdžio Tarybos priimtų nutarimų teisėtumą pirmąja ir galutine instancija nagrinėja LVAT[780].

4.3.3. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (VKEKK)

Komisijos steigimo dokumento nėra, todėl, manytina, ji buvo įsteigta įstatymu, po kurio priėmimo Prezidentas dekretu patvirtino pirmuosius Komisijos narius[781]. Teigiama, kad daugumoje valstybių elektros rinkai reguliuoti yra įsteigta nepriklausoma elektros rinkos reguliavimo institucija[782]. Maža to, Komisijos administracinis teisinis statusas yra veikiamas antrinės ES teisės (žr. disertacijos III dalies 3.2. skyrių), t. y. Direktyvose 2009/72/EB ir 2009/73/EB keliamais reikalavimais kiekvienoje valstybėje

776 Pvz., 2007-2010 m. I pusmetį KT yra gavusi iš Vyriausybės 129 pavedimus. Žr.: Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26, p. 9 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.

777 LR Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 101-2916.

778 LVAT 2011 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A502 –2301/2011.

779 LR administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1029.

780 Pvz., LVAT 2010 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I444 – 4/2010; LVAT 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I1 –04/2006.

781 LR Prezidento 2002 m. balandžio 12 d. dekretas Nr. 1741 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos sudėties“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 40-1479.

782 Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 26.

narėje įsteigti nepriklausomą reguliavimo instituciją ne tik elektros energetikos, bet ir gamtinių dujų sektoriuose. Šie reikalavimai atsispindi Energetikos įstatymo 8 str. 10 d.[783]. Lietuvoje šią rinką reguliuoja VKEKK, kuri yra valstybės institucija, biudžetinė įstaiga, nacionalinė reguliavimo institucija. Taip ji įvardijama Energetikos įstatymo 8 str. 1 ir 2 dalyse. Komisija veikia pagal įstatymus ir Komisijos patvirtintą darbo reglamentą (Energetikos įstatymo 8 str. 2 d.). Tai yra kolegiali institucija, kurios įgaliojimai nustatyti Energetikos įstatyme, Vyriausybės patvirtintuose nuostatuose[784].

Institucinis Komisijos *nepriklausomumas* užtikrinamas Energetikos įstatymo 8 straipsnio 10 dalimi, t. y. draudimu Komisijos nariams siekti ir gauti Vyriausybės ar kitų institucijų ar įstaigų tiesioginių nurodymų. Pabrėžtina, kad Komisija savo nutarimu tvirtina strateginius veiklos planus, kuriuose numato savo misiją, strateginius tikslus (žr.: VKEKK 2011 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. O3-41). Valstybės politiką energetikos sektoriuje formuoja vykdomosios valdžios institucija, t. y. Energetikos ministerija, o energetikos veiklos valdymą atlieka vykdomosios valdžios institucijos, Konkurencijos taryba, taip pat VKEKK. Taigi Komisijai nesuteikti įgaliojimai formuoti valstybės politiką energetikos sektoriuje. Tai mažina Komisijos politinį nepriklausomumą, o kartu atsižvelgiant į tai, kad Energetikos ministerija valdo valstybės įmonių, uždarųjų akcinių bendrovių akcijas[785] ir formuoja energetikos sektoriaus politiką, hipotetiškai gali susidaryti situacija, kai tam tikriems rinkų dalyviams gali būti sudaromos palankesnės sąlygos nei kitiems dalyviams.

Tai, kad Komisija nesiekia gauti nurodymų iš Vyriausybės, nereiškia, kad tarp Komisijos ir Vyriausybės neegzistuoja jokie teisiniai santykiai. Energetikos įstatyme teigiama, kad Komisijos, kaip biudžetinės įstaigos, savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė, Komisija rengia ir teikia Vyriausybei valstybės reguliuojamų kainų nustatymo principus, teikia Vyriausybei siūlymus dėl licencijuojamos energetikos įmonių veiklos, teikia ataskaitas ne tik Seimui, Prezidentui, bet ir Vyriausybei. Remiantis Vyriausybės darbo reglamento 33 p.[786], Vyriausybei pateiktos ataskaitos svarsto-

783 „Komisija, atlikdama savo funkcijas, yra nepriklausoma ir nešališkai, skaidriai veikia pagal įgaliojimus. Šiuo tikslu: 1) Komisija yra teisiškai atskirta ir funkciniu aspektu *nepriklausoma* nuo bet kurio kito viešojo ar privataus asmens; 2) Komisijos pirmininkas, jos nariai, Komisijos administracijos valstybės tarnautojai ir darbuotojai *veikia nepriklausomai nuo visų rinkos interesų, atlikdami savo pareigas, nesiekia gauti jokių Vyriausybės arba bet kurio kito viešojo ar privataus asmens tiesioginių nurodymų ir jų nevykdo*. Šis reikalavimas neturi įtakos Seimo ir Vyriausybės nustatytos valstybės strategijos ir valstybės politikos įgyvendinimui, taip pat glaudžiam bendradarbiavimui su kitomis valstybės institucijomis; 3) *Komisija priima savarankiškus, nuo jokios valstybės ar savivaldybių institucijos, įmonės, įstaigos ar organizacijos nepriklausomus sprendimus*, turi atskirus metinius biudžeto asignavimus, juos naudodama savarankiškai įgyvendina paskirtą biudžetą ir disponuoja savo pareigoms adekvačiais žmogiškaisiais ir finansiniais ištekliais“. LR energetikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. IX-884.

784 LR Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimas Nr. 1747 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 109-4819.

785 Pavyzdžiui, UAB Geoterma (76.56 % akcijų priklauso valstybei), AB Lietuvos energija (96.13 % akcijų priklauso valstybei), VĮ Visagino energija (100 % akcijų priklauso valstybei), VĮ Energetikos agentūra (100 % akcijų priklauso valstybei), AB Lesto (82.63 % akcijų priklauso valstybei). Žr.: Valstybės valdomos įmonės. *Ūkio ministerija* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://vvi.ukmin.lt/informacija-apie-vvi>.

786 LR Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 63-1238.

mos Vyriausybės pasitarime. Autorės žiniomis, Vyriausybės nepritarimo Komisijos ataskaitoms praktikoje nepasitaikė. Tačiau gali būti išreikštos pastabos[787], į kurias atsižvelgus ataskaitos pildomos ir pristatomos antrąkart[788]. Vienaip ar kitaip susiklostančių santykių tarp Vyriausybės ir Komisijos negalima prilyginti tarp LB ir Vyriausybės susiklostantiems santykiams. Čia egzistuoja ne tik partnerystės ar informacijos teikimo santykiai. Gali būti įžvelgiamas tam tikras pavaldumo laipsnis Vyriausybei, pavyzdžiui, Vyriausybė tvirtina Komisijos nuostatus, Komisija jai teikia savo veiklos ataskaitą. Tačiau teigiama[789], kad ši institucija nėra suvaržyta jokiais tiesioginio pavaldumo ryšiais su kitomis institucijomis[790]. Iš esmės būtų galima pritarti šiai nuostatai. Juk tai, kad Vyriausybė svarsto VKEKK ataskaitas, nesukelia jokių teisinių pasekmių, o nuostatuose įtvirtinamos formuluotės perimamos iš VKEKK administracinį teisinį statusą reglamentuojančio įstatymo.

Personalinis nepriklausomumas. Komisijos pirmininką ir keturis narius Prezidento teikimu skiria ir atleidžia Seimas. Įstatyme numatytas ir VKEKK narių funkcinis laikotarpis – penkeri metai, t. y. kadencija ilgesnė už Seimo narių funkcinį laikotarpį, tačiau sutampanti su Prezidento kadencija. Įstatyme *expressis verbis* nustatytos sąlygos, kuomet gali būti atleisti VKEKK pirmininkas ir nariai prieš terminą, t. y. išrinkus arba paskyrus į kitas pareigas, įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, paaiškėjus, kad šiurkščiai pažeidžia savo pareigas, pažeidus tarnybinę etiką, netekus pilietybės, paaiškėjus aplinkybėms, dėl kurių asmuo negali būti laikomas nepriekaištingos reputacijos. Taigi, Prezidentas savo nuožiūra negali siūlyti atleisti pareigūno, jeigu nėra susidariusių Įstatyme numatytų sąlygų. Siūlymą atleisti narį prieš terminą Seimui teikia Prezidentas.

Energetikos įstatyme įtvirtinti keliami VKEKK nariams reikalavimai, t. y. jais gali būti tik nepriekaištingos reputacijos[791] piliečiai, turintys aukštąjį universitetinį (ne žemesnį kaip magistro laipsnio ar jam prilygintą) išsilavinimą. Detalesnių reikalavimų, susijusių su išsilavinimo sritimis, nėra. Taip pat nustatyti ir Komisijos narių veiklos apribojimai – neleidžiama verstis veikla, nesuderinama su valstybės tarnyba. Įstatyme

---

787 Žr.: LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 28 d. pasitarimo darbotvarkė Dėl LR Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-05]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5631>.

788 Žr.: LR Vyriausybės 2012 m. birželio 4 d. pasitarimo darbotvarkė: Dėl LR Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-05]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5674>.

789 Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 77.

790 Tą iliustruoja ir LVAT teisėjų kolegijos pastebėjimas, kad viešojo administravimo subjektai privalo atlikti viešąjį administravimą jiems patikėtose srityse nepaisydami to, kad teisinis reguliavimas, reikalingas jų funkcijoms įgyvendinti, nėra išsamus. Štai Vyriausybė neįgyvendino įstatymų leidėjo įpareigojimo, nustatyto Gamtinių dujų įstatymo 22 str. 7 dalyje, parengti tvarką Komisijos rengiamų taisyklių, nuostatų, metodikų derinimui. VKEKK savo ruožtu negali atsisakyti vykdyti viešąjį administravimą jai priskirtoje srityje ir nesant specialios derinimo tvarkos, rengdama, derindama ir tvirtindama atitinkamą metodiką privalo tai daryti, laikydamasi bendrųjų viešojo administravimo principų, t. y., rengiant Metodiką dėl gamtinių dujų kainų viršutinių ribų skaičiavimo, derinti ją su Ūkio ministerija, aptarti ją su privačiais subjektais viešuose svarstymuose. Žr.: LVAT 2006 m. spalio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I1 –05/2006.

791 Nepriekaištingos reputacijos kriterijai numatyti Valstybės tarnybos įstatymo 31 straipsnyje. LR valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1316.

numatytos tokios socialinės Komisijos pirmininko ir narių garantijos: Komisijos pirmininkui ar jos nariui, nustojusiam eiti šias pareigas, išmokama dviejų mėnesių jo vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinė išmoka.

Dėl Komisijos narių ir joje dirbančių valstybės tarnautojų atlygio susiklosto situacija, kai Komisijos narys uždirba mažiau nei administracijos darbuotojas[792]. Pažymėtina, jog šiuo metu vienas iš Komisijos narių antrus metus po dviejų kadencijų pasibaigimo toliau tęsia Komisijos nario veiklą. Tai iš dalies gali būti sietina su mažais atlygiais Komisijos nariams. Nuo 2012 m. rugpjūčio 1 d., pakeitus Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo priedėlio[793] IV skirsnio 7 p., VKEKK pirmininko pareiginė alga padidėjo, likusių Komisijos narių pareiginės algos didės nuo 2013 m. sausio 1 d. Tačiau situacijos, kai administracijoje dirbančio valstybės tarnautojo atlygis didesnis už Komisijos nario, tai gali ir nepakeisti.

Finansinis nepriklausomumas. Komisijos finansavimo šaltiniai pagal Energetikos įstatymo 8 str. 14 ir 15 dalis yra valstybės biudžeto asignavimai, tarp jų ir numatytos Komisijos pajamos. Reikia pastebėti, kad iki 2012 sausio 1 d. Komisijos pajamos nebuvo sudėtine Komisijos biudžeto dalimi. O tai sudarė sąlygas daryti įtaką Komisijos priimamiems sprendimams[794]. Manytina, jog Komisijos finansinis nepriklausomumas nėra visiškai užtikrinamas, juk VKEKK, vadovaudamasi Vyriausybės patvirtinta Strateginio veiklos planavimo metodika, rengia trejų metų strateginius veiklos planus, o asignavimų poreikius, susijusius su tam tikrų programų vykdymu (pvz., Komisija nuo 2005 m. vykdo tęstinę Energetikos ir geriamojo vandens sektorių kainų reguliavimo bei rinkos priežiūros programą) pateikia Finansų ministerijai. Tačiau tai, kad Komisijos pajamos tapo sudėtine Komisijos biudžeto dalimi, yra tam tikras progresas vystant šio darinio finansinį nepriklausomumą.

VKEKK santykiai su įstatymų leidžiamąja valdžia, Prezidentu ir teismais. Kaip jau minėta, Komisija savo metines veiklos ataskaitas turi pateikti tiek Prezidentui, tiek Seimui, tiek Vyriausybei. Remiantis Seimo statuto 60 str., parlamentinę VKEKK kontrolę atlieka Ekonomikos komitetas teikdamas pasiūlymus, išvadas. Čia taip pat taikomas

---

792 Pagal duomenis, gautus 2012-03-14 8:28 elektroniniu paštu iš VKEKK, tą dieną Komisijos pirmininko pareiginė alga buvo 4545 litai, o Skyriaus vedėjo – 4335 litai, Komisijos nario – 3860 litai, Administracijos direktoriaus ir departamento direktoriaus – 4693 litai, Komisijos pirmininko pavaduotojo – 4250 litai, Skyriaus, nesančio departamento sudėtyje, vedėjo – 4374 litai. Šiuo metu VKEKK valstybės pareigūnams, vadovaujantis Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo priedėlio IV skirsnio 7 punktu, yra nustatyti tokie pareiginės algos koeficientai, taikant bazinį dydį: pirmininkui – 10,10, pavaduotojui – 9,44 ir nariams – 8,57. Pažymėtina, kad Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas nenumato kitų šios Komisijos pareigūnų darbo užmokesčio dedamųjų (išskirus priedą už valstybės tarnybos stažą). Tuo tarpu dauguma darinio administracijos darbuotojų yra valstybės tarnautojai, kurių darbo užmokestis, vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu, susideda iš pareiginės algos, priemokų ir priedų. Atsižvelgiant į tai, kad Komisijos administracijos darbuotojai, užimantys vadovaujančias pareigas, yra valstybės tarnautojai su didele patirtimi (stažas ~ 15 m.) ir atitinkama kvalifikacija, dažniausiai turi antrą arba pirmą kvalifikacinę klasę. Taigi susiklosto situacija, kai Komisijos narys uždirba mažiau nei administracijos darbuotojas.

793 Nuo 2012 m. rugpjūčio 1 d. VKEKK pirmininkės pareiginė alga – 5 535 litai. Žr.: LR valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 82-4267.

794 Žr.: Milčiuvienė, S., *supra note* 23, p. 78.

Seimo statuto 206 str., kuriame teigiama, jog Seimo reikalavimu valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių skyrimui reikalingas Seimo pritarimas, turi atsiskaityti Seime už savo veiklą, kartą per metus šių institucijų vadovai turi pateikti metinę institucijos veiklos ataskaitą, kurią pavedama išnagrinėti atitinkamam komitetui (šiuo atveju Ekonomikos komitetui) ir pateikti Seimui išvadą bei nutarimo projektą[795]. Tačiau esama 2007, 2006, 2002 metais priimtų Seimo nutarimų dėl Komisijos 2006, 2005, 2004, 2001, 2000 metų veiklos ataskaitų[796], kuriais buvo pritarta ataskaitai ir pateikta Komisijai bei Vyriausybei keletas pasiūlymų. Vėlesnių Seimo nutarimų dėl VKEKK veiklos ataskaitų nebuvo rasta, tai reikštų, kad 2008-2012 m. kadencijos Seime ataskaitos Seimo posėdžiuose nebuvo svarstomos. Tarp VKEKK ir Seimo galima įžvelgti VKEKK atsakomybės Seimui aspektų. Seimas Pagal LR Konstitucijos 75 str. visų Seimo narių balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą VKEKK nariais. Su Seimu Komisiją sieja ir tai, kad didžiausią leistiną VKEKK valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičių nustato Seimo valdyba (*de facto* toks Seimo nutarimas neegzistuoja).

Kaip minėta, Prezidentas teikia Seimui VKEKK narių kandidatūras, siūlymus juos atleisti. Kita VKEKK ir Prezidento santykių forma yra ta, kad VKEKK pateikia ataskaitą ir Prezidentui, tačiau oficialių dokumentų valstybės vadovas šiuo požiūriu nepriima.

Skundai dėl VKEKK priimtų sprendimų gali būti nagrinėjami tiek bendrosios, tiek specialiosios kompetencijos teismuose. VKEKK procedūriniai sprendimai dėl vartotojų ir energetikos įmonių skundų ir ginčų gali būti apskųsti Vilniaus apygardos teismui. Remiantis ABTĮ 19 str. 1d. [797] dėl baudų skyrimo skundai nagrinėjami Vilniaus apygardos administraciniame teisme. Vadovaujantis ABTĮ 20 str. 1 d. 3 p. norminio pobūdžio Komisijos priimtų nutarimų teisėtumą pirmąja ir galutine instancija nagrinėja LVAT[798]. Taip pat ir VKEKK gali kreiptis į administracinį teismą, jei koks nors subjektas (pvz., savivaldybė) neįvykdo jos nurodymų[799].

---

795 LR Seimo Ekonomikos komiteto 2012 m. gegužės 16 d. posėdis, kuriame buvo svarstyta Komisijos veiklos ataskaita. Jai buvo pritarta ir paskirti Komiteto išvadų rengėjai. LR Seimo Ekonomikos komiteto 2012 m. gegužės 16 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6177>.

796 LR Seimo 2007 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. X-1272 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2006 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios*. Nr. 77-3062; LR Seimo 2006 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. X-930 "Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2004 ir 2005 m. veiklos ataskaitų". *Valstybės žinios,* 2006, Nr. 133-5028; LR Seimo 2002 m gruodžio 10 d. nutarimas Nr. IX-1274 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2001 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 123-5560; LR Seimo 2001 m gegužės 22 d. nutarimas Nr. X-341 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2000 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 45-1578.

797 LR administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1029.

798 LVAT 2005 m. rugsėjo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I1 – 03/2005; LVAT 2006 m. spalio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I1 –05/2006; LVAT 2007 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I6 –05/2007; LVAT 2007 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I17 –08/2007; LVAT 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I502 –17/2009; LVAT 2011 kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I575 –3/2011.

799 Pavyzdžiui, VKEKK nurodymai privalomi savivaldybių administravimo subjektams. Pagal Šilumos ūkio įstatymo 32 str. 7 d. VKEKK nurodymai savivaldybių taryboms yra privalomi, Komisijai nurodant savivaldybėms esamus šilumos kainų dedamųjų nustatymo pažeidimus. Savivaldybė privalo juos pašalinti ne vėliau kaip per 30 kalendorinių dienų. Savivaldybei neįvykdžius nurodymo

4.3.4. Lietuvos radijo ir televizijos komisija (LRTK)

LRTK įsteigta 2006 m. Visuomenės informavimo įstatymo pagrindu. Šiame įstatyme bei Komisijos tvirtinamuose nuostatuose yra įtvirtinti Komisijos įgaliojimai. Nuostatų 2 d. nurodyta, kad tai specifinis viešasis juridinis asmuo. Nuo 2013 m. sausio 1 d. įsigaliojus Visuomenės informavimo įstatymo 47 str. naujai redakcijai ši institucija traktuojama kaip biudžetinė įstaiga.

2004 m. Europos taryba savo rekomendacijoje teigia, kad visuomenės informavimas, nepaisant to, ar jis vykdomas viešųjų organizacijų ar privačios nuosavybės įmonės, skiriasi nuo transliavimo dėl grynai komercinių ar politinių tikslų savo užduotimi, o ji yra transliuoti nepriklausomai nuo politinių ar verslo įtakų[800]. Direktyvoje 2010/13/ES[801] nurodyta, kad jos nuostatas įgyvendinančios institucijos, remdamosi savo teisės tradicijomis ir sukurtomis struktūromis, gali laisvai pasirinkti tinkamas priemones ir visų pirma savo kompetentingų nepriklausomų reguliavimo įstaigų formą. Taigi ES lygmeniu paminėta „nepriklausoma reguliavimo įstaiga". Vadovaujantis LRTK nuostatų 1 p.[802], Komisija yra nepriklausoma Seimui atskaitinga LR jurisdikcijai priklausančių radijo ir (ar) televizijos programų transliuotojų, retransliuotojų ir užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjų veiklą reguliuojanti ir kontroliuojanti institucija. LRTK yra pagal Visuomenės informavimo įst. 47 str. 1 d. Seimo ir Vyriausybės ekspertė. Nuo 2012 m. kovo mėnesio vyksta diskusijos dėl šio darinio nepriklausomumo. Manytina, kad Komisija turi ginti visuomenės informavimo interesą nuo galimai politikų nuomonę formuojančių stambių verslo subjektų, kurie yra ne tik vietiniai, bet ir tarptautiniai. Šios diskusijos atsinaujino dėl skaitmeninės televizijos tinklų diegimo, nes planuojama skirstyti ribotus resursus (konkrečiai šiuo atveju – radijo dažnius (kanalus) skiria RRT), t. y. suteikti teisę naudotis siuntimo paslaugomis. Šios teisės bus įgyvendinamos pagal LRTK skelbiamus konkursus transliavimo ir retransliavimo licencijoms, suteikiančioms teisę skleisti informacijos turinį visuomenei, gauti jau funkcionuojančiais skaitmeninės antžeminės televizijos tinklais. Konkursų pobūdį nustatys Komisija remdamasi pagrindiniais Visuomenės informavimo įstatymu įtvirtintais principais. Diskusijų rezultatas – nauja nuo 2013 m. sausio 1 d. įsigaliosianti Visuomenės informavimo įstatymo 47 str. redakcija. Čia nurodyta, jog Komisija, atlikdama savo funkcijas ir priimdama sprendimus jos kompetencijai priklausančiais klausimais, yra nepriklausoma, taip pat nurodyta, kad Komisija yra nebe specifinis viešasis juridinis asmuo, o biudžetinė įstaiga, o jos nariai yra valstybės parei-

---

VKEKK negali imtis jokių papildomų priemonių, o turi kreiptis į administracinį teismą. Savivaldybė savo ruožtu, nesutikdama su Komisijos nurodymu, gali jį ginčyti teisme. Žr.: LVAT 2011 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje A858 –259/2011.

800 Parliamentary Assembly Council of Europe Recommendation 1641. *Council of Europe* [interaktyvus]. Strasbourg, 2004 [žiūrėta 2012-02-19]. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>.

801 Europos Parlamento ir Tarybos 2010/13/ES 2010 m. kovo 10 d. direktyva dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų tam tikrų nuostatų, susijusių su audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų teikimu, derinimo. [2010] OL, L 95/1.

802 Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2006 m. rugsėjo 27 d. sprendimas Nr. 97 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 106-4041.

gūnai, kuriems taikomos Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatos.

Institucinis LRTK *nepriklausomumas* bus užtikrinamas įsigaliojus naujai 47 str. redakcijai. Čia nurodyta, kad priimdama sprendimus Komisija turi būti nepriklausoma. Nėra įtvirtintų aiškių nuostatų apie tai, kad Komisija negali siekti gauti Vyriausybės ar kitų institucijų ar įstaigų tiesioginių nurodymų. Visgi iš minėtos Įstatymo normos galima būtų suprasti, kad jokie kiti subjektai negali nei keisti, nei naikinti, nei lemti Komisijos priimtų sprendimų. Strateginius LRTK veiklos planus, kuriuose nustatoma institucijos misija, veiklos prioritetai, strateginiai tikslai, programos, jų įgyvendinimas, tvirtina LRTK administracijos direktorius (žr.: LRTK administracijos direktoriaus 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. V-1). LRTK neformuoja valstybės audiovizualinės politikos, o dalyvauja ją formuojant. Kultūros ministerija koordinuoja valstybės politiką visuomenės informavimo srityje[803].

Tarp Komisijos ir Vyriausybės pastebimos tokios santykių formos: Komisija yra Vyriausybės ekspertė radijo, televizijos programų transliavimo ir retransliavimo bei užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų klausimais. Komisijos nariu negali būti Vyriausybės nariai. Manytina, jog tarp Komisijos ir Vyriausybės klostosi informavimo, partnerystės santykiai. Tačiau reikia pastebėti, kad įsigaliojus naujai Įstatymo redakcijai LRTK nuostatus tvirtins Seimas, o Kultūros ministerija, t. y. vykdomosios valdžios institucija, rengs nuostatų projektą.

Personalinis nepriklausomumas. Pagal naują Įstatymo 47 str. redakciją du LRTK narius skiria Prezidentas, tris narius – Seimas Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto bei Informacinės visuomenės plėtros komiteto teikimu, tris narius – Lietuvos meno kūrėjų asociacija, vieną narį – Lietuvos katalikų bažnyčios Vyskupų konferencija, vieną narį – Lietuvos žurnalistų sąjunga, vieną narį – Lietuvos žurnalistų draugija[804]. Komisijos nariai skiriami ketverių metų kadencijai ir jais gali būti ne ilgiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Komisijos pirmininką ir jo pavaduotoją bendru Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto teikimu iš Komisijos narių dvejų metų laikotarpiui skiria ir atleidžia Seimas.

LRTK nariu gali būti skiriamas tik nepriekaištingos reputacijos pilietis, turintis aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų patirtį audiovizualinės politikos, viešosios informacijos rengėjo ar skleidėjo veiklos srityse, profesinės ar akademinės patirties visuomenės informavimo, švietimo, kultūros, mokslo ar žmogaus teisių srityse.

Visuomenės informavimo įstatyme *expressis verbis* įtvirtinti Komisijos narių veiklos apribojimai, t. y. narystė Komisijoje nesuderinama su naryste Seime, Vyriausybėje, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos taryboje, politinėse partijose, Komisijos pirmininkas ir nariai negali dirbti verslo, komercijos ar kitokiose įstaigose, įmonėse ar organizacijose, negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus darbo užmokestį ir užmokestį

---

803 LR Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimas Nr. 1469 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 125-6392.

804 Dabar galiojančio straipsnio redakcijoje formuojant Komisijos vadovybę be minėtų subjektų dalyvavo Lietuvos dailininkų sąjunga, Lietuvos kinematografininkų sąjunga, Lietuvos kompozitorių sąjunga, Lietuvos rašytojų sąjunga, Lietuvos teatro sąjunga, Lietuvos periodinės spaudos leidėjų asociacija, o Prezidentas skiria vieną narį.

už mokslinį bei pedagoginį darbą ir autorinį atlyginimą už kūrybinę veiklą, nesusijusią su radijo ir (ar) televizijos programų transliuotojais, retransliuotojais ir (ar) užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjais ir (ar) jų dalyviais, Komisijos nariu negali būti asmuo, kurio artimi asmenys yra susiję su radijo ir (ar) televizijos programų transliuotojais, retransliuotojais ir (ar) užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjais darbo, autorinių sutarčių ar kitais sutartiniais santykiais ir yra radijo ir (ar) televizijos programų transliuotojų, retransliuotojų ir (ar) užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjų dalyviai. Pastebėtina, jog šiame, bene vieninteliame, Įstatyme labai detaliai reglamentuojami pareigūnų veiklos apribojimai ir reikalavimai pretendentams.

Taip pat personalinis Komisijos nepriklausomumas užtikrinamas įstatyme *expressis verbis* įtvirtintais pagrindais, kuomet Komisijos narys gali būti atleistas prieš terminą, t. y. be pateisinamos priežasties daugiau kaip keturis mėnesius iš eilės nedalyvauja Komisijos posėdžiuose, yra įsiteisėjęs apkaltinamasis teismo nuosprendis, netenka pilietybės, teismo pripažįstamas neveiksniu. Komisijos narį atšaukia jį paskyrusi organizacija ar institucija po to, kai į ją kreipiasi Komisija, ne mažesne kaip 2/3 visų Komisijos narių balsų dauguma pripažinusi, kad Komisijos narys padarė šiurkštų tarnybinį pažeidimą, nurodytą Komisijos nuostatuose. Komisijos narį atleidžia jį paskyrusi institucija ar organizacija.

Komisijos narių atlygis nustatomas pagal Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymą, o administracijos darbuotojams taikomas Valstybės tarnybos įstatymas arba Darbo kodeksas[805].

Finansinis nepriklausomumas iš dalies užtikrinamas tuo, kad radijo ir televizijos programų transliuotojai, retransliuotojai ir užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų teikėjai, išskyrus LRT, gaunantys pajamas iš radijo ir televizijos programų transliavimo, retransliavimo ir užsakomųjų visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų veiklos, privalo mokėti įmokas į Komisijos, kaip biudžetinės įstaigos, sąskaitą. Taip pat Komisijos finansavimo šaltiniai yra ir valstybės biudžeto asignavimai, tarp jų užmokestis už suteiktas paslaugas, paramos lėšos, leidybinės veiklos pajamos ir kitos teisėtai gaunamos lėšos. Komisijos pajamos, gautos ir įmokėtos į valstybės biudžetą, gali būti naudojamos tik Komisijos strateginiame veiklos plane numatytoms ir įgyvendinamoms programoms finansuoti.

LRTK santykiai su įstatymų leidžiamąja valdžia ir teismais. Iki 2013 m. sausio 1 d. Komisijos pirmininkas už Komisijos veiklą kartą per metus atsiskaitydavo Seimo plenariniame posėdyje ir pateikdavo Komisijos finansinės veiklos ataskaitą. Seimo statute nėra nurodytas komitetas, turintis tirti veiklos ataskaitas. Manytina, veiklos ataskaitas, kaip to reikalauja Seimo statuto 206 str., nagrinėja ir parlamentinę kontrolę vykdo komitetai, kurie dalyvauja teikiant tris narius, t. y. Švietimo, mokslo ir kultūros

[805] Iki 2013 sausio 1 d. Komisijos narių darbo apmokėjimas buvo nustatomas pačios Komisijos patvirtintu nutarimu (žr.: Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2011 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. N–24 „Radijo ir televizijos komisijos narių darbo apmokėjimo tvarkos aprašas" [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.rtk.lt/lt/komisija/lrtk_nariu_apmokejimo_tvarka>), o pačioje Komisijoje nebuvo darbuotojų, kuriems būtų taikomas Valstybės tarnybos įstatymas, administracijos darbuotojai dirbo pagal darbo sutartis.

komiteto ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto. Statuto 611 str. įtvirtinta, jog viena iš pastarojo komiteto veiklos krypčių yra atlikti parlamentinę kontrolę komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais, išklausyti ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų informaciją bei pranešimus, kaip vykdomi įstatymai ir kiti Seimo priimti teisės aktai, susiję su komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais. Taigi, tikėtina, jog pirmiausia minėti komitetai turi išnagrinėti Komisijos veiklos ataskaitą[806] ir pateikti Seimui nutarimo projektą. Vėliau veiklos ataskaita pristatoma Seimo posėdyje. Anksčiausias Seimo nutarimas dėl Komisijos veiklos ataskaitos buvo priimtas 2003 metais[807], vėliausias – 2008 metais[808]. Pastarajai ataskaitai nebuvo pritarta ir Komisijai pateikti tam tikri pasiūlymai. Savo nuomonę gali pareikšti ir kiti komitetai dėl Komisijos veiklos[809]. Įsigaliojus Visuomenės informavimo įstatymo 47 str. naujai redakcijai, atskaitomybės tvarka taps aiškesnė. Čia nustatyta, kad kiekvienais metais iki balandžio 1 dienos Komisija pateikia Seimui praėjusių metų Komisijos veiklos ataskaitą ir finansinių ataskaitų rinkinį kartu su nepriklausomo auditoriaus išvada ir audito ataskaita. Šias ataskaitas svarsto Seimo Audito komitetas, Informacinės visuomenės plėtros komitetas ir Švietimo, mokslo ir kultūros komitetas. Jeigu bent du iš šių komitetų nepritaria Komisijos veiklos ataskaitai ar finansinių ataskaitų rinkiniui, jie svarstomi Seimo plenariniame posėdyje ne vėliau kaip per 30 dienų nuo komitetų pateiktos neigiamos išvados. Jeigu Seimo plenariniame posėdyje Komisijos veiklos ataskaita ar finansinių ataskaitų rinkinys nepatvirtinami, Seimas kreipiasi į Komisijos narius skyrusias institucijas ar organizacijas, kad jos priimtų sprendimus dėl savo paskirtų Komisijos narių veiklos tęstinumo. Jeigu daugiau kaip pusė Komisijos narių nėra patvirtinami toliau tęsti veiklą Komisijoje, Komisijos narius skyrusios institucijos ar organizacijos privalo paskirti kitus Komisijos narius ir pradedama skaičiuoti nauja Komisijos kadencija. Taigi šiame įstatyme nurodytos ataskaitų svarstymų galimos pasekmės. Su Seimu Komisiją sieja ir tai, jog didžiausią leistiną valstybės tarnautojų ir darbuotojų pareigybių skaičių nustato būtent Seimo valdyba.

Remiantis Komisijos nuostatų 35 p. Komisijos sprendimai gali būti skundžiami teismui. Preziumuotina, jog skundai dėl šios institucijos priimtų individualių teisės aktų teisėtumo nagrinėjami Vilniaus apygardos administraciniame teisme, remiantis ABTĮ 19 str. 1 d. O vadovaujantis to paties įstatymo 20 str. 1 d. 3 p. norminio pobūdžio Komisijos priimtų nutarimų teisėtumą pirmąja ir galutine instancija nagrinėja LVAT.

---

806 Informacinės visuomenės ir plėtros komiteto 2011 m. birželio 29 d. posėdyje svarstyta Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2010 m. veiklos ataskaita. LR Seimo Informacinės visuomenės ir plėtros komiteto 2011 m. birželio 29 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2011, [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6265&p_k=1>.

807 LR Seimo 2003 m. kovo 25 d. IX-1404 nutarimas „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1326.

808 LR Seimo 2008 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. X-1724 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2007 metų veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 110-4192.

809 Pavyzdžiui, Seimo Audito komitetas 2011 m. rugsėjo 21 d. posėdyje svarstė klausimą dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos veiklos. Čia buvo pritarta Audito komiteto sprendimo „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos juridinio statuso ir buhalterinės apskaitos“ projektui [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8324&p_d=116675&p_k=1>.

4.3.5. LB, KT, VKEKK, LRTK institucinės veiklos apibendrinanti privalumų ir trūkumų analizė

Taigi, ištyrus LB, KT, VKEKK, LRTK nepriklausomumo garantijų sistemą ir jų santykius su valstybės valdžios institucijomis, galima pateikti joms būdingus bruožus.

Iš visų ištirtų institucijų tik LB yra konstitucinio lygmens institucija (LRK 125 str., 126 str.). Tačiau likusių institucijų užuomazgų galima rasti pagrindiniame šalies teisės akte, nors jų sudarymas eksplicitiškai nėra numatytas. Štai Konstitucijos 46 str. įtvirtinta, kad įstatymas draudžia monopolizuoti gamybą ir rinką, saugo sąžiningos konkurencijos laisvę (pvz., KT), 44 str. nustatyta, kad valstybė, politinės partijos, politinės ir visuomeninės organizacijos, kitos institucijos ir asmenys negali monopolizuoti masinės informacijos priemonių (pvz., LRTK), 46 str. apibrėžta, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei (pvz., VKEKK).

Institucijų nepriklausomumo reikalavimai buvo pirmiausia įtvirtinti JAV, tarptautinių organizacijų darbo dokumentuose, paskui ES teisyne. Iš čia jie „pateko" į Lietuvos teisės aktus. Pavyzdžiui, SESV 130 straipsnio ir Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko Statuto normos buvo perkeltos į Lietuvos banko įstatymą, minimaliai nustatytas KT nepriklausomumo aspektas tik iš dalies perimtas iš tarptautinių organizacijų rekomendacijų bei darbo dokumentų, VKEKK administracinis teisinis statusas yra veikiamas direktyvų 2009/72/EB ir 2009/73/EB, Visuomenės informavimo įstatymui iš dalies poveikį daro direktyva 2010/13/ES.

Institucinio nepriklausomumo požiūriu, reiškiančiu, kad niekas negali paskelbti negaliojančiais, pakeisti ar paveikti tiriamų institucijų priimamų sprendimų, nepriklausomumas labiausiai išplėtotas LB, VKEKK veikloje. Tuo tarpu dabar galiojančiuose teisės aktuose KT ir LRTK institucinis nepriklausomumas įtvirtinamas daug siauriau: čia tiesiog įtvirtinta, jog Taryba ir Komisija, priimdamos sprendimus, turi būti nepriklausomos. LB išsiskiria ir tuo, kad ji vienintelė iš tiriamų institucijų formuoja atitinkamą politiką. Taigi likusios institucijos nedisponuoja gebėjimu pačios nustatyti politinių tikslų. Ši galia paliekama Vyriausybei ar jos įgaliotoms institucijoms, o minimi dariniai tiesiog dalyvauja formuojant vienos ar kitos srities valstybės politiką. Tačiau gana svarbus instituciniam nepriklausomumui užtikrinti yra strateginių veiklos planų, kur nurodomi uždaviniai, jų rodikliai, biudžeto asignavimai, tvirtinimas. Reikia pripažinti, kad skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijos mūsų tiriamų institucijų vadovai ar administracijų direktoriai (pvz., LRTK) patys tvirtina minėtus veiklos planus. O tai suteikia institucijoms galimybę pačioms spręsti konkrečius uždavinius.

Personalinio nepriklausomumo institucijos požiūriu, reiškiančiu, kad skiriami asmenys turi būti kuo mažiau veikiami politinių pokyčių, nepriklausomumas užtikrinamas: 1) vadovybės formavimo tvarka, kurioje dalyvauja kelios konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucijos tam, kad sprendimai nebūtų grindžiami vienos valdžios politika, 2) vadovybės funkcinio laikotarpio nustatymu tam, kad vadovybė nepriklausytų nuo politinio elito pasikeitimų, 3) aiškių vadovybės atleidimo priežasčių nustatymu įstatymuose tam, kad nebūtų vadovaujamasi politiko diskrecijos teise, atleidžiant „nepageidautiną" pareigūną.

Formuojant visų tirtų institucijų vadovybes paprastai dalyvauja Prezidentas ir Seimas. Tačiau šiame procese gali dalyvauti ir Ministras Pirmininkas (pvz., KT pirmininką ir narius Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas) bei kiti subjektai (pvz., be keturių LRTK narių kitus narius skiria Lietuvos dailininkų sąjunga, Kinematografininkų sąjunga, Rašytojų sąjunga, Teatro sąjunga, Žurnalistų sąjunga, Žurnalistų draugija, Katalikų bažnyčios Vyskupų konferencija ir t.t.).

Taip pat numatytos institucijų vadovybės narių kadencijos. Pavyzdžiui, LB valdybos pirmininkas skiriamas 5 metams, valdybos nariai – 6 metams, KT pirmininkas ir nariai – 6 metams, VKEKK pirmininkas ir nariai – 5 metams, LRTK pirmininkas narių renkamas 2 metams, o asmenys nariais gali būti ne ilgiau kaip dvi jį skyrusios valstybės institucijos kadencijas. Pastebėtina, jog pasaulyje vyrauja tendencija tokių darinių vadovybės funkcinius laikotarpius nustatyti ilgesnius nei jų suformavusių institucijų, t. y. įstatymų leidžiamosios ar Prezidento kadencijos.

Pakankamai svarbus bruožas, kaip personalinio nepriklausomumo užtikrinimo vienas iš mechanizmų, yra tai, kad šios institucijos yra kolegialios. Kolegialumas šiuo atveju reikalingas tam, kad institucijai priimant sprendimus, būtų išlaikyta skirtingų įtakų pusiausvyrą, be to, paveikti vieną pareigūną yra daug lengviau nei kolegialų darinį.

Personaliniam nepriklausomumui taip pat svarbūs šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatyti reikalavimai pretendentams į vadovybę. Tačiau institucijų specialiuosiuose teisės aktuose tie reikalavimai nėra labai išsamūs, nėra detalizuotos išsilavinimo kryptys. O juk viena pirminių šių institucijų steigimo prielaidų pasaulyje buvo jų specializacija, ekspertinės žinios. Tačiau yra gana griežtai reglamentuotos priežastys, dėl kurių institucijų vadovai turi būti atleisti prieš terminą, t. y. įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, padarius šiurkštų tarnybinį pažeidimą, netekus pilietybės ir pan. Taip pat pakankamai detaliai reglamentuojami pareigūnų veiklos apribojimai, t. y. narystės nesuderinamumas su kitomis pareigomis, išskyrus pedagoginę, mokslinę veiklą.

Personaliniam nepriklausomumui užtikrinti svarbūs ir vadovybių atlygiai, kurių koeficientai apibrėžiami jų administracinį teisinį statusą bei įgaliojimus reglamentuojančiuose įstatymuose (pvz., LB valdybos Lietuvos banko įstatyme), arba Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme (pvz., KT narių, VKEKK narių), arba paties darinio patvirtintu nutarimu (pvz., iki 2013 m. sausio 1 d. LRTK narių darbo apmokėjimas nustatomas pačios Komisijos patvirtintu nutarimu, vėliau bus taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas). Tačiau čia gali susiklostyti paradoksali situacija, kai KT ir VKEKK administracijose dirbančių valstybės tarnautojų atlygiai viršija minėtų Tarnybos ir Komisijos narių atlygius. Tai neprisideda prie šių institucijų nepriklausomumo koncepcijos.

Finansinis institucijų nepriklausomumas taip pat skirtingai gali būti traktuojamas. Finansiniu požiūriu pats „nepriklausomiausias“ yra LB. Toliau galima būtų įvardyti VKEKK bei LRTK. Jos finansuojamos iš valstybės biudžeto ir pačios institucijos pajamų. KT finansuojama iš valstybės biudžeto. Ji nevaldo savo finansinių resursų. Tačiau net ir tai, kad VKEKK ir LRTK biudžetų struktūrinė dalis yra šių institucijų pajamos, nesudaro pagrindo manyti, jog jos yra finansiškai nepriklausomos. Juk pagal Biudžeto

sandaros įstatymo 2 str. 4 d.[810] įstaigų pajamos, t. y. įvairios reguliuojamų ūkio subjektų įmokos bei skirtos baudos yra valstybės biudžeto pajamos. O pagal LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimą Nr. 543[811] 24 p. biudžetinių įstaigų pajamų įmokėjimo į valstybės biudžetą sumos nustatomos kiekvienam valstybės biudžeto asignavimų valdytojui jų pačių teikimu atitinkamų metų valstybės biudžete. Vadovaujantis Nutarimo 51 p. biudžetinės įstaigos gautas pajamas kaupia atskiroje sąskaitoje. Jos sumas iš šių sąskaitų perveda į asignavimų valdytojo tam tikslui atidarytą sąskaitą, iš kurios jos įmokamos į atitinkamą biudžetą du kartus per mėnesį. Asignavimų valdytojai biudžetinių įstaigų pajamas sumoka į Valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąją sąskaitą, o Valstybinė mokesčių inspekcija šias įmokas įskaito į biudžeto, iš kurio finansuojama įstaiga, pajamas. Taigi tiriamos institucijos tiesiogiai nedisponuoja savo surenkamomis pajamomis.

Kiekvienai iš šių institucijų yra būdingos tam tikros jų santykių su vykdomąja, įstatymų leidžiamąja ir teismine valdžiomis formos. Šių institucijų santykis su Vyriausybe gali būti traktuojamas kaip partnerystės santykis, nes nėra tarp jų pavaldumo ryšio. Galbūt toks teiginys nėra visiškai absoliutus. Juk Vyriausybė tvirtina KT, VKEKK nuostatus (verta prisiminti, jog Vyriausybė pagal Vyriausybės įstatymo 22 str. 9 p.[812] taip pat tvirtina ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, t. y. visų biudžetinių įstaigų[813], išlaikomų iš valstybės biudžeto[814] nuostatus, šios institucijos teikia savo metines veiklos ataskaitas Vyriausybei ar atitinkamos valdymo srities ministrui), formuoja jų srities valstybės politiką. Be to, KT, VKEKK pateikia savo veiklos ataskaitas Vyriausybei. Tačiau, kaip anksčiau minėta, ataskaitų svarstymas yra pakankamai formali procedūra, o nuostatų tvirtinimas tėra institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančių teisės aktų formuluočių pakartojimas. Tačiau tai, kad formuojant kai kurių institucijų vadovybes dalyvauja Ministras Pirmininkas (KT narius siūlo valstybės vadovui), neužtikrina institucijos nepriklausomumo nuo Vyriausybės.

Šių institucijų atskaitomybė[815] taip pat nevienoda. Dėl neaiškių priežasčių vienos atskaitingos Seimui (pvz., LB, LRTK), kitos ir Seimui, ir Vyriausybei (pvz., KT), trečios ir Prezidentui, ir Seimui, ir Vyriausybei (pvz., VKEKK). Parlamentinę kontrolę šių institucijų atžvilgiu atlieka atitinkami Seimo komitetai.

---

810 LR biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. I-430.

811 LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2001, Nr. 42-1455.

812 LR Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-464.

813 LR biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-1113.

814 Akcentuotina, kad nei Konkurencijos ir Energetikos įstatymuose, nei Vyriausybės įstatyme nėra nurodyta, kas tvirtina KT nuostatus. Tačiau Konkurencijos įstatymo 17 str. 5 d. įtvirtinta, kad tarybos veiklai taikomas LR biudžetinių įstaigų įstatymas. O pastarojo įstatymo 4 str. 2 d. nustatyta, kad biudžetinės įstaigos savininko teises ir pareigas įgyvendina LR Vyriausybė ir ši tvirtina biudžetinės įstaigos nuostatas. Energetikos įstatymo 8 str. taip pat įtvirtinta, kad Komisijos, kaip biudžetinės įstaigos, savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Tačiau įdomu tai, jog Energetikos įstatymo 8 str. 2 d. nurodyta, jog Komisija veikia pagal įstatymus ir savo pačios patvirtintą reglamentą, nuostatai nepaminėti.

815 Atskaitomybė siejama su institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtintomis nuostatomis, kuriomis remiantis institucija turi pateikti savo ataskaitas valstybės valdžios institucijoms.

Seimo statuto 49 str. 9 p., 56 str. 1 d. įtvirtinta, kad Seimo komitetai savo iniciatyva arba Seimo pavedimu svarsto Seimui atskaitingų valstybės institucijų veiklos metų ataskaitas ir pateikia Seimui savo išvadas. Minėto statuto 206 str. 5 d. nustatyta, kad valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas, kartą per metus pateikia metinę institucijos veiklos ataskaitą. Gavęs tokią ataskaitą Seimo Pirmininkas informuoja apie tai Seimą ir Seimas sprendžia, kuriam komitetui pavesti nagrinėti pateiktą ataskaitą. Išnagrinėjęs ataskaitą, komitetas parengia išvadą ir nutarimo projektą, kurie Seimo posėdyje svarstomi kartu su valstybės institucijos vadovo ataskaita. Seimas priima nutarimą dėl institucijos vadovo ataskaitos ir institucijos veiklos. Šis straipsnis gana imperatyviai nurodo, jog komitetai, išnagrinėję ataskaitas, parengia Seimo nutarimo projektą. Tai suponuoja, kad būtinai po to ataskaitos turi būti svarstomos Seimo posėdyje. Tačiau 49 ir 56 straipsnių normos nėra tokios griežtos dėl žodžių „savo iniciatyva". Gal dėl to ne visos ataskaitos yra svarstomos Seimo plenarinių posėdžių metu. Juk per paskutiniuosius ketverius metus Seimo posėdžiuose gana retai apžvelgiamos institucijų ataskaitos bei dėl jų priimami nutarimai (pvz., paskutinis Seimo nutarimas dėl LB finansinės ataskaitos priimtas 2001 m., Seimo nutarimų dėl KT veiklos ataskaitų apskritai nėra, nuo 2007 m. Seimo nutarimų dėl VKEKK metų veiklos ataskaitų nėra, nuo 2008 m. nėra ir Seimo nutarimų dėl LRTK metinių veiklos ataskaitų).

Jeigu Seimas svarsto ataskaitas, jis gali pritarti arba nepritarti ataskaitai. Tiek pritarimo, tiek nepritarimo ataskaitai atveju pasekmės vienodos, t. y. institucijai pateikiami pasiūlymai. Parlamentinės priežiūros viena iš priemonių ir viena iš NRI atskaitomybės formų galima laikyti Seimo statuto 209 str. numatytą Seimo narių galimybę iš anksto raštu pateikti klausimus ne tik vykdomosios valdžios institucijoms, bet ir toms institucijoms, kurių vadovus skiria Seimas arba skyrimui reikalingas Seimo pritarimas[816]. Pažymėtina, kad Seimas, remdamasis Seimo statuto 72 ir 73 str., nutarimu gali sudaryti laikinąsias komisijas, susijusias su tiriamų institucijų veikla[817]. Seimas gali ir kitais būdais daryti poveikį institucijoms. Pavyzdžiui, jis gali pakeisti įstatymuose numatytas minimų institucijų funkcijas, tačiau tai užimtų nemažai laiko. Taigi ši priemonė yra gana nelanksti. O taip pat, remdamasis Konstitucijos 75 str., Seimas visų Seimo narių balsų dauguma gali pareikšti nepasitikėjimą Seimo skiriamais ar renkamais pareigūnais.

Vyriausybė institucijų ataskaitas nagrinėja arba pasitarimuose, arba posėdžiuose. Šiuo atveju nėra vienodos praktikos, nors Vyriausybės įstatymo 37 str. ir jos darbo reglamente yra aiškiai išdėstyta, jog veiklos ataskaitos nagrinėjamos pasitarimuose. Apžvelgiant Vyriausybės veiklą šioje srityje, paaiškėjo, kad KT veiklos ataskaitų Vyriausybė į savo darbotvarkes nėra įtraukusi nuo 2011 m. sausio iki 2012 rugpjūčio.

816 Pvz., 2011 m. gruodžio 6 d. Seimo posėdžio metu Lietuvos banko valdybos pirmininkas atsakė į iš anksto pateiktus Seimo narių klausimus [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.fakt_pos?p_fakt_pos_id=-500554>.

817 Pvz., po banko „Snoras" žlugimo Seimas nutarimu sudarė laikinąją tyrimo komisiją dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių komercinių bankų priežiūros efektyvumo ir akcinės bendrovės banko „Snoras" klientų interesų apsaugos užtikrinimo sudarymo. LR Seimo 2012 m. sausio 30 d. nutarimas Nr. XI-1922 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių komercinių bankų priežiūros efektyvumo ir situacijos bankrutuojančioje akcinėje bendrovėje banke „Snoras" išsiaiškinimo sudarymo". *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 16-687.

VKEKK veiklos ataskaitos nagrinėjamos Vyriausybės pasitarimuose pritariant arba nepritariant ataskaitai (praktikoje nebuvo pasitaikę atvejų, kad Vyriausybė nepritartų), išreiškiant pastabas, į kurias atsižvelgus ataskaitos pildomos ir pristatomos antrąkart. Tačiau ataskaitų svarstymas nesukelia jokių teisinių pasekmių institucijoms. Taigi ataskaitų svarstymo negalima įvardyti kaip Vyriausybės poveikio NRI.

Tačiau be abejonės Vyriausybė gali daryti poveikį minimoms institucijoms per valstybės biudžeto projekto rengimą. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad pagal Vyriausybės įstatymo 38 str. Vyriausybei įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus turi teisę teikti Ministras Pirmininkas, ministrai, savivaldybių tarybos ir kiti subjektai, kuriems tokią teisę suteikia įstatymai. KT pagal Konkurencijos įstatymo 18 str. 8 p. Vyriausybei teikia siūlymus, kuriuos ji turi įvertinti, dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, ribojančių konkurenciją, pakeitimo. VKEKK pagal Elektros energetikos įstatymo 9 str. 3 d. 3 p. ir Šilumos ūkio įstatymo 2 str. 28 d.[818] Vyriausybei rengia ir teikia valstybės reguliuojamų kainų nustatymo principus. Pagal Vyriausybės įstatymo minėtą straipsnį subjektų, kuriems įstatymai suteikia teisę teikti teisės aktų projektus, teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti atitinkamos valdymo srities ministro. Taigi institucija, ketindama pateikti teisės akto projektą, privalo gauti atitinkamos srities ministro pritarimą. Tai reiškia, kad ministrui nepritarus institucijos siūlomam akto projektui šio pateikimas Vyriausybei tampa negalimas. Tokiu būdu ministerija gali daryti įtaką tiriamos institucijos iniciatyvai.

Prezidento pagrindinis vaidmuo santykiuose su NRI yra tas, kad jis skiria kai kurių institucijų vadovus ar teikia juos skirti. VKEKK turi pateikti savo veiklos ataskaitą Prezidentui, tačiau valstybės vadovas jokių dokumentų tuo atžvilgiu nepriimama. Čia gali „suveikti" Prezidento turimas autoritetas visuomenės ir institucijų akyse. Jis gali kviesti institucijų vadovus, išreikšti jiems savo pastebėjimus ir pastabas dėl jų atliekamos veiklos.

Prie NRI kontrolės mechanizmų galime priskirti VK atliekamą šių institucijų išorės finansinį ir veiklos auditą. Lietuvos banko metinį auditą atlieka audito įmonė, kurią parenka LB. Tačiau VK taip pat gali atlikti tyrimą, pvz., dėl LB biudžeto sudarymo ir vykdymo[819]. Beje, pagal Valstybės kontrolės įstatymo 14 str. 5 d. Seimas nutarimu gali pavesti Valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą pagal jos kompetenciją[820]. Reikėtų taip pat pastebėti, kad Seimo kontrolieriai gali tirti pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių vie-

---

818 LR elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2000, Nr. VIII-1881; LR šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios.* 2003, Nr. IX-1565.

819 Žr.: Valstybės kontrolės 2011 m. kovo 1 d. išankstinio tyrimo ataskaita Nr. IT-P-60-6-5 Lietuvos banko biudžeto sudarymas ir vykdymas. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. 2011 m. kovo 1 d. Nr. IT-P-60-6-5 [žiūrėta 2012-06-03]. <http://www.vkontrole.lt/aktualija.aspx?id=16428>.

820 Pavyzdžiui, Seimas nutarimu pavedė Valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą LRTK. Žr.: LR Seimo 2011 m. birželio 23 d. nutarimas Nr. XI-15 30 "Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 78-3805; LR valstybės kontrolės valstybinio audito 2011 m. rugsėjo 28 d. ataskaita Nr. FA-P-50-11-64 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje atlikto ribotos apimties finansinio (teisėtumo) audito rezultatų". Žr.: Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje atlikto ribotos apimties finansinio (teisėtumo) audito rezultatų". *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 m. rugsėjo 28 d. Nr. FA-P-50-11-64 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www.vkontrole.lt/aktualija.aspx?id=16770>.

šojo administravimo srityje. Tai taip pat galima laikyti viena iš NRI atskaitomybės visuomenei priemonių[821].

Teisminę šių institucijų veiklos teisėtumo kontrolę atlieka administraciniai teismai. Įdomu tai, kad LB valdybos pirmininko pavaduotojo ir valdybos nario atleidimas skundžiamas ne administraciniam teismui, o Vilniaus apygardos teismui, t. y. bendrosios kompetencijos teismui. Taip pat pabrėžtina, kad procedūriniai VKEKK sprendimai dėl vartotojų ir energetikos įmonių skundų ir ginčų gali būti apskųsti Vilniaus apygardos teismui. Kaip minėta, viena iš NRI steigimo prielaidų yra veiklos specifiškumas, reikalaujantis ypatingų ekonominių, techninių žinių. Todėl LVAT yra pabrėžęs, kad teismas, vertindamas reguliavimo subjektų atliktų sudėtingų ekonominio pobūdžio tyrimų išvadas, turi patikrinti tik tai, ar institucija laikėsi procedūrinių taisyklių, ar visos išvados buvo motyvuotos, ar nebuvo iškraipytos faktinės aplinkybės, ar nebuvo padaryta akivaizdi vertinimo klaida, ir ar nebuvo piktnaudžiauta įgaliojimais[822]. Taip pat reikia nepamiršti SESV 258 str., kuriame teigiama, kad jeigu Komisija mano, jog valstybė narė (ją atstovauja tam tikra institucija, tarp jų ir NRI – aut. past.) neįvykdė kokios nors Sutartyje numatytos pareigos, ji valstybei narei pareiškia savo nuomonę, į kurią neatsižvelgus, Komisija kreipiasi į ETT.

Teigtina, jog minimos keturios institucijos atlieka teisėkūros bei jurisdikcines funkcijas, t. y. leidžia norminius teisės aktus bei prižiūri įstatymų bei savo patvirtintų taisyklių laikymąsi, taiko asmenims ekonomines sankcijas. Tai vienas bruožų, būdingų daugelyje pasaulio šalių formuojamiems reguliavimo dariniams. Patvirtinant šį teiginį, galima pateikti keletą pavyzdžių.

Remiantis Lietuvos banko įstatymo 11 str., LB valdyba priima nutarimus. Čia svarbu, kad priima bendrojo pobūdžio nutarimus, pavyzdžiui, LB valdybos nutarimas „Dėl teisės teikti mokėjimo paslaugas Lietuvos Respublikoje ir kitose valstybėse narėse įgyvendinimo taisyklių“, LB valdybos nutarimas „Dėl užsienio valstybių elektroninių pinigų įstaigų filialų, įsteigtų Lietuvos Respublikoje, licencijavimo taisyklių“[823] ir t.t. Taigi akivaizdu, jog ši institucija atlieka teisėkūros funkciją. Maža to, šis darinys įgyvendina ir jurisdikcinę funkciją. Pavyzdžiui, remiantis Lietuvos banko įstatymo 54^1 str. LB skiria baudas ir delspinigius finansų įstaigoms už LB nustatytos statistinės informacijos pateikimo pažeidimus ir pan., nagrinėja vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčus.

---

821 Pastebime, jog tiriamų institucijų vadovybių nariai nėra valstybės tarnautojai Valstybės tarnybos įstatymo prasme, pvz., LB valdybos nariai, kaip ir kiti Banke dirbantys asmenys, vadinami Banko tarnautojais ar valdybos nariais. Tačiau pagal Baudžiamojo kodekso 230 str. valstybės tarnautojais laikomi valstybės pareigūnai, pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo 2 str. Banko valdybos narius galima laikyti asmenimis, dirbančiais valstybinėje tarnyboje. Taigi iš esmės Banko valdybos nariai yra valstybės pareigūnai. KT, VKEKK ir LRTK nariai taip pat yra valstybės pareigūnai. Tokia išvada išplaukia iš teisės aktų, reglamentuojančių šių asmenų statusą. Žr.: LR baudžiamasis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. VIII-1968.

822 LVAT 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A248 –715/2008; LVAT 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A502 –34/2009.

823 Lietuvos banko valdybos 2009 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 245 „Dėl teisės teikti mokėjimo paslaugas Lietuvos Respublikoje ir kitose valstybėse narėse įgyvendinimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 4-182; Lietuvos banko valdybos 2012 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 03-43 „Dėl užsienio valstybių elektroninių pinigų įstaigų filialų, įsteigtų Lietuvos Respublikoje, licencijavimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 28-1283.

Remiantis Konkurencijos įstatymo 19 str. 1. d. 7 p., KT pagal kompetenciją priima teisės aktus. Nei Konkurencijos įstatyme, nei KT nuostatuose, nei Darbo reglamente nepaminėta, jog ši institucija priima norminius teisės aktus. Iš Tarybos veiklos akivaizdu, jog ji priima bendrojo pobūdžio teisės aktus. Pavyzdžiui, KT nutarimas „Dėl draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo", KT nutarimas Nr.1 „Dėl reikalavimų ir sąlygų susitarimams, kurie dėl savo mažareikšmio poveikio negali itin riboti konkurencijos, patvirtinimo"[824]. Taryba taip pat atlieka jurisdikcinę funkciją, tiria ir nagrinėja Konkurencijos įstatymo pažeidimus bei taiko pažeidėjams ekonomines sankcijas[825].

VKEKK leidžia bendrojo pobūdžio poįstatyminius teisės aktus, pavyzdžiui, tvirtina valstybės reguliuojamų kainų nustatymo metodikas, nustato valstybės reguliuojamas kainas ir kainų viršutines ribas (pvz., VKEKK nutarimai „Dėl Elektros energijos sisteminių paslaugų kainos nustatymo metodikos patvirtinimo", „Dėl Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų elektros energetikos sektoriuje kainos nustatymo metodikos patvirtinimo"[826]). Atlieka ir jurisdikcinę funkciją, pavyzdžiui, energetikos įmonėms už pažeidimus vykdant reguliuojamąją veiklą skiria pinigines baudas (pvz., Komisijos 2011 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. O3-283 „Dėl AB „Lietuvos dujos" planinio tikslinio patikrinimo", VKEKK 2011 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. O3-347 „Dėl AB „Lietuvos dujos" reguliuojamos veiklos pažeidimo"), teikia nurodymus (pvz., VKEKK 2009 m. birželio 18 d. protokolinis sprendimas Nr. O2-22, kuriuo Komisija nurodė savivaldybei šilumos kainų nustatymo pažeidimus), pagal kompetenciją taiko ATPK nustatytas poveikio priemones už administracinius teisės pažeidimus (8 str. 9 d.) (pvz., VKEKK 2011 m. liepos 8 d. administracinio teisės pažeidimo protokolas Nr. K1-9 dėl ATPK 99 (7) straipsnio 1 dalyje nurodyto pažeidimo). Komisija išankstine privaloma skundų ir ginčų nagrinėjimo neteismine tvarka nagrinėja vartotojų ir energetikos įmonių skundus ir ginčus dėl energetikos įmonių veiklos ar neveikimo.

LRTK atlieka teisėkūros funkciją. Pavyzdžiui, yra išleista bendrojo pobūdžio teisės aktų – LRTK sprendimas „Dėl reikalavimų komerciniams audiovizualiniams pranešimams ir reklamos transliavimui, visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų, radijo programų ir atskirų programų rėmimo radijo ir (ar) televizijos programose įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo", LRTK sprendimas „Dėl užmokesčio už licenciją dydžio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo"[827] ir t.t. Jurisdikcinę funk-

---

824 Konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 29-1053; Konkurencijos tarybos 2000 m. sausio 13 d. nutarimas Nr.1 „Dėl reikalavimų ir sąlygų susitarimams, kurie dėl savo mažareikšmio poveikio negali itin riboti konkurencijos, patvirtinimo" *Valstybės žinios.* 2000, Nr. 181-6732.

825 LR Konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 24 d. nutarimas Nr. 2S-7 „Dėl energiją taupančių prietaisų reklamos atitikties Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo reikalavimams". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 17-126.

826 Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2012 m. liepos 27 d. nutarimas Nr. O3-200 „Dėl Elektros energijos sisteminių paslaugų kainos nustatymo metodikos patvirtinimo". *Valstybinės žinios.* 2012, Nr. 91-4771; Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. liepos 7 d.. nutarimas „Dėl Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų elektros energetikos sektoriuje kainos nustatymo metodikos patvirtinimo". *Valstybės žinios,* Nr. 89-4301.

827 Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2011 m. sausio 12 d. Nr. KS-1 sprendimas „Dėl reikalavimų komerciniams audiovizualiniams pranešimams ir reklamos transliavimui, visuomenės informavimo

ciją Komisija įgyvendina asmenų, pažeidusių Nepilnamečių apsaugos nuo neigiamo viešosios informacijos poveikio įstatymo, Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimus ar licencijų sąlygas, atžvilgiu, taip pat nevykdantiems Komisijos priimtų sprendimų ar įpareigojimų (pvz., LRTK 2012 m. liepos 18 d. sprendimas Nr. KS-102, LRTK 2012 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. KS-3).

Reziumuojant galima trumpai aptarti tokius šių institucijų bruožus:

1. Lietuvos bankas yra konstitucinio lygmens institucija. Tačiau visų šių institucijų užuomazgų galima rasti pagrindiniame šalies teisės akte.
2. Institucijoms keliami nepriklausomumo reikalavimai buvo perimti iš Europos antrinės teisės. Taigi šių institucijų administracinis teisinis statusas yra stipriai veikiamas ES teisės bei tarptautinių organizacijų „švelniosios" teisės. Nepriklausomumas įstatymuose įtvirtintas nevienodo lygmens. Pagal juos didžiausią nepriklausomumą turi LB. Būtina pabrėžti, jog ypač KT turėtų būti suteiktas pakankamo nepriklausomumo statusas, nes jos veikla gali būti siejama su visomis aukščiau įvardytomis institucijomis. O dabartinėje situacijoje yra atvirkščiai – KT savo administraciniu teisiniu statusu gali būti prilyginama Vyriausybei atskaitingoms institucijoms.
3. Šios institucijos yra kolegialios, jų statusas bei funkcijos nustatomi įstatymais.
4. Paprastai formuojant vadovybę dalyvauja Prezidentas ir Seimas. Kai kuriais atvejais – Ministras Pirmininkas bei profesinio pobūdžio sąjungos.
5. Vadovai yra valstybės pareigūnai, nustatomas jų veiklos kadencijos laikotarpis (nuo dviejų iki šešerių metų). Čia išsiskiria LB valdybos pirmininkas, kuriam nėra ribojamas kadencijų skaičius. Nuo 2013 m. sausio 1 d. visoms iš tiriamų institucijų taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas, išskyrus LB valdybą, kurios atlygio dydžiai nustatomi Lietuvos banko įstatymu.
6. Šios institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto ir savo pajamų. Šiuo požiūriu vienintelė KT visiškai nevaldo savo resursų.
7. Institucijos vykdo teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas.
8. Metines savo veiklos ataskaitas visų šių institucijų vadovybei pirmininkaujantieji pateikia Seimui. Taip pat pateikia kitiems valdžios subjektams, numatytiems įstatymuose. Kontrolę šių institucijų atžvilgiu atlieka arba Seimas (LB, LRTK), arba Seimas ir Vyriausybė (KT, VKEKK). Prezidento vaidmuo šioms institucijoms pasireiškia per jų vadovybės skyrimą, atleidimą arba teikimą skirti, atleisti. Kiekvienos jų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka VK. Minimų darinių veiklos teisėtumą prižiūri administraciniai teismai, tam tikrais atvejais – ETT.

Ištyrus šių keturių institucijų administracinį teisinį statusą, galima teigti, kad Lietuvoje jos yra nevienalytės, nėra bendros vizijos dėl tiriamų darinių vietos Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Vienoms iš šių institucijų suteikti

audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų, radijo programų ir atskirų programų rėmimo radijo ir (ar) televizijos programose įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 7-303; Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2007 m. kovo 14 d. Nr. 17 sprendimas „Dėl užmokesčio už licenciją dydžio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 32-1183.

įgaliojimai formuoti atitinkamą valstybės politiką, kitoms – būti politikos formavimo dalyvėmis. Taigi gali susiklostyti situacijos, kai paslaugas teikia tas pats subjektas, kuris formuoja ir valdymo politiką. Tai reiškia, kad Lietuvoje kai kuriais atvejais nėra atskirtas viešojo administravimo įgyvendinimas nuo ekonominės valstybės veiklos reguliuojamuose sektoriuose. O tai gali užkirsti kelią sąžiningai konkurencijos laisvei. Vienos institucijos nuostatus tvirtinasi pačios, kitų nuostatus tvirtina Vyriausybė, vienos finansuojamos iš valstybės biudžeto, kitos – iš valstybės biudžeto ir gaunamų pajamų, vienos ataskaitas pateikia Seimui, kitos – Seimui, Vyriausybei, Prezidentui. Vienų institucijų vadovybę skiria Prezidentas, kitų – Seimas, trečių – ir valstybės vadovas, ir įstatymų leidžiamoji valdžią. Toks modelis arba tiksliau jo nebuvimas gali sukelti nesistemingo valdymo įspūdį, nes nėra aišku, kodėl remiamasi tokiais skirtingais vadovybės formavimo, nepriklausomumo nustatymo, atskaitomybės kriterijais. Manytume, kad dėl to institucijoms sunkiau dirbti veiksmingai ir naudingai Lietuvos ekonomikai. Laikantis nuoseklaus politinio požiūrio NRI atžvilgiu padidėtų Lietuvos institucinės sistemos dalies skaidrumas, veiksmingumas, reguliavimo kokybė[828]. Maža to, šių institucijų atskaitomybė nėra pakankama. Seimas nesvarsto šių institucijų ataskaitų. Parlamentinė kontrolė apsiriboja atitinkamų komitetų užduodamais klausimais.

Lietuvoje šie dariniai įvardijami Seimui atskaitingais, tačiau taip jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose jie ne visada įtvirtinami, pvz., Lietuvos banko įstatyme, Energetikos įstatyme. Įstatymuose „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ arba „savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui“ įvardijamos LRTK ir KT. Autorės nuomone, kategorija „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ yra prieštaringa. Pakaktų organizacinę šių institucijų formą įvardyti „nepriklausoma valstybinio reguliavimo arba administravimo institucija“.

Toliau apžvelgiamos dar trys institucijos, t. y. VATESI, RRT, kurių veikla apima tam tikrų infrastruktūrinių sektorių reguliavimą, apie kurių statusui keliamus reikalavimus griežtesnę savo nuomonę nei likusių institucijų atžvilgiu yra išreiškusios ES institucijos ir apibrėžusios nepriklausomumo reikalavimus direktyvose, bei VPT. VPT analizuojama dėl to, kad ji yra tampriai susijusi su sąžiningos konkurencijos vystymu, be to, kai kuriose šalyse (pvz., Čekijoje, Danijoje) tokios atskiros tarnybos nėra, nes jos funkcijas įgyvendina konkurencijos apsaugą užtikrinančios institucijos[829].

4.3.6. Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija (VATESI)

VATESI buvo įsteigta 1991 m. Vyriausybės nutarimu[830]. Šios inspekcijos įgaliojimai numatyti Branduolinės energijos įstatyme[831], Vyriausybės patvirtintuose nuosta-

---

828 Toks požiūris yra paremtas ČR Vyriausybės pateikta nuomone bei Europos Komisijos Komunikate „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys“ pateikta nuomone. Žr.: Disertacijos II dalies 2.5. skyrių ir III dalies 3.1.1 skyrių.

829 Žr.: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/273_1996.pdf>; Danish Competition and Consumer Authority [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-15]. <http://www.kfst.dk/en/>.

830 LR Vyriausybės 1991 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 433 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos įsteigimo“. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 32-886.

831 LR branduolinės energijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. I-1613.

tuose[832]. Pagal minėto įstatymo 21 str. 1 d. VATESI yra branduolinės energetikos srities veiklos, veiklos su branduolinėmis medžiagomis ir kitos branduolinės energetikos srities veiklos su jonizuojančiosios spinduliuotės šaltiniais valstybinį reglamentavimą ir priežiūrą vykdanti savarankiška valstybės biudžetinė įstaiga. Jos savininkė yra valstybė, o teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Pagal 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą ši institucija priskirta energetikos ministro valdymo sričiai. O štai pagal Vyriausybės 2011 m. lapkričio 2 d. nutarimo Nr. 1283 priedą VATESI yra priskirta prie ministrų valdymo sritims nepriskirtų valstybės institucijų ir įstaigų[833]. Akivaizdu, kad nei įstatymų leidėjas, nei Vyriausybė nėra tikros dėl VATESI padėties valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Europos lygmeniu egzistuoja keletas direktyvų, kuriose minimi nepriklausomumo reikalavimai branduolinės saugos srityje. Pavyzdžiui, Tarybos direktyvoje 2009/71 EURATOMAS[834] pabrėžiama, kad šia direktyva turi būti sustiprintas kompetentingų reguliavimo institucijų nepriklausomumas[835]. Direktyvos 5 str. teigiama, kad siekdamos užtikrinti efektyvų kompetentingos reguliavimo institucijos nepriklausomumą nuo netinkamos įtakos jai priimant reguliavimo sprendimus, valstybės narės užtikrina, kad šios institucijos funkcijos būtų atskirtos nuo kitų įstaigų ar organizacijų, užsiimančių branduolinės energetikos vystymu ar panaudojimu, funkcijų. Tarybos direktyvos 2011/70/EURATOMAS, kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema[836], preambulės 25 p. įtvirtinta, kad direktyva turėtų būti sustiprintas kompetentingos reguliavimo institucijos vaidmuo ir įtvirtintas nepriklausomumas, o 6 str. 2 d. nustatyta, jog valstybės narės turi užtikrinti, kad šios institucijos funkciniu požiūriu būtų atskirtos nuo bet

---

832 LR Vyriausybės 2002 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 1014 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 32-886.

833 LR Vyriausybės 2011 m. lapkričio 2 d. nutarimas Nr. 1283 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 134-6364. Nuo 2012 m. gegužės 17 d. į energetikos ministro valdymo sritis nebepatenka branduolinė ir radiacinė sauga. Žr.: LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 495 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ pakeitimo. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 56-2770; LR Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ pakeitimo“ numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažyma. *Energetikos ministerija* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 m. balandžio 18. [žiūrėta 2012-09-02]. <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=136293&p_org=15&p_fix=n&p_gov=n>.

834 Tarybos 2009 m. birželio 25 d. direktyva 2009/71 EURATOMAS, kuria nustatoma Bendrijos branduolinių įrenginių branduolinės saugos sistema. [2009] OL, L 172/18.

835 Panaši nuostata nurodyta Tarybos direktyvoje 2009/70 EURATOMAS 2009 m. liepos 19 d., kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema. Žr.: Tarybos 2009 m. liepos 19 d. direktyva 2009/70 EURATOMAS, kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema. [2009] OL, L 164/59.

836 Ši direktyva dar neįsigaliojusi. Tarybos 2011 liepos 19 d. direktyva, kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema. [2011] OL, L 199/48.

kurių kitų įstaigų ar organizacijų, kurios užsiima branduolinės energetikos ar radioaktyviųjų medžiagų propagavimu ar panaudojimu arba panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymu.

Tarptautiniame lygmenyje taip pat esama dokumentų, įtvirtinančių nepriklausomumo aspektus. Pavyzdžiui, Branduolinės saugos konvencijos[837] 8 str. įtvirtinta, kad kiekviena susitariančioji šalis turi imtis atitinkamų veiksmų, užtikrinančių veiksmingą reguliuojančios institucijos bei kitų institucijų ar organizacijų, susijusių su branduolinės energijos naudojimo skatinimu ar naudojimu, funkcijų atskyrimą. Jungtinės panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencijos[838] 20 str. 2 d. įtvirtinta, kad kai organizacijos prisideda prie panaudoto kuro ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo ir reguliavimo, kiekviena susitariančioji šalis pagal savo įstatymus ir kitus teisės aktus imasi reikiamų priemonių veiksmingam reguliavimo funkcijų nepriklausomumui nuo kitų funkcijų užtikrinti. Abiejose konvencijose įžvelgiamas funkcinio nepriklausomumo reikalavimas reguliuotojo nešališkumo ir objektyvumo prasme. Tokią išvadą diktuoja ir dokumentas „Teisinė ir valstybinė infrastruktūra branduoliniam, radiacijos, radioaktyvių atliekų, transporto saugos, saugos standartai“[839], išleistas Tarptautinės atominės energijos agentūros. Čia teigiama, kad reguliavimo darinys turi būti veiksmingai nepriklausomas nuo organizacijų ar įmonių, susijusių su branduolinių technologijų plėtra ar atsakingi už veiklą ar šio sektoriaus infrastruktūrą. Tokio statuso tikslas yra užtikrinti, kad administravimo subjektas vykdytų savo įgaliojimus nepriklausomai nuo interesų, kurie gali būti priešingi saugumui. Visos aukščiau įvardytos formuluotės yra perkeltos į LR branduolinės energijos įstatymą. Pavyzdžiui, atlikdama įstatymų nustatytas funkcijas, VATESI sprendimus priima savarankiškai. VATESI funkcijos yra atskirtos nuo kitų institucijų, įstaigų ar organizacijų, užsiimančių branduolinės energetikos plėtra ar branduolinės energijos panaudojimu, įskaitant elektros energijos gamybą, funkcijų.

Atrodytų, kad nei ES teisės aktai, nei tarptautiniai dokumentai nereikalauja atskirti nacionalinės institucijos, kurią šiuo atveju atstovauja VATESI, nuo Vyriausybės įtakos. Tačiau reikalaujama, kad valstybės užtikrintų institucijos funkcijų atskyrimą nuo kitų įstaigų ar organizacijų, užsiimančių branduolinės energetikos vystymu ar panaudojimu, funkcijų, branduolinės energetikos ar radioaktyviųjų medžiagų propagavimu ar panaudojimu arba panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymu. O juk Vyriausybė dalyvauja branduolinės energetikos vystyme. Taip pat pažymėtina, kad VATESI išsiskiria iš mūsų tiriamų institucijų tuo, kad jos politinio nepriklausomumo poreikis grindžiamas ne dėl to, kad ji reguliuotų infrastruktūrinės ekonomikos rinkas, tuo labiau, kad Inspekcija neturi nieko bendra su konkurencijos santykiais, bet dėl branduolinės saugos. Pavyzdžiui, Energetikos ministerija užsiima plėtra, todėl ji suinteresuota, kad branduolinės energetikos objektai veiktų pelningai. Tuo tarpu saugos priemonės yra itin brangios, todėl gali atsirasti tikimybė, kad plėtra

---

837 Branduolinės saugos konvencija. *Valstybės žinios.* 2009, Nr.140-6153.

838 Jungtinė panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencija. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 36-1186.

839 Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety. *International Atomic Energy Agency* [interaktyvus]. Vienna, 2000 [žiūrėta 2012-01-04]. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf>.

suinteresuotoji šalis, t. y. ministerija, bus suinteresuota saugos kaštus mažinti. Todėl privalo būti įsteigta nepriklausoma institucija, kuri turėtų teisę nurodyti, kad atitinkamos saugos priemonės privalo būti įgyvendintos. Nors atsižvelgiant į Lietuvoje galiojančius teisės aktus negalima kalbėti apie VATESI politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmus, tačiau galima įžvelgti tam tikras nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmų užuomazgas.

VATESI *institucinis nepriklausomumas* nėra įtvirtintas nuostatomis, nurodančiomis, kad VATESI negali siekti gauti Vyriausybės ar kitų institucijų ar įstaigų tiesioginių nurodymų. Tačiau nurodyta, kad VATESI, atlikdama įstatymų nustatytas funkcijas, sprendimus priima savarankiškai. Minėta Įstatymo norma suponuoja, kad jokie kiti subjektai negali nei keisti, nei naikinti, nei lemti VATESI priimtų sprendimų. Pastebėtina, jog VATESI strateginius veiklos planus tvirtina Vyriausybė savo nutarimu[840]. Strateginiuose veiklos planuose nurodomi uždaviniai, jų rodikliai, biudžeto asignavimai. Taigi galima teigti, kad jeigu strateginį veiklos planą tvirtina ne pačios institucijos vadovas, galimybės institucijai spręsti konkrečius uždavinius tampa ribotos. Tačiau 2012 m. vasarą pateiktas Branduolinės energijos įstatymo 21 ir 23 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, kuriame įtvirtinta, kad VATESI strateginius veiklos planus tvirtins Inspekcijos viršininkas. Valstybės politikos pagrindines kryptis branduolinės energetikos sektoriuje formuoja Vyriausybė, Energetikos ministerija formuoja valstybės politiką branduolinės energetikos srityje ir organizuoja, koordinuoja, kontroliuoja, kaip ji įgyvendinama. Taigi, VATESI yra viena iš institucijų, įgyvendinančių minėtą valstybės politiką.

Personalinis nepriklausomumas. Pagal Branduolinės energijos įstatymo 23 str. VATESI viršininką skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu[841]. Viršininko pavaduotojus skiria Ministras Pirmininkas VATESI viršininko teikimu. Tiek viršininkui, tiek jo pavaduotojams nustatytas kadencijos laikas – šešeri metai. Taigi VATESI vadovybės funkcinis laikotarpis nesutampa su Prezidento kadencija ir su paprastai ne ilgiau kaip ketverius metus besitęsiančia Ministrų kabineto kadencija. Minėtu straipsniu nustatoma, kad į inspekcijos viršininko ar viršininko pavaduotojų pareigas skiriami asmenys turi atitikti bendruosius reikalavimus, keliamus asmeniui, priimamam į valstybės tarnautojo pareigas. Taigi specifinių kriterijų dėl išsilavinimo, darbo patirties Įstatyme nėra. Tačiau nurodyta, kad VATESI viršininku ar viršininko pavaduotojais negali būti skiriami asmenys, kuriems negali būti išduotas leidimas be palydos patekti į branduolinės energetikos objektų apsaugos zonas. Prie personalinio nepriklausomumo reikėtų priskirti ir nuostatą, kad VATESI viršininkas ir viršininko pavaduotojai, eidami pareigas, privalo veikti nepriklausomai nuo branduolinės energetikos sektoriuje veikiančių asmenų, taip pat kitų institucijų, įstaigų ar organizacijų, užsiimančių branduolinės energetikos plėtra ar branduolinės energijos panaudojimu, įskaitant elektros energijos gamybą. Šiuo atveju nepriklausomumas reiškia draudimą eiti juridinio asmens organo nario pareigas, eiti kitas apmokamas ar visuomenines pareigas,

---

840 LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 323 "Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos 2012-2014 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 37-1835.

841 LR Prezidento 2012 m. kovo 29 d. dekretas Nr. 1K-1012 „Dėl Valstybinės atominės energetikos inspekcijos viršininko paskyrimo". *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 39-1927.

teikti paslaugas ar konsultacijas, išskyrus atliekant tiesiogines savo pareigas VATESI, ar kitą veiklą, dėl kurios atitinkamas branduolinės energetikos sektoriuje veikiantis asmuo, kita institucija, įstaiga ar organizacija įgytų ar galėtų įgyti nepagrįstą konkurencinį pranašumą prieš kitus atitinkamą veiklą vykdančius asmenis. Šio reikalavimo pažeidimas laikomas šiurkščiu pareigų pažeidimu. Drausminę nuobaudą – atleidimą iš pareigų viršininkui gali skirti Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu, o viršininko pavaduotojui – Ministras Pirmininkas Inspekcijos viršininko teikimu.

Įstatyme *expressis verbis* įtvirtinti viršininko atleidimo prieš terminą pagrindai – pilietybės netekimas, dalyvavimas su jo pareigomis nesuderinamoje veikloje, jeigu Vyriausybė nepritaria metinei VATESI veiklos ataskaitai, įsiteisėjus teismo nuosprendžiui, paaiškėjus, kad skiriant į pareigas jis pateikė suklastotus dokumentus arba nuslėpė ar pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis, jeigu jis šiurkščiai pažeidžia savo pareigas, atėmus specialiąją teisę.

Įdomu tai, kad Inspekcijos, kaip ir LB valdybos narių, vadovybės atlygis yra reglamentuojamas atskiru įstatymu, o ne Valstybės tarnybos ar Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymais. Atlygių dydžius tvirtina Ministras Pirmininkas savo potvarkiu[842]. Tiesa, pagal VATESI administracinį teisinį statusą reglamentuojantį teisės aktą atlygio dydis priklauso nuo reguliuojamos ūkio šakos padėties, t. y. jis skaičiuojamas atsižvelgiant į ūkio subjektų, vykdančių branduolinės energetikos objekto eksploatavimo, eksploatavimo nutraukimo, uždarytų radioaktyviųjų atliekų saugyklų ar atliekynų priežiūros veiklą, darbuotojų vidutinį mėnesinį bruto darbo užmokestį. Pažymėtina, kad šios institucijos vadovybės atlygis šiuo metu yra dukart didesnis už KT, VKEKK, RRT vadovų, nors šių institucijų pirminis tikslas yra vienodas – vykdyti efektyvų reguliavimą. RRT vadovui specifinių socialinių garantijų nėra numatyta, tiesiog tam tikrais atvejais taikomas ne Branduolinės energijos įstatymas, o Valstybės tarnybos įstatymas ar Darbo kodeksas.

Ši institucija yra vienvaldė[843]. Tačiau remiantis Inspekcijos nuostatais, Inspekcijoje yra taryba, kurią sudaro 7 nariai (du Seimo nariai, vienas Aplinkos ministerijos atstovas, vienas Sveikatos apsaugos ministerijos atstovas, VATESI viršininkas, du branduolinės energetikos specialistai). Juos ketveriems metams tvirtina Vyriausybė. Taryba kartą per metus pateikia savo veiklos ataskaitą Ministrui Pirmininkui. Tačiau šis kolegialus darinys nepriima privalomojo pobūdžio sprendimų, o tik rengia išvadas, teikia informaciją visuomenei, analizuoja VATESI veiklą ir pan. Pažymėtina, kad šis darinys nėra numatytas įstatyme. 2012 m. rugpjūtį buvo pateiktas naujas Vyriausybės nutarimo dėl VATESI nuostatų projektas, kuriame tarybos, kaip kolegialaus darinio, nebėra. Pagrindinė šio pakeitimo priežastis ta, kad taryba praktiškai neveikia.

---

842 Pagal šį potvarkį VATESI viršininko atlyginimas – 15 642,40 lito, VATESI viršininko pavaduotojų atlyginimas – 11 731,80 lito. Žr.: Ministro Pirmininko 2012 m. vasario 29 d. potvarkis Nr. 67. „Dėl Valstybinės atominės energetiko saugos inspekcijos viršininko ir jo pavaduotojų atlyginimo“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-05-20]. <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=64B8E248-DF42-4A0C-996B-B10179CFBEE7>.

843 Kolegialumas turi tiek trūkumų, tiek privalumų. Vienas iš trūkumų tas, kad sprendimai nėra priimami taip operatyviai, kaip monokratiškų institucijų, tačiau kolegialią instituciją yra daug sunkiau paveikti, nei monokratišką. Taigi kolegialumas didina sprendimų skaidrumą. O periodiška kolegialaus darinio kaita, rotacija užtikrina sprendimų ilgalaikiškumą.

Finansinis nepriklausomumas negalimas, nes Inspekcija yra iš valstybės biudžeto išlaikoma biudžetinė įstaiga.

VATESI santykiai su Vyriausybe, Prezidentu, įstatymų leidžiamąja valdžia ir teismais. Remiantis tuo, jog Inspekciją steigia Vyriausybė, ši institucija turėtų būti laikoma Vyriausybės įstaiga. Tačiau ji skiriasi nuo kitų Vyriausybės įstaigų tuo, kad jos viršininką skiria Prezidentas. VATESI veikia pagal Vyriausybės nutarimu patvirtintą strateginį veiklos planą (*de facto* nutarimo projektą parengia VATESI, tačiau teikiamas su energetikos ministro viza[844]) pagal Vyriausybės nutarimu patvirtintus VATESI nuostatus[845]. Inspekcijos viršininkas už Inspekcijos veiklą yra atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei. Taigi kiekvienais metais iki gegužės 1 dienos viršininkas pateikia Prezidentui ir Vyriausybei metinę Inspekcijos veiklos ataskaitą ir finansinių ataskaitų rinkinį. Vyriausybė vertina ir priima sprendimą dėl pritarimo VATESI veiklos ataskaitai. Taip pat Vyriausybė posėdžiuose aptaria Inspekcijos ataskaitą[846], kur protokoliniu sprendimu paprastai priimama nuostata „atsižvelgti į ataskaitą". Vyriausybei nepritarus Inspekcijos metinei veiklos ataskaitai viršininkas atleidžiamas iš pareigų. Tokios teisinės pasekmės, Vyriausybei nepritarus VATESI veiklos ataskaitai, patvirtina nuostatą dėl VATESI atsakomybės Vyriausybei. Tačiau reikia pastebėti, kad reikalavimai ataskaitoms bei jų svarstymas nėra aiškiai reglamentuoti. Tad ir tokia atsakomybė tampa formali, o ne reali. Žinant, jog VATESI turi būti atskirta nuo įstaigų ar organizacijų, užsiimančių branduolinės energetikos vystymu ar panaudojimu, funkcijų, o taip pat tai, kad Inspekcija turi priimti sprendimus savarankiškai, VATESI pavedimų iš Vyriausybės, kokius veiksmus atlikti branduolinės saugos priežiūros srityje negauna ir negalėtų gauti. Tačiau būna pavedimų, kaip parengti atitinkamus teisės aktus, kurie yra skirti priimtiems įstatymams įgyvendinti – vienas pateiktas Vyriausybės nutarimu[847], kitas dėl tų pačių įstatymų įgyvendinimo buvo pateiktas ir įformintas Vyriausybės posėdžio protokolu. Šiuose dokumentuose tiesiog perrašytos įstatyminės nuostatos, kokius teisės aktus VATESI reikia parengti. Kiti pavedimai per pastaruosius metus (viso 6) buvo tvarkomojo pobūdžio – patikslinti tam tikrą pagal teisės aktus privalomą pateikti informaciją, pateikti statistinę informaciją ir pan.

Prezidentas jokių teisės aktų dėl Inspekcijos ataskaitų nepateikia. Valstybės vadovo kontrolė pasireiškia per Inspekcijos vadovo skyrimą, atleidimą bei galimybę kviestis pokalbiams, išreikšti pastabas, išsakyti pastebėjimus.

Pagal Seimo statuto 60 str. parlamentinę kontrolę atlieka Seimo Ekonomikos komitetas (šiais metais (iki 2012 m. liepos) dar nebuvo svarstyta Inspekcijos ataskaita). Gali būti užduodami klausimai, Inspekcijos atstovai kviečiami į posėdžius.

---

844 Žr.: LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. posėdžio protokolas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/Posed_medz/2012/120321/VP20120321.doc>.

845 LR Vyriausybės 2002 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 1014 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 69-2814.

846 LR Vyriausybės 2012 m. balandžio 16 d. pasitarimo protokolas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5408>.

847 LR Vyriausybės 2011 m. rugsėjo 21 d. nutarimas Nr. 1103. „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymą ir Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymą. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 118-5548

Teismuose nagrinėjamų bylų dėl su VATESI kompetencija susijusiais klausimais nėra. Tačiau sprendimai, pavyzdžiui, dėl licencijų, būtų skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

4.3.7. Ryšių reguliavimo tarnyba (RRT)

VĮ Valstybinė radijo dažnių tarnyba 2000 m. Vyriausybės nutarimu buvo reorganizuota į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą[848]. Tokią instituciją įsteigti buvo numatyta pagal tuomet galiojusio LR telekomunikacijų įstatymo 5 straipsnį, taip pat Europos Tarybos 1999 metų priėmimo partnerystės programą. Vyriausybės 2000 m. liepos 10 d. nutarimu Nr. 798 buvo patvirtinti RRT nuostatai, kurių 1 p. nustatyta, kad RRT yra savarankiška Vyriausybės įstaiga. Tačiau Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimu Nr. 1029 patvirtintuose nuostatuose RRT jau buvo įtvirtinta kaip savarankiška valstybės įstaiga. Tarnybos įgaliojimai nustatyti Elektroninių ryšių įstatyme[849], Vyriausybės patvirtintuose nuostatuose[850]. Pagal 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą ši institucija įrašyta prie kitų valstybės institucijų ir įstaigų, bet ne prie kokios nors ministerijos valdymo srities, kaip kitos institucijos[851], taip pat ir pagal Vyriausybės 2011 m. lapkričio 2 d. nutarimo Nr. 1283 priedą RRT yra priskirta prie ministrų valdymo sritims nepriskirtų valstybės institucijų ir įstaigų[852].

ES lygmeniu egzistuoja nepriklausomumo reikalavimai ryšio rinkų sektoriuje (Žr.: disertacijos III dalies 3.2. skyrių). Dalis šių reikalavimų buvo perkeltos į LR Elektroninių ryšių įstatymo[853] 6 str. 1 d. Direktyvoje 2009/140/EB galima įžvelgti institucinio, personalinio ir finansinio nepriklausomumo reikalavimų. Tačiau minėtos direktyvos nuostatų dėl nacionalinės reguliavimo institucijos veikimo nepriklausomai ir nesiekimo gauti arba nepriimti kitų institucijų nurodymų minėtame įstatyme nėra. Pagal Įstatymą RRT yra elektroninių ryšių veiklą reguliuojanti ir šio Įstatymo nuostatų laikymąsi prižiūrinti ir jas įgyvendinanti savarankiška valstybės įstaiga, veikianti nepriklausomai pagal šį ir kitus įstatymus bei savo nuostatus. Minimoje direktyvoje nurodyta, kad turėtų būti iš anksto nustatytos nacionalinės reguliavimo institucijos vadovo atleidimo taisyklės, kad nekiltų jokių pagrįstų abejonių dėl jos neutralumo ar dėl išorės veiksnių poveikio šiai institucijai (tokios taisyklės yra numatytos Įstatyme). Taip

---

848 LR Vyriausybės 2000 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 617 „Dėl Valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės". *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 46-1316.

849 LR elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 69-2382.

850 LR Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 1029 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 131-4734.

851 Pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba priskirta prie žemės ūkio ministro valdymo srities, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija – prie teisingumo ministro valdymo srities, Valstybinė atominės energetikos inspekcija – prie energetikos ministro valdymo srities.

852 LR Vyriausybės 2011 m. lapkričio 2 d. nutarimas Nr. 1283 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 134-6364.

853 LR elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr.69-2382.

pat Direktyvoje nurodyta, kad nacionalinė institucija turėtų turėti nuosavą biudžetą. Taigi šiais požiūriais išanalizuosime RRT nepriklausomumo įtvirtinimą Lietuvoje.

Institucinis RRT *nepriklausomumas* įtvirtinamas terminu „savarankiška" institucija. Tai reiškia, kad jokios institucijos negali stabdyti, naikinti, veikti RRT sprendimų. RRT direktorius, skirtingai nei VATESI viršininkas, įsakymu tvirtina RRT strateginį veiklos planą (žr.: RRT direktoriaus 2012 m. kovo 5 d. įsakymas Nr. 1V-1020). Taigi RRT yra suteikta galimybė pačiai spręsti konkrečius uždavinius. Elektroninių ryšių politiką Lietuvoje formuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, t. y. Susisiekimo ministerija, tuo tarpu RRT reguliuoja elektroninių ryšių veiklą. Iš to išplaukia, kad RRT neformuoja elektroninių ryšių politikos, bet ją įgyvendina.

Personalinis RRT *nepriklausomumas* užtikrinamas vadovybės formavimo tvarka, kadencijos nustatymu, keliamais reikalavimais pretendentams, vadovybės veiklos ribojimu, atleidimo nesibaigus kadencijai nustatytomis sąlygomis. RRT direktorių 5 metams skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Tarnybos direktorius, remiantis Tarnybos nuostatais, Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka priima ir atleidžia pavaduotojus. Specifinių išsilavinimo kriterijų vadovui Įstatyme nėra nustatyta. Taigi tai paliekama Prezidento diskrecijai. Nėra nustatyta ir kiek kadencijų tas pats asmuo gali užimti direktoriaus pareigas, nenurodyti ir RRT direktoriaus, jo pavaduotojų veiklos apribojimai. Nesulaukus termino Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu gali atleisti tarnybos direktorių bei tarybos narius išrinkus ar paskyrus į kitas pareigas, įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, jei savo poelgiu pažemino direktoriaus ar Tarybos nario vardą. RRT direktoriaus darbo užmokestį (pareiginę algą, priedą už ištarnautus Lietuvos valstybei metus, vienkartines priemokas) nustato Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. Kitiems asmenims, dirbantiems RRT, taikomas Valstybės tarnybos įstatymas arba Darbo kodeksas.

Tarnyba yra vienvaldis organas. Todėl jame veikia kolegialus patariamasis organas – taryba. Ją penkeriems metams skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Tarybos pirmininkas yra Tarnybos direktorius, vieni nariai gali būti mokslininkai, kiti – įvairių ministerijų, tarnybų atstovai[854]. Tarybos narių darbas nėra apmokamas. RRT direktorius pagal Elektroninių ryšių įstatymo 7 str. 8 d. esminių sprendimų priėmimą turi suderinti su Taryba.

Direktyvose paminėta, jog nacionaliniam reguliavimo subjektui svarbu turėti nuosavą biudžetą, kurį galėtų naudoti įdarbindamas reikiamą kvalifikuotų darbuotojų skaičių. *Finansinis nepriklausomumas* iš dalies užtikrintas tuo, kad Tarnyba finansuojama iš valstybės biudžeto ir atskiro Tarnybos biudžeto, kurį sudaro visos Tarnybos pajamos, gautos už teikiamas paslaugas ir atliekamus darbus. Pastebėtina, jog Tarnyba yra bene vienintelė institucija iš tiriamų, kurios teisinė forma pagal Elektroninių ryšių įstatymo 6 str. 2 d. nėra identifikuojama, kaip biudžetinė įstaiga, o kaip viešasis juridinis asmuo. Manytina, tai sąlygojama Direktyvos 2002/20 EB nuostatų[855].

RRT santykiai su Vyriausybe, Prezidentu, įstatymų leidžiamąja valdžia ir teismais. Remiantis tuo, jog Tarnybą steigia Vyriausybė, ši institucija turėtų būti laiko-

[854] Žr.: LR Prezidento 2007 m. rugpjūčio 3 d. dekretas Nr. 1K-1077 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narių skyrimo". *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 88-3486.

[855] Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. kovo 7 d. direktyva 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų Direktyva). [2002] OL, L 108/21.

ma Vyriausybės įstaiga. Tačiau ji skiriasi nuo kitų Vyriausybės įstaigų tuo, kad jos direktorių skiria Prezidentas. Vyriausybė netvirtina strateginių veiklos planų, kaip tą daro VATESI atžvilgiu. Juos tvirtina Tarnybos direktorius. Tačiau tiek VATESI, tiek RRT nuostatus tvirtina Vyriausybė. RRT rengia ir teikia Vyriausybei tvirtinti įvairias taisykles, pasiūlymus. Tarnyba kiekvienais metais iki gegužės 1 dienos už praėjusius kalendorinius metus pateikia Seimui ir Vyriausybei bei paskelbia viešai metinę Tarnybos veiklos ir finansinę ataskaitą, kurioje nurodomi surinkti užmokesčiai ir Tarnybos sąnaudos. Vyriausybėje ataskaita svarstoma Vyriausybės pasitarime[856] ir Vyriausybės posėdžiuose[857]. Čia paprastai nurodoma atsižvelgti į ataskaitą. Seimo nutarimų dėl Tarnybos ataskaitų apskritai nerasta. Pateikus Seimui ataskaitą, ją nagrinėja Seimo Informacinės visuomenės plėtros komitetas[858]. Komiteto posėdyje Seimo narių užduodamais klausimais arba raštu pateikiamais reikalavimais tam tikrą klausimą patikslinti, paaiškinti ir baigiasi Tarnybos parlamentinė kontrolė. Prezidento kontrolė pasireiškia per Tarnybos direktoriaus ir tarybos skyrimą, atleidimą bei galimybę kviestis pokalbiams. Teisminę kontrolę atlieka administraciniai teismai[859]. Teigiama[860], kad kaip priežiūros instrumentas yra ir Europos Komisijos teisė teikti pagrįstas išvadas nacionalinėms reguliavimo institucijoms, jei jos pažeidžia ES teisę, o institucijoms neatsižvelgus, kreiptis į ETT dėl to, kad valstybė narė pažeidė ES teisę.

4.3.8. Viešųjų pirkimų tarnyba (VPT)

Tarnyba yra įsteigta 1996 m. Vyriausybės nutarimu[861], jai remiantis tuo metu galiojusio Viešojo pirkimo įstatymo nuostatomis. Pagal dabar galiojantį Viešųjų pirkimų

856 LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 28 d. pasitarimo darbotvarkė Dėl LR Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-05]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5631>.

857 Posėdžių protokoluose išdėstomos pažiūros, pastabos, nurodoma „atsižvelgti į ataskaitą“. Beje, vieną Vyriausybės nutarimą, priimtą 2002 m. birželio 12 d. dėl Tarnybos veiklos, vis dėlto radome. Žr.: LR Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 877 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos 2001 m. veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 60-2440; 2011 m. birželio 1 d., 2012 m. gegužės 23 d., posėdžių darbotvarkės. Žr.: LR Vyriausybės 2011 m. birželio 1 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-posedziu-darbotvarkes/?sid=5599>; LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 23 d., posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-posedziu-darbotvarkes/?sid=5599>.

858 Štai 2012 m. balandžio 25 d. Komitetas posėdyje svarstė Tarnybos 2011 m. veiklos ataskaitą. LR Seimo Informacinės visuomenės ir plėtros komiteto 2012 m. balandžio 25 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6265&p_k=1>.

859 Čia, pavyzdžiui, LVAT yra pabrėžęs, kad administracinio teismo kompetencija apima tikrinimą, ar viešojo administravimo subjektas nepažeidė jam suteiktos diskrecijos išorinių ribų, nes jis turi didelę diskreciją atitinkamos rinkos apibrėžimo srityje. Ginčas kilo, kai RRT direktorius 2006 m. sausio 18 d. įsakymu Nr. 1V-77 apibrėžė didmeninės plačiajuosčio ryšio prieigos rinką, o UAB Lietuvos telekomas prašė teismo panaikinti šį (rinka nebuvo, anot UAB, tinkamai apibrėžta) ir kitus susijusius RRT direktoriaus įsakymus. Žr.: LVAT 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7 –2203/2006.

860 Jarukaitis, I., *supra note* 3, p. 47-48.

861 LR Vyriausybės 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1473 „Dėl Viešojo pirkimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo“. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. 125-2918.

įstatymo[862] 8 str. VPT yra viešųjų pirkimų politiką įgyvendinanti ir prižiūrinti, kaip laikomasi šio įstatymo ir su jo įgyvendinimu susijusių teisės aktų, valstybės biudžetinė įstaiga, viešasis juridinis asmuo. VPT administracijos struktūrą tvirtina Vyriausybė arba paveda ją tvirtinti VPT direktoriui. Be įstatymų VPT vadovaujasi nuostatais[863], tvirtinamais Vyriausybės, darbo reglamentu[864], kurį tvirtina VPT direktorius. Remiantis Seimo statuto 60 str., VPT organizacinis statusas įvardijamas „prie Vyriausybės". Taigi šiuo atžvilgiu instituciją reikėtų laikyti Vyriausybės įstaiga. Tačiau VPT administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose galima įžvelgti tam tikrų nepriklausomumo aspektų.

Institucinis VPT nepriklausomumas įtvirtinamas Viešųjų pirkimų įstatymo 82 str. 3 d. nurodyta formuluote, kad Tarnyba priima sprendimus savarankiškai ir nešališkai. Tai reiškia, kad jokios valdymo institucijos negali stabdyti, naikinti, veikti VPT sprendimų. Strateginius veiklos planus tvirtina VPT direktorius savo įsakymu (žr.: VPT direktoriaus 2012 m. sausio 19 d. įsakymas Nr. 1S-7). Taigi VPT suteikta teisė pačiai spręsti konkrečius uždavinius. Valstybės politiką viešųjų pirkimų srityje formuoja Ūkio ministerija, tuo tarpu ją įgyvendina ir prižiūri VPT.

Personalinis nepriklausomumas. VPT direktorius yra valstybės pareigūnas, kurį ketveriems metams Ministro Pirmininko teikimu skiria Prezidentas. Reikia suprasti, kad direktoriui yra taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. Direktorius skiria pavaduotojus, kuriems taikomas Valstybės tarnybos įstatymas. Direktoriaus kandidatūrai Įstatyme keliami reikalavimai, t. y. nepriekaištingos reputacijos pilietis, turintis magistro kvalifikacinį laipsnį arba vienpakopį universitetinį išsilavinimą. Yra nustatyti tam tikri direktoriaus ir jo pavaduotojo veiklos apribojimai, t. y. jie negali eiti kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti verslo ar kitose privačiose įstaigose, įmonėse, išskyrus pedagoginę ar kūrybinę veiklą. Prezidentas vadovą gali atleisti prieš terminą, jei įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis, vadovas šiurkščiai pažeidė savo pareigas, pažemino pareigūno vardą, nebeatitinka nepriekaištingos reputacijos reikalavimų, netenka pilietybės.

Tarnyba yra vienvaldis organas. Jos struktūroje, remiantis Viešųjų pirkimų įstatymu, nėra jokio patariamojo kolegialaus darinio.

VPT finansuojama iš valstybės biudžeto.

VPT santykiai su Vyriausybe, Prezidentu, įstatymų leidžiamąja valdžia ir teismais. VPT nuostatus tvirtina Vyriausybė. Ministras Pirmininkas teikia VPT direktoriaus kandidatūrą Prezidentui.

Metų veiklos VPT ataskaitą pateikia Vyriausybei ir Seimui. Pagal Seimo statuto 59(1) str. ir 60 str. Seime pirminę parlamentinę kontrolę Tarnybos atžvilgiu atlieka Audito komitetas[865] ir Ekonomikos komitetas. Kol kas jokių Seimo nutarimų bei

---

862 LR viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. I-1491.

863 LR Vyriausybės 2011m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 1517 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 161-7630.

864 LR Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. rugsėjo 14 d. įsakymas Nr. 1S-134 Viešųjų pirkimų tarnybos vidaus tvarkos taisyklės [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. < http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2011/Vidaus_tvarkos_taisykles_2011-09-14.pdf>.

865 LR Seimo Audito komiteto 2011 m. birželio 8 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8305&p_k=1>.

Vyriausybės nutarimų dėl VPT veiklos nėra. Galbūt dėl to, kad iki 2012 m. sausio Tarnyba buvo įstaiga prie Ūkio ministerijos, kurios nuostatus tvirtino ūkio ministras, taip pat jis priimdavo ir atleisdavo VPT direktorių. Pagal Vyriausybės įstatymo 30 str. 5 d. įstaigos prie ministerijos vadovas yra tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas atitinkamos valdymo srities ministrui. Taigi iki 2012 m. sausio Tarnybos direktorius buvo tiesiogiai pavaldus ir atskaitingas ūkio ministrui. Pagrindinis Prezidento vaidmuo santykiuose su VPT pasireiškia skiriant ir atleidžiant tarnybos direktorių bei kviečiantis jį pokalbiams. Tačiau jokio dekreto dėl Tarnybos direktoriaus nebuvo rasta[866].

Civilinio proceso kodekso 1 str., 22 str., 423 1 str. nustatyta, kad ginčai, kylantys iš viešųjų pirkimų teisinių santykių nagrinėjami Kodekso nustatyta tvarka. Taigi, bendrosios kompetencijos teismai nagrinėja viešųjų pirkimų bylas. Tačiau, jei ginčai kyla iš VPT viešojo administravimo veiklos, jie bus nagrinėjami administraciniuose teismuose.

4.3.9. VATESI, RRT, VPT institucinės veiklos apibendrinanti privalumų ir trūkumų analizė

Institucijų nepriklausomumo reikalavimai buvo pirmiausia įtvirtinti ES antrinėje teisėje, tarptautinių organizacijų darbo dokumentuose. Iš čia jie buvo perkelti į Lietuvos teisės aktus. Pavyzdžiui, Tarybos direktyvos 2009/71 EURATOMAS, 2011/70/EURATOMAS, Branduolinės saugos konvencijos, Jungtinės panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencijos nuostatos „pateko“ į Branduolinės energijos įstatymą. Dalis Europos Parlamento ir Tarybos direktyvų 2009/140/EB ir 2008/6/EB nuostatų buvo perkeltos į Elektroninių ryšių ir Pašto įstatymus.

Institucinio nepriklausomumo požiūriu šių trijų darinių nepriklausomumas įtvirtintas panašiai, kaip ir KT ar LRTK, t. y. atlikdamos savo funkcijas, jos privalo savarankiškai priimti sprendimus. Tai reikštų, kad niekas negali keisti ar kitaip paveikti sprendimų priėmimo, įskaitant ir Vyriausybę. Todėl manytina, jog šioms institucijoms nėra taikomas Vyriausybės įstatymo 34 straipsnis, skelbiantis, kad Vyriausybė turi teisę pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus. Tačiau vykdomosios valdžios institucijos gali paveikti minimų darinių iniciatyvą, remdamosi Vyriausybės įstatymo 38 str. Čia nurodyta, kad subjektų, kuriems įstatymai suteikia teisę teikti teisės aktų projektus, teikiami teisės aktų projektai turi būti vizuoti atitinkamos valdymo srities ministro. Taigi institucija, ketindama pateikti teisės akto projektą, privalo gauti atitinkamos srities ministro pritarimą. Tokiu būdu ministerija gali daryti įtaką tiriamos institucijos iniciatyvai. Darytina išvada, kad susiklosto paradoksali situacija: reikalaujama ministro viza, kai daugumoje atvejų šios institucijos nėra priskiriamos prie ministrų valdymo sričių. Taip pat pastebėtina, jog RRT ir VPT vadovai tvirtina institucijų strateginius veiklos planus, kaip tą daro „Seimui atskaitingos“ institucijos, tuo tarpu VATESI strateginį veiklos planą tvirtina Vyriausybė. Tai reiškia, kad dviems iš jų suteiktos galimybės

[866] Atrodo, pakeitus Viešųjų pirkimų įstatymą, Tarnybos direktorius toliau ėjo pareigas, kaip paskirtas Ūkio ministro.

pačioms spręsti konkrečius uždavinius, o VATESI ši galimybė yra apribota (šiuo požiūriu VATESI gali būti prilyginama Vyriausybės įstaigoms, kurių strateginius veiklos planus tvirtina atitinkamos valdymo srities ministras įsakymu, nors Inspekcijos planą tvirtina ne ministras, o Vyriausybė). Taigi ir šiuo požiūriu RRT, VPT ir VATESI išsiskiria iš kitų vykdomosios valdžios institucijų. Dar politinio nepriklausomumo požiūriu aktualu išsiaiškinti, ar minimos trys institucijos formuoja atitinkamos srities valdymo politiką. Iš tiesų panašiai kaip ir KT, VKEKK, LRTK, skirtingai nuo LB, šios institucijos neformuoja valdymo srities politikos. Tą daro Vyriausybė ar jos įgaliota institucija.

Personalinio nepriklausomumo požiūriu visų trijų institucijų nepriklausomumas užtikrinamas panašiai kaip ir KT. Jų vadovybę formuoja vykdomosios valdžios atstovai, t. y. skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Įstatymais nustatyti vadovų funkciniai terminai.

Šios institucijos yra vienvaldės, nors VATESI ir RRT egzistuoja tarybos. Tačiau jos nepriima privalomojo pobūdžio sprendimų, tik talkina vadovui. Vienvaldiškumas prieštarauja pasaulyje plėtojamai infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliuotojų kolegialumo tendencijai. VPT nesusijusi su infrastruktūrinės ekonomikos šakomis, tačiau, kaip minėta, tampriai susijusi su sąžiningos konkurencijos laisvės plėtojimu, tad jos funkcijos arba turėtų būti perduotos KT, arba tarnyba turėtų būti kolegiali, kaip ir KT.

Specifinių išsilavinimo krypčių institucijų vadovams įstatymai nenustato. Manytina, jog tai taip pat priešinama pirminei tokių darinių steigimo prielaidai – specializacija, specifinių sričių ekspertinės žinios. Įstatymuose pakankamai griežtai reglamentuotos priežastys, dėl kurių institucijų vadovai turi būti atleisti prieš terminą, t. y. įsiteisėjus apkaltinamajam nuosprendžiui, padarius šiurkštų tarnybinį pažeidimą, netekus pilietybės ir pan. Šiuo požiūriu VATESI vėl išsiskiria – viena iš jos viršininko atleidimo prieš terminą priežasčių yra Vyriausybės nepritarimas metinei institucijos veiklos ataskaitai. Taip pat pakankamai detaliai reglamentuojami pareigūnų veiklos ribojimai, t. y. narystės nesuderinamumas su kitomis pareigomis, darbu kitose verslo įstaigose ir pan., išskyrus pedagoginę, mokslinę veiklą.

RRT, VPT vadovų atlygio dydžius nustato Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. Tuo tarpu VATESI, kuri, atrodytų, yra mažiausiai nepriklausomumo turinti institucija, šiuo atveju prilygsta LB finansinio nepriklausomumo statusui, t. y. Inspekcijos vadovybės atlygis reglamentuojamas atskiru Branduolinės energijos įstatymu. Čia tarp reguliuojančių institucijų vadovybių išryškėja didžiuliai atlyginimų skirtumai (Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos narių apytiksliai – 4000 litų, Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko – apytiksliai 11 000 litų).

Tiriamos institucijos finansuojamos iš valstybės biudžeto (VATESI ir VPT), iš valstybės biudžeto ir atskiro tarnybos biudžeto (RRT), kurį sudaro pajamos, gautos už teikiamas paslaugas ir atliekamus darbus. Taigi RRT, skirtingai nei VATESI ir VPT, iš dalies valdo savo finansų resursus.

Santykiuose su Vyriausybe, Prezidentu, įstatymų leidžiamąja valdžia, teismais vėl išsiskiria VATESI, kuri pateikia savo veiklos ataskaitas Prezidentui ir Vyriausybei. RRT ir VPT savo veiklos ataskaitas pateikia Seimui ir Vyriausybei. Vyriausybė vertina ir

priima sprendimą dėl institucijų veiklos ataskaitos. Vienų ataskaitas Vyriausybė svarsto ir pasitarimuose, ir posėdžiuose (RRT), kitų – posėdžiuose (VATESI). Paprastai posėdžiuose ataskaitos svarstomos, kuomet prašoma pateikti papildomos rašytinės informacijos. Dažniausiai Vyriausybė pritaria ataskaitoms ir protokoliniu sprendimu nurodo niekuo neįpareigojančia fraze „atsižvelgti į ataskaitą". Nepritarimo atveju pasekmės kyla tik VATESI viršininkui. Prezidentas jokių sprendimų dėl VATESI pateikiamos ataskaitos nepriima. Valstybės vadovo kontrolė šių darinių atžvilgiu pasireiškia skiriant ir atleidžiant jų vadovus, kviečiantis juos pokalbiams, išsakant pastebėjimus, pastabas. Parlamentinę kontrolę atlieka Seimo komitetai. Iš esmės parlamentinė kontrolė šių darinių atžvilgiu baigiasi Seimo komiteto narių užduodamais klausimais arba raštu pateikiamais reikalavimais.

Šių institucijų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka VK. Šiuo požiūriu jos neišsiskiria nuo kitų vykdomosios valdžios institucijų.

Teisminę minimų institucijų veiklos kontrolę atlieka administraciniai teismai, išskyrus faktą, kad ginčai, kylantys iš viešųjų pirkimų teisinių santykių, nagrinėjami Civilinio kodekso nustatyta tvarka. Vienaip ar kitaip, jeigu skundžiamas šių institucijų priimto sprendimo, kylančio iš viešojo administravimo veiklos, teisėtumas, jis bus nagrinėjamas administraciniuose teismuose. Kartais administraciniams teismams nagrinėjant ginčus, kylančius tarp privačių subjektų ir reguliavimo institucijų, tenka atriboti institucijų kompetencijas[867].

Teigtina, kad šios institucijos atlieka teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas. VATESI leidžia norminius teisės aktus, skirtus tiek valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, tiek kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims. RRT leidžia norminius teisės aktus, skirtus ūkio subjektams, taip pat paslaugų gavėjams. VPT direktorius leidžia bendrojo pobūdžio įsakymus perkančiosioms organizacijoms. VATESI taiko administracinę atsakomybę ne tik fiziniams asmenims, remdamasi ATPK, bet pagal Branduolinės energijos įstatymą taiko ekonomines sankcijas ir juridiniams asmenims. Taip pat RRT taiko administracinę atsakomybę bei ekonomines sankcijas ūkio subjektams, vadovaudamasi Elektroninių ryšių ir Pašto įstatymais, ATPK. VPT įgaliota taikyti administracinę atsakomybę fiziniams asmenims, remdamasi ATPK. Patvirtinant šiuos teiginius, pateiksime keletą pavyzdžių.

VATESI suteikiama teisėkūros funkcija, nes būtina priimti technine ekspertize pagrįstus sprendimus. Saugos požiūriu būtų ydinga, jei su sauga susiję techniniai aspektai galėtų tapti politinių batalijų objektu, o galutinį sprendimą priimtų ne tos srities ekspertai, žinovai, specialistai, o politikai. Inspekcija leidžia reikalavimus, privalomus tiek valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, tiek kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims, dalyvaujantiems užtikrinant branduolinės energetikos objektų ir branduolinių medžiagų fizinę saugą[868]. Taip pat ši institucija atlieka jurisdikcinę funk-

---

867 LVAT 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858 –1309/2010.

868 Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2002 m. spalio 11 d. įsakymas Nr. 42 „Dėl „Branduolinės energetikos objektų ir svarbių saugai sistemų priešgaisrinės saugos reikalavimai" patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 100-4486; Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2005 m. birželio 13 d. įsakymas Nr. 22.3-28 „Dėl Branduolinės energetikos objektų ir branduolinių medžiagų fizinės saugos bendrųjų reikalavimų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 75-2737.

ciją. Visos VATESI taikomos priemonės nustatytos Branduolinės saugos įstatyme (privalomi vykdyti nurodymai – 6 str. 2 d.; ekonominės sankcijos – dešimtajame Įstatymo skyriuje) bei ATPK. VATESI yra taikiusi privalomus vykdyti nurodymus. Ekonominių sankcijų VATESI dar neteko taikyti, nes jos taikytinos už itin šiurkščius pažeidimus. Be to, ši funkcija buvo įtvirtinta Branduolinės saugos įstatyme tik 2011 m. spalio 1 d. Administracinės teisinės atsakomybės pagal ATPK Inspekcija taip pat nėra taikiusi, nes dažniausiai pakanka privalomų vykdyti nurodymų.

Remiantis RRT nuostatų 8.2, 8.5, 8.8 punktais, RRT priima teisės aktus, nustatančius bendrąsias sąlygas, kuriomis ūkio subjektai turi teisę verstis elektroninių ryšių veikla, tvirtina elektroninių ryšių veiklos, kuria norėdamas verstis ūkio subjektas privalo pranešti Tarnybai, rūšių sąrašą, rengia ir tvirtina elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisykles, leidžia teisės aktus, nustatančius įpareigojimų didelę įtaką rinkoje turintiems ūkio subjektams vykdymo sąlygas ir tvarką[869]. Remiantis Elektroninių ryšių įstatymo bei Pašto įstatymo nuostatomis, o taip pat RRT direktoriaus įsakymu „Dėl ginčų tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas, ir ginčų tarp pašto paslaugų teikėjų ir (ar) pasiuntinių paslaugų teikėjų sprendimo taisyklių patvirtinimo“[870] RRT išankstine ne teismo tvarka nagrinėja ginčus, skiria ekonomines sankcijas ūkio subjektams. Pagal pastarojo teisės akto 124 p. RRT sprendimas dėl ginčo yra dokumentas, vykdytinas LR civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka.

VPT direktorius priima privalomojo pobūdžio įsakymus perkančiosioms organizacijoms. Pavyzdžiui, įsakymas dėl perkančių organizacijų veiklos, susijusios su viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, tikrinimų taisyklių patvirtinimo arba įsakymas dėl skelbimų teikimo Viešųjų pirkimų tarnybai tvarkos ir reikalavimų skelbiamai supaprastintų viešųjų pirkimų informacijai aprašo ir supaprastintų viešųjų pirkimų skelbimų (pranešimų) tipinių formų patvirtinimo[871]. Jurisdikcinę funkciją VPT atlieka direktorius ar jo pavaduotojas, taikydami administracinę atsakomybę, remiantis ATPK 171^3 straipsniu.

Reziumuojant galima išskirti tokius požymius:

---

869 Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. liepos 1 d. įsakymas „Dėl Universaliųjų pašto paslaugų teikėjo sąnaudų apskaitos taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 83-3100; Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 9 d. įsakymas „Dėl Radijo dažnių (kanalų), kuriuos galima naudoti be atskiro leidimo, sąrašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 108-5577; Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2011 m. lapkričio 7 d. įsakymas Nr. 1V-1085 „Dėl Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. gruodžio 23 d. įsakymo Nr. 1V-1160 „Dėl elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 134-6391.

870 Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2011 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. 1V-1017 „Dėl ginčų tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas, ir ginčų tarp pašto paslaugų teikėjų ir (ar) pasiuntinių paslaugų teikėjų sprendimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 130-6177.

871 Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gruodžio16 d. įsakymas Nr. 1S-190 „Dėl perkančių organizacijų veiklos, susijusios su viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, tikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 158-7495; Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gruodžio 13 d. Nr. 1S-184 „Dėl skelbimų teikimo Viešųjų pirkimų tarnybai tvarkos ir reikalavimų skelbiamai supaprastintų viešųjų pirkimų informacijai aprašo ir supaprastintų viešųjų pirkimų skelbimų (pranešimų) tipinių formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 157-7463.

1. Egzistuoja institucijos, kurios dėl vadovybės formavimo tvarkos, santykių su kitomis valstybės valdžios institucijomis išsiskiria iš kitų Vyriausybės įstaigų. Tai – VATESI, RRT, VPT.
2. Tarptautiniu mastu institucijoms keliami nepriklausomumo reikalavimai iš dalies buvo perkelti į nacionalinius teisės aktus.
3. Visų trijų minimų darinių įgaliojimai nustatyti įstatymais, tačiau jos įsteigtos Vyriausybės nutarimais. RRT ir VPT, skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijos, pačios tvirtinasi strateginius veiklos planus, išskyrus VATESI, kurios strateginius veiklos planus tvirtina Vyriausybė.
4. Darinių vadovai yra skiriami Prezidento Ministro Pirmininko teikimu; nustatytos kadencijos (VATESI viršininko – 6 metai, RRT direktoriaus – 5 metai, VPT direktoriaus – 4 metai). VATESI viršininko pavaduotojus skiria Ministras Pirmininkas, jie yra valstybės pareigūnai. RRT ir VPT direktoriai skiria pavaduotojus, kuriems taikomas Valstybės tarnybos įstatymas.
5. VATESI vadovybės atlygis yra reglamentuojamas atskiru įstatymu, tuo tarpu RRT ir VPT vadovų atlygių dydžius reglamentuoja Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatai.
6. Institucijos yra vienvaldės, tačiau VATESI ir RRT yra patariamieji kolegialūs organai – tarybos.
7. VATESI ir VPT finansuojamos iš valstybės biudžeto, RRT iš valstybės biudžeto ir atskiro Tarnybos biudžeto.
8. Šios institucijos atlieka teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas.
9. Šios institucijos metines veiklos ataskaitas pateikia Prezidentui ir Vyriausybei (VATESI) arba Seimui ir Vyriausybei (RRT, VPT).

4.4. Nepriklausomų reguliavimo institucijų vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje

Prieš mėginant nustatyti mūsų tiriamų institucijų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje, būtina aptarti situaciją, kuomet jos kartais įvardijamos kaip valstybės vykdomosios valdžios sistemos pavieniais struktūriniais elementais. Taigi galima kelti klausimą, ar derėtų tiriamas institucijas priskirti prie vykdomosios valdžios institucijų sistemos.

Štai A. Bakaveckas[872] teigia, kad vykdomosios valdžios institucijos tam, kad atliktų vykdomajai valdžiai skirtas funkcijas bei įgyvendintų joms keliamus tikslus, turi būti jungiamos į vientisą sistemą, kur jos būtų siejamos abipuse priklausomybe ir organizuotai vykdytų įstatymus, o visos kartu jos sudarytų vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šią sistemą sudaro trys lygmenys, iš kurių aukščiausias priklauso Vyriausybei, o likusios vykdomosios valdžios institucijos pavaldžios jai arba aukštesnio lygmens institucijai. Tam tikrą reikšmę šioje sistemoje turi ir Vyriausybės teisė pripažinti netekusiais galios ministrų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams ar Ministro

[872] Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 173-174.

Pirmininko potvarkiams[873]. „Tačiau ši įstatyminė norma Vyriausybės darbo praktikoje taikoma itin retai“[874]. Taigi teigtina, kad vykdomosios valdžios institucijas vienija jų tarpusavio pavaldumo ryšiai. Siekiant išsiaiškinti, ar šiame disertaciniame tyrime *a priori* NRI įvardyti dariniai priklauso vykdomosios valdžios institucijų sistemai, reikia įsitikinti, ar tarp tiriamų institucijų ir Vyriausybės egzistuoja pavaldumo ryšiai. Čia svarbūs institucijos steigimo, vadovybės formavimo tvarkos aspektai.

LB, KT, VKEKK, LRTK yra įsteigtos įstatymais, tuo tarpu pagal Vyriausybės įstatymo 22 str. 8 p. Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė[875]. Skiriasi ir vadovybės formavimo tvarka: įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų vadovybės formavime dalyvauja ministrai ir Vyriausybė, tuo tarpu tiriamų institucijų vadovybės skyrime dalyvauja paprastai Prezidentas ir Seimas. Atskaitomybės tvarka taip pat skirtinga. Pažymėtina, kad atsakomybės ir pavaldumo institutas LB, KT, LRTK, VKEKK administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose e*xpressis verbis* nėra įtvirtintas, skirtingai nei vykdomosios valdžios institucijų Vyriausybės įstatyme. Vyriausybės įstaigų vadovai yra atsakingi Vyriausybei ir atitinkamos valdymo srities ministrams ir atskaitingi Vyriausybei ir ministrams, įstaigų prie ministerijų vadovai tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi atitinkamos valdymo srities ministrams. Tuo tarpu apie tiriamų institucijų vadovybių atskaitomybę ir pavaldumą Vyriausybei jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra užsiminta. Atvirkščiai, pavyzdžiui, Lietuvos banko įstatyme yra nurodyta, kad Vyriausybė turi gerbti LB nepriklausomumą,

---

873 Tokia nuostata yra numatyta Vyriausybės įstatymo 34 str. ir Vyriausybės darbo reglamente. Antai prof. V. Sinkevičiaus nuomone, ši nuostata yra antikonstitucinė, nes Konstitucijoje nurodyta, kad atitinkamai valdymo sričiai vadovauja ministras, o ne Ministras Pirmininkas. Ministro Pirmininko teisė duoti bet kokius nurodymus ministrui reikštų, kad ministerijai vadovauja ne ministras, o Ministras Pirmininkas. O Konstitucija nenumato tokių Ministro Pirmininko įgaliojimų, t. y. pagrindinis šalies teisės aktas apriboja Kabineto pirmininko galias Konstitucijoje ministrui priskirtų įgaliojimų atžvilgiu. Taigi „pagal Konstituciją Ministras Pirmininkas gali duoti ministrui tik tokius privalomus vykdyti nurodymus, kuriais nėra įsiterpiama į Konstitucijoje ir įstatymuose ministrui priskirtų įgaliojimų spręsti ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus įgyvendinimą“. Todėl Vyriausybės įstatymo 34 str. negalima aiškinti, kaip reiškiančio, kad pagal Konstituciją Vyriausybė turi teisę panaikinti bet kokį ministro priimtą teisės aktą. Mokslininko nuomone, šis straipsnis apskritai prieštarauja pagrindiniam šalies teisės aktui, nes Konstitucija numato kitokius Vyriausybės ir ministrų teisinius santykius, o dėl ministrų priimtų teisės aktų teisėtumo turi spręsti ne Vyriausybė, o teismai. Čia, anot prof. dr. V. Sinkevičiaus, turėtų būti naudojami kiti Konstitucijoje numatyti mechanizmai, t. y. jeigu Ministras Pirmininkas mano, kad ministro priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, jis gali kreiptis į Prezidentą siūlydamas tokį ministrą atleisti iš pareigų. Sinkevičius, V. Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę: aiškinimo probleminiai aspektai. Straipsnis Mykolo Romerio universiteto planuojamoje leisti mokslo studijoje *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje.* Rankraštis. Vilnius, 2012.

874 Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai.* Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 130.

875 Pavyzdžiui, Vyriausybė įsteigė šias institucijas – Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės tarybą, Valstybinę duomenų apsaugos inspekciją. Žr.: LR Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 244 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo, reorganizavimo sąlygų aprašo ir Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 28-1331; LR Vyriausybės 1996 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos įsteigimo“. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. 100-2293.

Konkurencijos įstatyme nurodyta, kad KT yra atskaitinga Seimui, Energijos įstatyme nurodyta, kad VKEKK nesiekia gauti jokių Vyriausybės tiesioginių nurodymų ir jų nevykdo, Visuomenės informavimo įstatyme nurodyta, kad LRTK yra nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija. Visgi KT ir VKEKK turi pateikti savo metų veiklos ataskaitas ir Vyriausybei. Tai gali būti sietina su tuo, kad šių dviejų institucijų jų administracinį teisinį statusą nustatančiuose teisės aktuose teisinė forma traktuojama kaip biudžetinė įstaiga, taip pat su tuo, kad jų nuostatus tvirtina Vyriausybė, taip pat su tuo, jog jų reguliuojamų sričių politiką formuoja vykdomosios valdžios institucijos. Kita vertus, ataskaitų pateikimas Vyriausybei nereiškia šių institucijų pavaldumo jai. Taigi manytina, jog šios institucijos skiriasi nuo institucijų, priklausančių vykdomosios valdžios institucijų sistemai, jos nėra susaistytos tiesioginio pavaldumo ryšiais su Vyriausybe ar kitomis vykdomosios valdžios institucijomis, todėl jos neturi būti laikomos vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalimi.

Egzistuoja keletas institucijų, įsteigtų Vyriausybės, tačiau išsiskiriančių iš kitų vykdomosios valdžios institucijų. Tai – VATESI, RRT, VPT. Oficialiame Vyriausybės tinklalapyje VATESI yra priskirta prie Vyriausybei atskaitingų institucijų, RRT įvardyta Vyriausybei atskaitinga institucija. Pastebėtina, kad nei Konstitucijoje *expressis verbis* šalia ministerijų, Vyriausybės įstaigų, nei Vyriausybės įstatyme šalia Vyriausybės komitetų, komisijų ir įstaigų prie ministerijų nėra įvardyti dariniai, kurių organizacinė forma būtų įtvirtinta kaip Vyriausybei atskaitinga institucija. Tiesa, Vyriausybės įstatymo 29^1 straipsnio, skirtame Vyriausybės įstaigoms, 5 dalyje nurodyta, kad specialus Vyriausybės įstaigos veiklą reglamentuojantis įstatymas Vyriausybės įstaigai gali suteikti specialias teises, užtikrinančias jai pavestų funkcijų atlikimo nepriklausomumą. Manytina, ši nuostata yra skirta aukščiau įvardytoms institucijoms.

Pažymėtina ir tai, kad skiriasi minimų trijų darinių ir Vyriausybės įstaigų, kurioms netaikoma to paties straipsnio 5 d., vadovybės formavimo tvarka. Vyriausybės įstaigų vadovus atitinkamo ministro teikimu skiria Vyriausybė. Tuo tarpu VATESI, RRT, VPT vadovus skiria Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Tiesa, šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose, kaip ir Vyriausybės įstatymo 29^1 str., skirtame Vyriausybės įstaigoms, nėra nurodytas tiesioginis jų vadovybės pavaldumas Vyriausybei. Tačiau nustatyta, kad Vyriausybės įstaigos vadovas yra atsakingas Vyriausybei ir atitinkamos valdymo srities ministrui, atskaitingas Vyriausybei ir ministrams. Tuo tarpu Elektroninių ryšių įstatyme pabrėžiama, kad RRT yra savarankiška valstybės įstaiga, veikianti nepriklausomai, teikianti Seimui ir Vyriausybei metinę veiklos ir finansų ataskaitą, VPT pagal Viešųjų pirkimų įstatymą ataskaitas taip pat teikia Seimui ir Vyriausybei.

Nors šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose nepaminėtos nei „atskaitomybės“, nei „atsakomybės“ kategorijos, iš to, kam šios institucijos teikia ataskaitas, galima numanyti, jog jos atskaitingos Seimui ir Vyriausybei. Tokią paralelę galima atrasti ir KT atskaitomybėje. Branduolinės energijos įstatyme įtvirtinta, kad VATESI viršininkas yra atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei. VPT ir RRT vadovai tvirtina institucijos strateginį veiklos planą, tuo tarpu Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus tvirtina atitinkama ministerija. Visos trys teikia Vyriausybei metų veiklos ataskaitas. Kaip matome, šios trys institucijos organizacine

bei vadovybės atskaitomybės tvarka skiriasi nuo Vyriausybės įstaigų. Tačiau remiantis galiojančiais šių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiais teisės aktais, atsižvelgiant į tai, kad šių institucijų savininkas yra valstybė, o savininko teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė (išskyrus RRT, nes ji įtvirtinta kaip savarankiška valstybės įstaiga), taip pat kad kai kurios jų priskiriamos prie atitinkamų ministrų valdymo sričių[876], o taip pat atkreipus dėmesį į Vyriausybės įstatymo 29^1 str. 5 d. nuostatą galima teigti, kad šios institucijos patenka į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Tačiau jų statusas išskirtinis, lyginant su kitomis vykdomosios valdžios institucijomis. Šių darinių priimtų teisės aktų Vyriausybė negali pripažinti netekusiais galios, nes jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtinta, kad tai yra savarankiškos institucijos, savarankiškai priimančios sprendimus. Vadinasi, niekas negali kištis ne tik į jų sprendimų priėmimą, bet ir duoti joms nurodymus. Manytina, jog šis išskirtinumas sąlygojamas ES antrinėje teisėje įtvirtintais nepriklausomumo reikalavimais, keliamais nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Todėl šiuos tris darinius įvardijame nepriklausomomis reguliavimo institucijomis, steigiamomis Vyriausybės nutarimais, tačiau savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiriančiomis iš Vyriausybės įstaigų ar įstaigų prie ministerijų.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytas įžvalgas galima pateikti bendrą NRI sąvoką. Tai – valstybės institucija, centrinio valstybinio administravimo institucija, nepatenkanti ar esanti išskirtinio statuso vykdomosios valdžios institucija, sudaroma dalyvaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, steigiama reguliuoti infrastruktūrinės pramonės šakas, saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę, užtikrinti branduolinių objektų saugą, įsteigta įstatymais ir Vyriausybės nutarimais, atskaitinga įstatymų leidžiamajai valdžiai ir vykdomajai valdžiai.

Išanalizavus institucijas ir atsižvelgus į jų formavimo, atskaitomybės specifiką, autorė nepritaria institucijų priskyrimui prie Seimui atskaitingų institucijų. Taip, kaip Seimui atskaitingos institucijos yra sugrupuotos, yra kritikuotina ir ydinga[877]. Pavyzdžiui, Lietuvos bankas tarsi „iškrenta“ iš jų sistemos. Be to, pasaulyje tokio tipo dariniams taikomas „nepriklausomumo“ terminas. Kitą vertus, šios institucijos nėra tik Seimui

[876] Pavyzdžiui, VATESI priskirta prie energetikos ministro valdymo srities, tačiau RRT priskirta prie „kitų valstybinių institucijų ir įstaigų“, o VPT – prie institucijų, atskaitingų tiek Prezidentui, tiek Seimui, tiek Vyriausybei. Visos likusios Vyriausybės įstaigos priskirtos prie atitinkamų ministrų valdymo sričių: Lietuvos statistikos departamentas – prie finansų ministro valdymo srities, Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba – prie kultūros ministro valdymo srities, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba – prie sveikatos apsaugos ministro valdymo srities, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija – prie teisingumo ministro valdymo srities, Kūno kultūros ir sporto departamentas – prie vidaus reikalų ministro valdymo srities, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba – prie žemės ūkio ministro valdymo srities. Vyriausioji administracinių ginčų komisija ir Mokestinių ginčų komisija priskirtos prie „kitos valstybinės institucijos ir įstaigos“. Žr.: LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XI-1823; LR Vyriausybės nutarimas 2008 m. balandžio 24 d. Nr. 358 „Dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 49-1812; LR 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. XI-1210.

[877] Institucijos atskaitingos Seimui. *LR Seimas* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-11]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1>.

atskaitingos. Todėl iš esmės toks šių institucijų skaidymas yra ydingas[878]. Dar daugiau, autorės nuomone, terminas „Vyriausybei atskaitingos institucijos“ taip pat nėra tikslus, juk šios institucijos yra atskaitingos arba Seimui ir Vyriausybei (RRT, VPT), arba Prezidentui ir Vyriausybei (VATESI).

Valstybinio reguliavimo institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai, arba iš dalies susijusias su Vyriausybe, galima būtų sugrupuoti taip:

I. aukščiausio nepriklausomumo lygmens Konstitucijoje numatyta institucija: LB.

II. įstatymais įsteigtos NRI: KT, LRTK, VKEKK.

III. Vyriausybės nutarimais įsteigtos NRI: VATESI, RRT, VPT.

Tokią schemą sudaro trys struktūriniai lygmenys. Pirmajam lygmeniui priklauso konstitucinio statuso NRI. Antrajam lygmeniui priklauso įstatymais įsteigtos institucijos, atliekančios teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdikcines funkcijas. Trečiąjį lygmenį sudaro Vyriausybės nutarimais įsteigtos ar Vyriausybės nutarimais reorganizuotos reguliavimo institucijos, kurių statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų sistemai priklausančių darinių. Pateikiame Lietuvos valstybinio administravimo institucijų schemą.

<table>
<tr><th>Nepriklausomos reguliavimo ir administravimo institucijos</th><th>Vykdomosios valdžios institucijų sistema</th><th rowspan="7">Valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė, asociacijos, įgaliotos atlikti viešąjį administravimą</th></tr>
<tr><td>I. Nepriklausomos reguliavimo institucijos:</td><td>I. Aukščiausias lygmuo – Vyriausybė kaip kolegiali institucija.</td></tr>
<tr><td>1. Konstitucinio lygmens institucija: Lietuvos bankas.</td><td>II. Centrinis lygmuo – ministerijos, įstaigos prie ministerijų, Vyriausybės įstaigos</td></tr>
<tr><td>2. Nepriklausomos įstatymais įsteigtos reguliavimo institucijos: Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Lietuvos radijo ir televizijos komisija.</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">3. Nepriklausomos Vyriausybės nutarimais įsteigtos reguliavimo institucijos: Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba.</td></tr>
<tr><td>II. Kitos nepriklausomos administravimo institucijos.</td><td>III. Teritorinis lygmuo – Vyriausybės atstovų įstaigos, įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų teritorinės įstaigos.</td></tr>
</table>

[878] Nors šiame tyrime neanalizuojami likusieji Seimui atskaitingų institucijų sąraše nurodyti dariniai ir nesutinkama su jų grupavimu, visgi, nepakeitus požiūrio į viešojo administravimo institucijų struktūrą, galima siūlyti jas grupuoti taip:

- Konstitucinio lygmens institucijos – LB, VK, VRK, Generalinė prokuratūra;
- Piliečių ir jų santykių su vieša administracija bei apsaugos nuo biurokratizmo institucijos – Seimo kontrolieriai, Vaiko teisių apsaugos kontrolierius, Lygių galimybių kontrolierius, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija;
- Informacijos ir komunikacijos srityse veikiančios institucijos – Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas;
- Ekonomikos sektoriuose veikiančios institucijos – Konkurencijos taryba, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija;
- Patariamosios institucijos – Nacionalinė sveikatos taryba, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Etninės kultūros globos tarnyba;
- Teisėsaugos institucijos – Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba.

Remiantis Viešojo administravimo įstatymo[879] 4 str. 3 d., valstybinio administravimo subjektai yra valstybės institucijos, įstaigos, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kuriems suteikti viešojo administravimo įgaliojimai. Šiame įstatyme nėra sąvokos „reguliavimo institucijos“. Bet, kaip jau minėta, reguliavimo institucijos atlieka viešojo administravimo įgaliojimus ir jos yra viešojo administravimo subjektai, tačiau dėl jų specifiškumo autorė jas išskiria tarp valstybinio administravimo subjektų ir įvardija nepriklausomomis reguliavimo institucijomis. Taigi schemoje yra išskirtos trys valstybinio administravimo institucijų grupės:

- nepriklausomos reguliavimo ir administravimo institucijos. VATESI, RRT, VPT išskirtos dėl jų glaudesnio administracinio teisinio santykio su vykdomosios valdžios institucijomis;
- vykdomosios valdžios institucijos;
- valstybės įmonės, viešosios įstaigos bei asociacijos su viešojo administravimo įgaliojimais.

4.5. Kitos nepriklausomos administravimo institucijos

Be aukščiau įvardytų darinių Lietuvoje yra viešojo administravimo institucijų, neįeinančių į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, neatliekančių rinkų reguliavimo, neveikiančių ekonomikos srityse, bet atliekančių teisėkūros, vykdomąją ir jurisdikcinę funkcijas. Todėl derėtų jas trumpai apžvelgti.

Minimos institucijos yra įsteigtos įstatymų leidžiamosios valdžios[880]. Tai – VK, LMT, VRK, VTEK. Pastebėtina, jog minimų darinių administracinis teisinis statusas,

---

879 LR viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. VIII-1234.

880 1990 m. balandžio 5 d. Aukščiausiosios Tarybos posėdyje buvo priimtas įstatymas Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo. Šiuo įstatymu buvo įkurtas *Valstybės kontrolės* departamentas. 1990 m. gegužės 31 d. Aukščiausioji Taryba priėmė Valstybės kontrolės departamento įstatymą, kuriame įteisintas prieškarinis institucijos pavadinimas „Valstybės kontrolė“. O pirmame šio įstatymo straipsnyje ji įvardyta kaip Aukščiausiajai Tarybai atskaitingas organas, tikrinantis valstybės finansinių ir materialinių išteklių naudojimo teisėtumą, tikslingumą ir efektyvumą, taip pat valstybės turto apsaugą. 1997 m. buvo priimtas Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas, kurio 22 str. 1 d. 2 p. įvardyta nepriklausoma *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*. Komisijos nuostatus Seimas patvirtino 1999 m. Teigtina, kad Komisija suformuota ir pradėjo veikti 1999 m. *Lietuvos mokslo tarybą* Vyriausybės teikimu steigia, jos nuostatus ir Vyriausybės siūlomus narius tvirtina Seimas. Po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo prasidėjo *Vyriausiosios rinkimų komisijos* modernioji raida, priėmus Įstatymą Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo. Šio įstatymo 701 straipsnyje buvo nustatyta, kad rinkimus organizuoja rinkimų komisijos, kurios sudaromos iš politinių partijų ir visuomeninių politinių judėjimų atstovų. Tais pačiais metais Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba nutarimu Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos pirmąkart sudarė Vyriausiąją rinkimų komisiją. Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas priimtas 2002 m. Vyriausioji rinkimų komisija pagal šio įstatymo 2 str. 1 d. yra Konstitucijoje numatyta nuolatinė aukščiausioji rinkimų ir referendumų organizavimo bei vykdymo valstybės institucija. Jos įgaliojimai nustatyti minėtu įstatymu, pačios patvirtintu reglamentu. Žr.: Apie Valstybės kontrolės instituto vystimąsi Žr.: Vasiliauskas, V. Valstybės kontrolė. *Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 484-488; LR Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 11-352; LR valstybės kontrolės departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 17-444; Istoriniai VK duomenys surašyti remiantis VK oficialiu tinklalapiu [interaktyvus]. [žiūrėta

vadovybės formavimas (išskyrus LMT[881]) reglamentuojamas įstatymais (pvz., VK – Valstybės kontrolės įstatymu[882], VRK – Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymu[883], VTEK – Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymu[884]).

Vienos iš šių institucijų nepriklausomumo reikalavimai įtvirtinti tarptautiniu mastu. Vadovaujantis Limos deklaracijos, kurią pasirašė tarptautinės aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacijos 1977 m., preambulės[885] nuostatomis, kiekvienoje valstybėje neišvengiamai turi funkcionuoti aukščiausioji audito institucija, kurios nepriklausomumą garantuoja įstatymas. Lietuvoje tai yra VK, kuri yra kartu ir konstitucinio lygmens institucija, nes jos teisinis statusas įtvirtintas ne tik Valstybės kontrolės įstatyme, bet ir Konstitucijos XII skirsnyje. Tiesa, čia nėra minimas šio darinio nepriklausomumas. Tačiau institucinio VK nepriklausomumo įtvirtinimo užuominų galima įžvelgti Valstybės kontrolės įstatymo 5 str. 2 d., kur nustatyta, kad valstybės kontrolės veikla grindžiama nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, neutralumo ir profesionalumo principais. VK savarankiškumo poreikį pagrindė ir Konstitucinis Teismas. Jis teigė, kad VK pareigūnai kontroliuoja Seimo kanceliarijos, Seimui atskaitingų ar jį aptarnaujančių padalinių, valstybės vadovo kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, teismų ir kitų subjektų ūkinę bei finansinę veiklą. Iš to seka, kad norint VK atlikti pavestas funkcijas objektyviai, ji turi būti savarankiška[886].

Panašią nuostatą į Valstybės kontrolės įstatymo 5 str. 2 d. nuostatą galima atrasti ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo 4 str. 2 d., kur įtvirtinta, kad VRK veikla grindžiama teisėtumo, nepriklausomumo, kolegialumo, viešumo ir nešališkumo principais, o 5 straipsnyje įtvirtintas institucinis šios Komisijos nepriklausomumas, t. y. nurodyta, kad Komisija, įgyvendindama savo funkcijas ir priimdama sprendimus jos kompetencijai priklausančiais klausimais, yra nepriklausoma ir kad jokia valstybės institucija ar pareigūnas negali duoti privalomų nurodymų dėl VRK kompetencijai priklausančių klausimų sprendimo, taip pat kad valstybės institucijoms, įstaigoms, Seimo nariams ir kitiems pareigūnams, partijoms, nevyriausybinėms organizacijoms

---

2012-06-06]. <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=56>; LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1659; LR įstatymas Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 22-634; LR Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos". *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 23-672; Lietuvos vyriausiosios rinkimų komisijos 2002 m. rugsėjo 24 d. sprendimas Nr. 44 Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos reglamentas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 44; istorinė VRK raida surašyta, remiantis oficialiu VRK tinklalapiu [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www.vrk.lt/lt/veikla/apie-vrk/trumpa-vrk-istorija/>; LR valstybės kontrolės departamento įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 17-444.

881 Vadovybės formavimas numatytas Seimo patvirtintais nuostatais. Žr.: LR Seimo 2009 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. XI-625 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 153-6902.

882 LR Valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. I-907.

883 LR Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. IX-985.

884 LR Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. X-1666.

885 Limos deklaracija. [interaktyvus]. *Tarptautinė aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija*, 1977 [žiūrėta 2012-01-04]. <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=37>.

886 LR Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas "Dėl Vyriausybės nutarimo teisėsaugos darbuotojų darbo apmokėjimo klausimais". *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 101-2264.

ar piliečiams draudžiama kištis į VRK veiklą organizuojant ir vykdant rinkimus ar referendumą. Taigi VRK sprendimų negalima panaikinti, keisti ar paveikti kitoms institucijoms. Beje, pastarasis darinys yra konstitucinio lygmens, kadangi jo teisinis statusas įvardytas Konstitucijos LRK 67 str. 13 p.

VTEK institucinis nepriklausomumas užtikrinamas Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo 9 str., kur *expressis verbis* nustatyta, kad ši Komisija, vykdydama savo pareigas, įgyvendindama savo teises ir priimdama sprendimus jos kompetencijai priklausančiais klausimais, yra nepriklausoma. Jokia valstybės institucija ar valstybės pareigūnas negali duoti privalomų nurodymų dėl Komisijos kompetencijai priklausančių klausimų sprendimo.

LMT institucinis nepriklausomumas Mokslo ir studijų įstatyme nėra paminėtas. Čia įtvirtinta, kad ši institucija yra Seimo ir Vyriausybės patarėja mokslo ir mokslininkų rengimo klausimais.

Pastebėtina, kad minimų darinių nuostatus tvirtina Seimas (pvz., VTEK, LMT), VRK veikia savo pačios patvirtintu reglamentu, VK vadovaujasi valstybės kontrolieriaus patvirtintomis vidaus darbo taisyklėmis, valstybinio audito reikalavimais[887]. Strateginius veiklos planus tvirtinasi pačios institucijos. Taigi šioms institucijoms įstatymų leidėjas suteikia galimybes pačioms spręsti savo konkrečius uždavinius. Valstybės mokslo ir studijų politiką formuoja Seimas, įgyvendina ją vykdomosios valdžios institucijos, tarp jų ir LMT.

Personalinis šių institucijų *nepriklausomumas* užtikrinamas vadovybės formavimo tvarka, kadencijos nustatymu, keliamais reikalavimais pretendentams, vadovybės veiklos ribojimu, atleidimo nesibaigus kadencijai nustatytomis sąlygomis. Paprastai formuojant šių institucijų vadovybes dalyvauja Seimas ir Prezidentas, tačiau gali dalyvauti ir kiti subjektai. Pavyzdžiui, valstybės kontrolierių Prezidento teikimu skiria Seimas. Pavaduotojus į pareigas skiria Prezidentas valstybės kontrolieriaus teikimu. Sudarant VRK dalyvauja teisingumo ministras, Teisininkų draugija, partijos. Komisijos sudėtį tvirtina Seimas. Sudarant VTEK dalyvauja Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Ministras Pirmininkas, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas ir Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidentas. Komisijos narius skiria Seimas. Taip pat formuojant aptariamas institucijas dalyvauja ir ministras, Ministras Pirmininkas, Vyriausybė, pavyzdžiui, LMT sudėtį Seimui teikia tvirtinti Vyriausybė.

Visų institucijų vadovybėms nustatyta kadencija (valstybės kontrolierius – 5 metams, VRK nariai – 4 metams, VTEK nariai – 5 metams, Mokslo tarybos pirmininkas, jo pavaduotojai, mokslinis sekretorius ir komitetų nariai skiriami 5 metų kadencijai), o taip pat daugumoje atvejų, išskyrus Rinkimų komisiją, nurodyta, kad eiti pareigas galima ne ilgiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Darytina išvada, kad formuojant vadovybes skirtingai nuo anksčiau ištirtų NRI, dalyvauja visos trys valdžios ir profesinės draugijos.

Įstatymuose šių institucijų vadovybių nariams yra iškelti dažniausiai tokie reikalavimai: nepriekaištinga reputacija, pilietybė, aukštasis universitetinis išsilavinimas. Yra ir specifinių reikalavimų. Pavyzdžiui, į VRK gali būti siūlomas pilietis, kuris pagal

[887] Pavyzdžiui, LR valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 "Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 20-790.

Seimo rinkimų įstatymą gali būti kandidatu į Seimo narius ir per paskutinius trejus Seimo, Prezidento, savivaldybių tarybų rinkimus arba referendumus nebuvo atleistas iš rinkimų ar referendumo komisijos už rinkimų ar Referendumo įstatymų pažeidimą. Įstatymuose nustatyti ir pareigūnų veiklos apribojimai. Pavyzdžiui, VTEK pirmininkas ir nariai, atlikdami tarnybines pareigas, negali dalyvauti politinių partijų veikloje, pirmininkas negali dirbti verslo, komercijos ar kitokiose įstaigose, įmonėse ar organizacijose, negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus darbo užmokestį, nustatytą pagal einamas pareigas, ir užmokestį už mokslinį bei pedagoginį darbą aukštosiose mokyklose ar valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimo įstaigose, už neformalųjį suaugusiųjų švietimą ir autorinį atlyginimą už kūrybinę veiklą. VTEK nariai, gavę VTEK pirmininko sutikimą, gali dirbti kitą darbą, jeigu tai nesukelia viešųjų ir privačių interesų konflikto, netrukdo tinkamai atlikti pareigų[888]. VRK pirmininko pareigos nesuderinamos su jokiomis kitomis pareigomis valstybės institucijose, įstaigose, taip pat su darbu verslo, komercijos bei kitose privačiose įmonėse ar įstaigose. Jis negali gauti jokio kito atlyginimo, išskyrus jam nustatytą darbo užmokestį už darbą Komisijoje ir atlyginimą už kūrybinę veiklą, taip pat atlyginimą už pedagoginę bei mokslinę veiklą. VRK pirmininkas, taip pat teisingumo ministro ir Lietuvos teisininkų draugijos siūlymu paskirti jos nariai, jeigu jie yra partijų nariai, darbo Komisijoje laikotarpiu turi sustabdyti savo narystę partijose ir negali dalyvauti jų veikloje. Maža to, nurodyta, kad VRK pirmininko ir narių pareigos nesuderinamos su pareigomis kitose rinkimų ar referendumo komisijose, su kandidato į Seimo narius, kandidato į Prezidentus ir jo patikėtinio, kandidatų į savivaldybės tarybos narius bei jų atstovų, rinkimų ar referendumo stebėtojų statusu, su LR piliečių iniciatyvinės grupės referendumui surengti nario statusu.

Valstybės kontrolieriaus, Mokslo tarybos narių veiklos apribojimai įstatymuose bei Tarybos nuostatuose nėra nurodyti. Tačiau nurodytos sąlygos, kuomet pareigūnas turi būti atleistas, nesibaigus jo funkciniam laikotarpiui. Pavyzdžiui, valstybės kontrolierius atleidžiamas pareiškus jam nepasitikėjimą, kontrolieriui ir jo pavaduotojams įsiteisėjus apkaltinamajam teismo nuosprendžiui, jeigu netenka pilietybės, pavaduotojams – jeigu jie savo poelgiu diskredituoja valstybės pareigūno vardą. Mokslo tarybos nario įgaliojimai nutrūksta, kai jis atšaukiamas dėl rotacijos, atsistatydina, atšaukiamas jį delegavusios institucijos iniciatyva, nebegali eiti Tarybos nario pareigų dėl ligos. VTEK ir VRK administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose taip pat nustatytos atleidimo prieš terminą sąlygos. VTEK narys gali būti atleistas prieš terminą kai jis nedirba dėl laikinojo nedarbingumo ilgiau kaip 120 kalendorinių dienų iš eilės arba ilgiau kaip 140 dienų per paskutinius 12 mėnesių, įsiteisėjus dėl jo atžvilgiu apkaltinamajam teismo nuosprendžiui, ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių siūlymu. VRK pirmininko, pirmininko pavaduotojo ir nario įgaliojimai nutrūksta, jiems netekus pilietybės, pripažinus neveiksniais, jų atžvilgiu įsiteisėjus apkaltinamajam teismo nuosprendžiui, Seimui Seimo narių balsų dauguma pareiškus jais nepasitikėjimą, jeigu Konstitucinis Teismas padaro išvadą, kad VRK nustatyti esminiai rinkimų rezultatai

[888] Visgi reikia pastebėti, kad prieš priimant VTEK komisijos įstatymą Komisijos nariams nebuvo keliami veiklos apribojimai. Šiuo metu būti Komisijos nariu reiškia nuolatinį darbą neturint kitų pajamų šaltinių. Todėl, manytina, didžiausią poveikį šiam dariniui galima daryti per biudžeto asignavimų formavimą ir skyrimą.

yra neteisingi arba kad jos veika neatitinka Seimo rinkimų ar Prezidento rinkimų įstatymų, jeigu Seimas priima nutarimą atleisti juos iš Komisijos narių pagal partijos (koalicijos) motyvuotą teikimą atšaukti pasiūlytą atstovą ir tais atvejais, kurie nurodyti prie narių veiklos apribojimų.

Finansiniu nepriklausomumu šios institucijos nedisponuoja. Šių institucijų lėšas sudaro valstybės biudžeto asignavimai (VTEK, VK, VRK), ES struktūrinės paramos lėšos ir valstybės biudžeto asignavimai (LMT[889]). Manytina, didžiausią poveikį šioms institucijoms galima daryti per biudžeto asignavimų formavimą ir skyrimą.

Vadovybių atlygio koeficientai nustatomi Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme[890]. Taigi visi tiriamų institucijų vadovai yra valstybės pareigūnai. O tai reikštų, kad Seimo kontrolieriai gali tirti pareiškėjų skundus dėl jų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje.

Išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka VK, išskyrus pačią VK. Jos finansinį auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė. Audito įmonė parenkama tokia tvarka: valstybės kontrolierius savo įsakymu[891] nustato tvarką dėl audito įmonės parinkimo, o Seimo Audito komitetas iš Valstybės kontrolės pasiūlytų kandidatūrų bei jai pateikus apie kandidatus informaciją, parenka audito įmonę[892]. Audito įmonė paskiriama Seimo nutarimu[893].

Institucijų santykiai su įstatymų leidžiamąja valdžia, Prezidentu, Vyriausybe ir teismais. Kaip minėta, tiek Seimas, tiek Prezidentas, tiek Vyriausybė dalyvauja formuojant šių institucijų vadovybę. Seimas steigia šias institucijas. Jos yra atskaitingos arba

---

889 Pagal Seimo nutarimu patvirtintų Mokslo tarybos nuostatų 40 punktą Tarybos lėšas sudaro Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimai, skirti Tarybos vykdomoms programoms finansuoti ir Tarybos veiklai administruoti (Tarybos narių, ekspertų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, darbui apmokėti, analitinių studijų ir dokumentų projektų rengimo, leidybos ir kitoms Tarybos veiklos išlaidoms padengti, materialinei bazei atnaujinti ir plėtoti). Taryba taip pat disponuoja ES struktūrinės paramos, skirtos mokslinių tyrimų sistemos žmogiškųjų išteklių plėtros ir tyrėjų gebėjimų ugdymo programoms, lėšomis. Žr.: LR Seimo 2009 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. XI-625 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 153-6902.

890 Vadovaujantis Seimo nutarimu patvirtintų Mokslo tarybos nuostatų 43-45 punktais, Tarybos pirmininkui, jo pavaduotojams ir Tarybos moksliniam sekretoriui mokamas atlyginimas, nustatytas LR valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymu. Jie gali dirbti mokslo ir studijų institucijose ir gauti atlyginimą už mokslinį ir (ar) pedagoginį darbą, taip pat honorarus. Mokslo fondo direktoriui darbo užmokestis mokamas vadovaujantis LR valstybės tarnybos įstatymu. Tarybos nariams ir kviečiamiems ekspertams iš Tarybai skirtų valstybės biudžeto asignavimų mokami honorarai už parengtas studijas, pranešimus ir ekspertizes kaip už autorinius darbus. VTEK administracijos darbuotojams taikomos Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos ir Darbo kodeksas, Mokslo tarybos administracijoje darbuojasi tiek valstybės tarnautojai, tiek darbuotojai. Valstybės kontrolės tarnybos pareigūnams taikomas be Valstybės kontrolės įstatymo Valstybės tarnybos įstatymas.

891 Valstybės kontrolieriaus 2005 m. rugsėjo 23 d. įsakymas “Įmonės dėl valstybės kontrolės finansiniam auditui atlikti kandidatų parinkimo tvarkos patvirtinimo ir kandidatų parinkimo”. Pastaba: dokumentas viešai neprieinamas.

892 LR Seimo Audito komiteto 2011 m. rugsėjo 14 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8324&p_d=116675&p_k=1>.

893 LR Seimo 2011 m. gruodžio 1 d. nutarimas Nr. XI-1769 “Dėl Valstybės kontrolės finansinio audito“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 150-7055.

Seimui (pvz., VK, VTEK, VRK), arba Seimui ir Vyriausybei (pvz., LMT). Parlamentinę kontrolę šių institucijų atžvilgiu atlieka atitinkami Seimo komitetai. Pavyzdžiui, pagal Seimo statuto 59(1) str. VK kontrolę atlieka Audito komitetas, Mokslo tarybos pagal Statuto 66 str. – Švietimo, mokslo ir kultūros komitetas, VTEK ir VRK – Valstybinio valdymo ir savivaldybių komitetas (Seimo statuto 69 str. nėra tokios nuostatos). Minimų darinių veiklos ataskaitos svarstomos komitetuose[894], o vėliau – Seimo posėdžiuose, kur priimami nutarimai (dėl VRK veiklos ataskaitos paskutinis Seimo nutarimas buvo priimtas 2007 m.[895], dėl LMT ir VK metų veiklos ataskaitų paskutiniai Seimo nutarimai buvo priimti 2009 m.[896], dėl VTEK ataskaitų – paskutinis Seimo nutarimas priimtas 2010 m.[897]). Nutarimuose paprastai pritariama ataskaitoms bei pateikiama institucijoms ir Vyriausybei keletas pasiūlymų. Komitetai gali prašyti pateikti informaciją dėl Seimo nutarimo dėl šių institucijų veiklos ataskaitos įgyvendinimo. Tokių prašymų yra pateikęs Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas. Po tokių prašymų institucija turi pateikti komitetui informaciją apie Seimo nutarimo dėl jos veiklos ataskaitos įgyvendinimą[898]. Taip pat prie šių institucijų kontrolės mechanizmų galima priskirti ir aplinkybę, kad Seimo nariai turi galimybę iš anksto raštu pateikti klausimus, į kuriuos paprastai institucijos privalo atsakyti Seime. Taip pat Seimas gali sudaryti laikinąsias komisijas, susijusias su tiriamų institucijų veikla. LMT atžvilgiu be Seimo kontrolę dar atlieka Vyriausybė posėdžių metu svarstydama šio darinio veiklos ataskaitą[899]. Joks imperatyvus dokumentas šiuo požiūriu nepriimamas, tik priimamas sprendimas „atsižvelgti į Tarybos veiklos ataskaitą“. Beje, paprastai Taryba savo metų veiklos ataskaitą pateikia ne tik Seimui, Vyriausybei, bet ir Švietimo ir mokslo ministerijai[900].

894 LR Seimo Audito komitetas 2011 m. balandžio 28 d. posėdyje svarstė Valstybės kontrolės 2010 m. veiklos ataskaitą [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8324&p_d=110095&p_k=1>; LR Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2012 m. spalio 12 d. posėdis, kurio metu buvo svarstoma VRK veiklos ataskaita [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>; 2011 m. rugsėjo 28 d. Seimo Audito komitetas posėdyje svarstė 2010 m. VRK veiklos ataskaitą, kuriai pritarė [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8324&p_d=116675&p_k=1>; LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2012 m. gegužės 25 d. posėdyje svarstė VTEK 2011 m. veiklos ataskaitą [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>; LR Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komitetas 2009 m. kovo 18 d., 2010 m. gegužės 12 d. posėdžiuose svarstė veiklos ataskaitas, kurioms pritarė [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7088&p_d=84913&p_k=1>.

895 LR Seimo 2008 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. X-1600 "Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 69-2626.

896 LR Seimo 2010 m. rugsėjo 28 d. nutarimas Nr. XI-1043 „Dėl Valstybės kontrolės 2009 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2010, Nr. 120-6098; LR Seimo 2009 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. XI-438 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos 2008 metų veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 117-4997.

897 Pavyzdžių galima rasti tinklalapyje VTEK oficialiame tinklalapyje <http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=18>.

898 LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2011 m. lapkričio 24 d. posėdis [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>.

899 LR Vyriausybės 2012 m. balandžio 4 d. posėdžio darbotvarkėje įtrauktas punktas dėl Lietuvos mokslo tarybos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 m. balandžio 4 d. [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www.lrv.lt/Posed_medz/2012/120404/VP20120404.doc>.

900 Lietuvos mokslo taryba 2012 m. vasario 29 d. Nr. 4S-222 savo veiklos ataskaitą adresavo Seimui, Vyriausybei ir Švietimo ir mokslo ministerijai [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www.lrv.

Be to, kad LMT Vyriausybei pateikia ataskaitą, pastebėtini ir kitų institucijų santykiai su Vyriausybe. Pavyzdžiui, kai kurios iš jų savo veikloje vadovaujasi Vyriausybės nutarimais (VTEK). Vyriausybė nustato VK reprezentacijos lėšų naudojimo tvarką. Kontrolierius teikia siūlymus Vyriausybei dėl teisės aktų tobulinimo, dalyvauja Vyriausybės posėdžiuose, turi teisę pareikšti atskirąją nuomonę dėl Vyriausybės nutarimų. VK praneša apie valstybinio audito metu nustatytus nuolatinius, esminius ar visuomenės interesų pažeidimus. VRK narys gali dalyvauti Seimo komitetų ir komisijų, Vyriausybės, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų, rinkimų ir referendumo komisijų posėdžiuose, pasitarimuose, kai svarstomi rinkimų arba Referendumo įstatymų pakeitimo projektai, rinkimų arba referendumo organizavimo ir vykdymo klausimai, taip pat kiti VRK kompetencijai priskirti klausimai, teikti siūlymus dėl šių klausimų sprendimo.

Kai kurios iš šių institucijų yra susijusios ir su Prezidentu. Pavyzdžiui, VTEK veikloje Prezidentas svarbus tiek, kad vieną narį į VTEK teikia būtent jis, VK veikloje valstybės vadovas skiria valstybės kontrolieriaus pavaduotojus. Be to, VK teikia siūlymus Prezidentui dėl teisės aktų tobulinimo. Valstybės vadovas gali pareikšti nepasitikėjimą valstybės kontrolieriumi. Atsistatydinimo pareiškimą kontrolierius įteikia valstybės vadovui.

Šių institucijų priimti sprendimai apskundžiami ABTĮ nustatyta tvarka[901], nes visos nagrinėjamos institucijos yra valstybinio administravimo subjektai. Minėto įstatymo 119 str. numatyta, kad skundai dėl VRK priimtų sprendimų, išskyrus tuos, kurie priskirti Konstitucinio Teismo kompetencijai, pateikiami LVAT[902]. Remiantis Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymo 30 str., VTEK sprendimai gali būti skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

---

lt/Posed_medz/2012/120404/19.pdf>.

[901] Nei Mokslo ir studijų įstatyme, nei Lietuvos mokslo tarybos nuostatuose, nei darbo reglamente nėra jokių užuominų apie šios institucijos veiklos teisėtumo teisminę kontrolę. Preziumuotina, kad teisminę šios institucijos veiklos kontrolę atlieka administraciniai teismai, nes Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 str. 1 d. 1 p. skelbia, kad administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo. Žr.: LR administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. VIII-1029.

[902] Įstatymai apibrėžia ratą asmenų, kurie gali apskųsti VRK priimtus sprendimus iki balsavimo pabaigos, t. y. apskųsti gali partijos, iškėlusios kandidatus į Respublikos Prezidentus, ir šių kandidatų patikėtiniai, partijos, iškėlusios kandidatus į Seimo narius, kandidatas į Seimo narius, atstovas rinkimams, rinkimų stebėtojas, kandidatų sąrašus iškėlusios partijos, kandidatai, išrinkti savivaldybės tarybos nariai, grupė, partija ir jų atstovai prie Vyriausiosios rinkimų komisijos. Žr.: LR Prezidento rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. I-28; LR Seimo rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. I-2721; LR savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. I-532; LR referendumo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. IX-929.

Manytina, jog minimos keturios institucijos atlieka teisėkūros[903] bei jurisdikcines[904] funkcijas, t. y. leidžia privalomojo pobūdžio teisės aktus bei prižiūri įstatymų ir savo patvirtintų taisyklių laikymąsi. Tačiau jų privalomojo pobūdžio teisės aktai yra skirti specifiniam asmenų ratui. Pavyzdžiui, LMT – mokslininkams, akademinės bendruomenės atstovams, VTEK – viešojo sektoriaus atstovams, VK – savivaldybių kontrolieriams, VRK – politinėms partijoms.

Reziumuojant galima išskirti tokius šių institucijų bruožus:

1. Valstybės kontrolė (LRK 133 str., 134 str.) ir Vyriausioji rinkimų komisija (LRK 67 str. 13 p.) yra konstitucinio lygmens institucijos;
2. dauguma jų yra kolegialios (išskyrus Valstybės kontrolę, nors vienas iš Valstybės kontrolės struktūrinių elementų yra Valstybės kontrolės taryba);
3. paprastai formuojant vadovybę dalyvauja Seimas, Prezidentas, Vyriausybė, Ministras Pirmininkas. Kai kuriais atvejais – ministrai, teisėjai, Teisininkų draugija, politinės partijos, savivaldybių asociacijos prezidentas;
4. šių institucijų vadovai yra valstybės pareigūnai, nustatomas jų veiklos kadencijos laikotarpis (nuo ketverių iki penkerių metų);
5. finansuojamos šios institucijos iš valstybės biudžeto, gali disponuoti ES struktūrinėmis paramos lėšomis;
6. šios institucijos vykdo teisėkūros ir jurisdikcines funkcijas. Teisėkūros funkcija nukreipta specifinėms adresatų grupėms;

---

903 Pavyzdžiui, *Valstybės kontrolė* tvirtina valstybinio audito reikalavimus valstybės kontrolės auditoriams bei savivaldybių kontrolieriams (žr.: LR valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 20-790); *VRK,* įgyvendindama Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą, 2010 m. rugsėjo 7 d. priėmė sprendimą Nr. Sp-58, kuriuo patvirtino politinės reklamos žymėjimo tvarkos aprašą (žr.: VRK 2005 m. rugsėjo 15 d. sprendimas Nr. KS – 24 „Dėl Politinės reklamos žymėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo”. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 107-5564); *Mokslo taryba* tvirtina aprašus dėl mokslinių tyrimų konkursinio finansavimo tvarkos (žr.: Lietuvos mokslo tarybos 2010 m. spalio 25 d. nutarimas Nr. VII-77 „Dėl Mokslinių tyrimų konkursinio finansavimo tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 117-5532); *VTEK* 2005 m. rugsėjo 15 d. sprendimas Nr. KS – 24 „Dėl privačių interesų deklaracijų pildymo ir pateikimo taisyklių“. *Valstybės žinios.* 2005, Nr. 123-4414.

904 *Valstybės kontrolė:* jei nevykdomi įpareigojimai, Valstybės kontrolės pareigūnai gali surašyti protokolus už padarytas veikas, numatytas ATPK 172^{13}, 188^{3} straipsniuose, jų pagrindu teismai priima sprendimus. *VTEK* pagal VTEK įstatymo 18 str. 1 d. 3 p. gali surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir kreiptis į teismą dėl administracinių nuobaudų skyrimo asmenims, padariusiems Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo ar Lobistinės veiklos įstatymo nuostatų pažeidimus. VTEK negali įpareigoti vadovo skirti tarnybinę nuobaudą, gali tik rekomenduoti. *VRK* partijai gali nebesuteikti politinių partijų dotacijų, jeigu ši pažeidžia Politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymą. Sprendimą neduoti dotacijos priima Komisija. Už padarytas veikas, numatytas ATPK 207^{1}, 207^{2}, 207^{3}, 207^{4}, 207^{5}, 207^{6}, 207^{7}, 207^{8}, 207^{9}, 207^{11} straipsniuose Komisija surašo protokolus, sprendimus šių protokolų pagrindu priima teismas. *Mokslo taryba* gali imtis sankcijų tyrėjų atžvilgiu, kurie pažeidė tyrėjų etiką, vykdė kelis projektus pagal Tarybos remiamas veiklos kryptis dubliuodami veiklą ar jų ataskaitose pateikė iš esmės tuos pačius mokslinių tyrimų rezultatus, t. y. penkerius metus nuo įrašymo į tyrėjų, iš esmės pažeidusių Lietuvos mokslo tarybai duotus sutartinius įsipareigojimus, sąrašą, datos tokių mokslininkų paraiškos nesvarstomos. Žr.: Lietuvos mokslo tarybos 2010 m. spalio 25 d. nutarimas Nr. VII-77 „Dėl Mokslinių tyrimų konkursinio finansavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 117-5532.

7. metines savo veiklos ataskaitas visų šių institucijų vadovybei pirmininkaujantieji pateikia Seimui arba Seimui ir Vyriausybei (LMT); taigi kontrolę šių institucijų atžvilgiu atlieka arba Seimas (VK, VTEK, VRK), arba Seimas ir Vyriausybė (Mokslo taryba). Daugumos šių institucijų išorės finansinį ir veiklos auditą atlieka VK, išskyrus pačią Valstybės kontrolę, kurios auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė. Teisminę kontrolę atlieka administraciniai teismai, Konstitucinis teismas (VRK);
8. jų statusą ir įgaliojimus reglamentuojančiuose teisės aktuose nepriklausomumo reikalavimai vienų institucijų yra labiau išplėtoti (VRK, VTEK), kitų mažiau (VK), trečių – visai neakcentuojami (LMT).

Apibendrinant galima teigti, kad įstatymuose VRK ir VTEK institucinis nepriklausomumas įtvirtintas taip, kaip ES direktyvose *expressis verbis* nurodomos nepriklausomumo formuluotės nacionalinių reguliavimo institucijų atžvilgiu. Tuo tarpu ne visuose Lietuvos teisės aktuose, reglamentuojančiuose ekonomikos sritis reguliuojančių institucijų administracinį teisinį statusą, tokios formuluotės yra įtvirtintos.

Atsižvelgiant į prieš tai nustatytas tiriamų institucijų ypatybes, pateikiama nepriklausomų administravimo institucijų sąvoka. Tai – centrinio valstybinio administravimo institucijos, nepatenkančios į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą, sudaromos dalyvaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei ir kitiems dariniams, steigiamos įgyvendinti politiką srityse, nesusijusiose su infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliavimu.

4.6. Tolesnės pertvarkos privalumų ir trūkumų analizė

Paskutiniu metu nemažai diskutuojama dėl rinkas reguliuojančių institucijų nepriklausomumo, atskaitomybės, finansavimo, vadovų bei narių skyrimo tvarkos bendrų principų. Tai atsispindi Seimo valdybos dokumentuose, Vyriausybės nutarimuose bei Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžių protokoluose, žiniasklaidoje[905].

Štai 2010 m. pavasarį Seimo valdyba nusprendė sudaryti darbo grupę pasiūlymams dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengti[906]. 2010 m. rudenį darbo grupė pasiūlė pertvarkyti Seimui atskaitingas institucijas pagal jų santykį su Seimu bei kitomis valstybės valdžios institucijomis. Buvo nuspręsta, jog turi būti keturios subjektų grupės. Pirma, Seimui atskaitingos valstybės institucijos, įstaigos ir pareigūnai, kurių teisinį statusą su Seimu tiesiogiai nustato šalies Konstitucija (VRK, VK). Antra, Seimui atskaitingos kontrolės (priežiūros) institucijos, kurias steigti Seimą įgalina Konstitucijos 73 straipsnis (VTEK, LRTK). Trečia, Seimui atskaitingos valstybės institucijos, padedan-

[905] Numatoma Seimui pavaldžių institucijų pertvarka. *BNS,* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 lapkričio 18 d. [žiūrėta 2012-04-01]. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/numatoma-seimui-pavaldziu-instituciju-pertvarka.d?id=38712443>; Ramelienė, R. Seimas kratosi balasto. *Lietuvos žinios*, [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. lapkričio 18 d. [žiūrėta 2012-05-14]. <http://www.lzinios.lt/Lietuvoje/Seimas-kratosi-balasto>.

[906] Darbo grupė teiks pasiūlymus dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengimo. *Seimo valdyba* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4444&p_d=98736&p_k=1>; LR Seimo valdybos 2010 m. gegužės 12 d. sprendimas Nr. SV-S-699 „Dėl darbo grupės pasiūlymams dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengti sudarymo“.

čios Seimui formuoti ir įgyvendinti politiką išskirtinėse nacionalinės svarbos srityse (LMT). Ketvirta, kitos Seimui atskaitingos, tačiau įstatymų leidžiamosios valdžios sričiai nebūdingas funkcijas vykdančios valstybės institucijos (KT, VKEKK).

Pastebėtina, kad LB nepriklauso nei vienai iš įvardytų grupių. Buvo pasiūlyta Vertybinių popierių komisijos bei Draudimo priežiūros komisijos funkcijas perduoti Lietuvos bankui (beje, pastarasis siūlymas buvo įgyvendintas[907]). Taip pat buvo pritarta Vyriausybės siūlymui panaikinti VKEKK atskaitomybę Seimui ir prijungti ją prie RRT, netgi keltos idėjos, kad KT turėtų veikti ir būti atskaitinga tokia pat tvarka, kaip ir vykdomosios valdžios institucijos, o LMT „atiduota" Vyriausybei ar Prezidento institucijos žiniai. Taip pat buvo pareikšta mintis, kad Seimo kanceliarija būtų centralizuota institucija, išlaikanti ir aprūpinanti visas Seimo institucijas[908]. Tačiau šią idėją paneigė pati Seimo kanceliarija[909] teigdama, kad Seimo kanceliarija turi labai siaurą specialųjį teisnumą, kuris negali prieštarauti jos veiklos tikslams. Taigi šis darinys neturi įgaliojimų ir jokia forma nedalyvauja kitų valstybės valdymo institucijų veikloje, skirtoje įgyvendinti šių institucijų kompetenciją, todėl ir Seimui atskaitingų institucijų techninis aptarnavimas negali būti viena iš Seimo kanceliarijos funkcijų. Be to, šių institucijų paskirtis yra tiesiogiai susijusi su institucijų veiklos uždavinių įgyvendinimu, todėl bet koks valstybės institucijų vidaus administravimo funkcijų (taip pat ir techninio aptarnavimo) perdavimas kitiems subjektams gali būti traktuojamas kaip valstybės institucijos teisinio subjektiškumo ribojimas.

Toliau derėtų apžvelgti Saulėlydžio komisijos posėdžių protokolus, susijusius su Seimui atskaitingomis institucijomis. 2011 m. sausio 26 d. Saulėlydžio komisijos posėdžio[910] metu buvo apsvarstyti Seimo valdybos 2010 m. lapkričio 17 d. posėdyje priimti pasiūlymai dėl Seimui atskaitingų institucijų sistemos tobulinimo. Čia buvo aptarti klausimai, susiję su daugeliu institucijų. Atsižvelgiant į šio disertacinio tyrimo objektą, svarbu aptarti keletą institucijų: LMT, kurios statusą buvo siūlyta keisti į įstaigą prie Vyriausybės; KT, dėl kurios buvo pastebėta, jog ES teisės reikalavimai nustato, kad KT turi būti nepriklausoma ir negali būti pavaldi jokiai ministerijai ar Vyriausybei; VKEKK ir RRT, kurių atžvilgiu buvo akcentuota, kad joms turi būti taikomi vienodi atskaitomybės, finansavimo ir vadovų skyrimo principai, o jų nepriklausomumas siejamas su nepriklausomumu nuo politikų įtakos, tačiau pabrėžiama, kad turi būti aiški šių institucijų atskaitomybė. Vieni Komisijos nariai teigė, kad jos neturėtų būti prie Vyriausybės, bet Seimui atskaitingos, kiti – turi būti atskaitingos tik Vyriausybei, bet tuo pačiu išlaikant jų nepriklausomumą.

2011 kovo 17 d. Saulėlydžio komisijos posėdyje[911] buvo svarstytas atskaitomybės klausimas, t. y. ar atskaitomybė tik Vyriausybei nepažeistų ES direktyvose numatyto

---

907 Vertybinių popierių komisijos (VPK) funkcijas nuo 2012 m. sausio 1 d. perėmė Lietuvos bankas.

908 Iš darbo grupės 2010-10-21 posėdžio. Rankraštis gautas iš Seimo valdybos.

909 Seimo kanclerio 2009-12-04 įsakymas Nr. 400-ĮVK-410 „Dėl darbo grupės sudarymo sudarytos darbo grupės 2010 m. kovo 1 d. Medžiaga gauta iš Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto.

910 Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2011 m. sausio 26 d. posėdžio protokolas Nr. 63-1. *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/1_2011-01 26_posėdžio_protokolas.pdf>.

911 Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžio 2011 m. kovo 17 d. protokolas Nr. 63-6. *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/

institucijų nepriklausomumo. Teigta, kad jei kurios nors institucijos veiklos ataskaitai Seime nėra pritariama, tai toks veiksmas nesukelia jokio pobūdžio pasekmių, t. y. ataskaitų svarstymas yra formalus. Taip pat buvo teigiama, kad jei ataskaitas svarsto tik Seimas, tai sudaro sąlygas politikų spaudimui, nes kartais nėra aiškios ribos tarp spaudimo ir kontrolės. Šiame posėdyje buvo tvirtinama, kad Lietuvoje nėra aiškesnio reguliuojančių institucijų modelio. Buvo pastebėta, kad ES nekelia reikalavimo, jog reguliavimo institucijos būtų privalomai atskaitingos Seimui. Atkreiptas dėmesys, kad ES teisės aktuose pabrėžiama, jog neturi būti daromas politinis spaudimas šioms institucijoms, o parlamentinė kontrolė nėra laikoma kišimusi į šių institucijų veiklą.

Pripažinta, kad vieningo modelio ir vieningų detalių principų visoms reguliavimo institucijoms ir negali būti. Tačiau siūlomi bendri principai, kurie galėtų būti tokie: 1) šios institucijos turėtų būti vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, jos galėtų likti atskaitingos Seimui, bet kartu turi būti atskaitingos ir Prezidentui, ir Vyriausybei (drįstame teigti, kad taip Lietuvoje ir yra – aut. past.); 2) jos turėtų būti biudžetinės įstaigos (reikėtų suprasti, kad jos negalėtų disponuoti savo veiklos pajamomis – aut. past.); 3) siūloma išskirti dviejų grupių reguliavimo institucijas. Pirma, didesnio nepriklausomumo institucijos, atskaitingos Prezidentui, Vyriausybei ar Seimui, t. y. vienai aukščiausiai valdžios institucijai arba visoms trims, jų vadovai skiriami aukščiausios valdžios institucijų. Antra, mažesnio nepriklausomumo įstaigos, t. y. veikiančios pagal Vyriausybės įstatymą (Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų); 4) reguliuojančių institucijų darbuotojams taikomas Valstybės tarnybos įstatymas (gali būti išimčių, pvz., LB tarnautojai); 5) pabrėžta finansinė autonomija (kaip tuomet su biudžetinių įstaigų statusu? – aut. past.); 6) politikos autonomija – didesnio nepriklausomumo įstaigos gali nusistatyti taisykles vadovaudamosi galiojančiais įstatymais, mažesnio nepriklausomumo įstaigos turi remtis Vyriausybės patvirtintomis taisyklėmis (remiantis Vyriausybės įstatymo[912] 22 str. 9 punktu Vyriausybė tvirtina ministerijų, Ministro Pirmininko tarnybos, Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės atstovo tarnybos nuostatus, tačiau tvirtina ir VKEKK, KT, VATESI, RRT, VPT nuostatus, atitinkamą politiką formuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, o institucijos jas įgyvendina, strateginius veiklos planus tvirtinasi pačios institucijos, tuo tarpu Vyriausybės įstaigų planus tvirtina atitinkamas ministras – aut. past.); 7) atskaitomybė – reguliuojančios institucijos gali būti atskaitingos ne vienai aukščiausios valdžios institucijai, bet turi būti kontroliuojamos. Vienas iš tokios kontrolės būdų yra jų ataskaitų svarstymas aukščiausios valdžios institucijose; 8) šių institucijų valdymui svarbūs kolegialūs dariniai, t. y. tarybos, valdybos, sudarytos iš kelių Vyriausybės, Prezidentūros ar kitų institucijų atstovų, deleguojamų Vyriausybės ir Prezidento įgaliojimų laikui, šios valdybos teiktų siūlymus dėl vadovų atleidimų, tvirtintų strateginius veiklos planus, svarstytų veiklos ataskaitas, galbūt atliktų sprendimų priėmimo, kontrolės ar patariamąsias funkcijas (tokios nuostatos artimos ES agentūroms, tačiau dėl visai suprantamų priežasčių – joms nesuteikiamos plačios diskrecinės galios, be to, jų valdyme norima užtikrinti visų valstybės narių dalyvavimą; nacionalinių NRI atžvilgiu, įsigaliojus tokioms nuostatoms, NRI galimybės spręsti savo konkrečius uždavinius tampa ribotos, maža

komisijos/saulelydzio/6_2011-03 17_posėdžio_protokolas_papildytas.pdf >.

912 LR Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. I-464.

to, jeigu tokiam dariniui būtų suteikta galimybė priimti sprendimus, reiktų atsižvelgti į faktą, kad techninės, ekonominės žinios paprastai būna sukauptos pačios institucijos, o ne kitų institucijų atstovų, kurie būtų neetatiniai, nepažįstantys reguliuotojo organizacijos. Kita vertus, tokio darinio buvimas neužtikrintų šių institucijų nepriklausomumo nuo politinių pasikeitimų – aut. past.); 9) kiti kontrolės mechanizmai – VK ar vidaus audito padalinių atliekami auditai.

Posėdžio metu buvo iškelta keletas idėjų dėl šių institucijų sistemos. Viena iš jų yra susijusi su valstybės galimybe turėti kelis institucijų nepriklausomumo lygius, t. y. aukštesnio statuso institucijos – VK ir LB, – t. y. konstitucinio lygmens institucijos, ir žemesnio statuso institucijos – rinkas reguliuojančios institucijos. Išreikšta nuomonė, jog gali susidaryti galimybės daryti spaudimą situacija, jei vadovybę skirtų Prezidentas, o pati institucija turi būti atskaitinga Vyriausybei. Buvo iškelta mintis, kad skiriant šių institucijų vadovus ir jiems atsiskaitant dalyvautų bent kelios skirtingos valdymo institucijos (Vyriausybė-Prezidentas-Seimas), taip mažinant vienos iš jų galimą įtaką reguliuotojui. Taip pat akcentuota reguliacinio užvaldymo (angl. *regulatory capture*) rizika, kai tarp reguliuotojo ir reguliuojamų įmonių gali susiklostyti pernelyg glaudūs santykiai, ypač tuomet, kai rinkos reguliavimo taisyklėmis galima nustatyti įėjimo į rinką barjerus.

Taigi padaryta išvada, kad turėtų būti užtikrinamas ne tik politinis nepriklausomumas, bet ir funkcinis nepriklausomumas, t. y. nepriklausomumas nuo privačių interesų. Čia pat buvo pateikta pagrindinė reguliavimo darinių misija – sudaryti sąlygas technologinei pažangai ir naujų rinkos dalyvių atėjimui į rinką. Išreiškiama mintis, kad statusas nėra svarbiausias dalykas, o svarbiausia – patikimumas ir reikiama ekspertizė. Bet pažymėtina, kad tą patikimumą, t. y. nepriklausymą nuo politinių ir privačių interesų, autorės nuomone, galima užtikrinti tik aiškiu statuso nustatymu. Posėdyje buvo pritarta, kad reguliuojančios institucijos taptų vykdomosios valdžios dalimi, o Seimas turėtų teisę vykdyti parlamentinę kontrolę, t. y. taikyti „minkštąsias priemones" kai svarstant ataskaitas kviečiami įstaigų vadovai, bet Seimas negali priimti sprendimų dėl jų atleidimo. Pažymėtina, kad kol kas šioje srityje nebuvo įgyvendinta nei viena iš išreikštų minčių. Kita vertus, jei jos būtų įgyvendintos, tai turėtume padidėjusį vykdomosios valdžios institucijų aparatą.

Dabar vertėtų aptarti Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos fenomeną. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys, jog infrastruktūrinių sektorių reguliuotojai pasižymi tuo, kad jie disponuoja trimis reguliavimo instrumentais – technologiniais, ekonominiais, teisiniais. Dėl disertaciniame tyrime apibrėžto objekto nebus analizuojami pirmieji du minėti instrumentai. Tačiau pagrindines reguliuotojo funkcijas (sąžiningos konkurencijos vystymas, investicijų į pažangias technologijas skatinimas, vartotojų teisių gynimas), aptarnaujamas papildomomis funkcijomis (teisėkūros, vykdomosiomis ir jurisdikcinėmis), geriausia įgyvendinti koncentruojant šiuos tris instrumentus vienoje institucijoje, nes tuomet būtų priimami technologiškai, ekonomiškai ir teisiškai pagrįsti sprendimai. Šiuo metu Lietuvoje tokį instrumentinį modelį atitinka RRT. Tarp VKEKK (ekonominiai ir teisiniai instrumentai) ir Energetikos inspekcijos prie Energetikos ministerijos (technologiniai instrumentai) šie instrumentai yra padalinti. Vartotojams toks

instrumentų pasidalinimas nėra palankus[913]. Dėl šių ir kitų priežasčių buvo iškelta idėja steigti Infrastruktūrų reguliavimo tarnybą. Taigi 2010 m. balandį Vyriausybė nutarimu Nr. 466[914] patvirtino viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepciją. Vyriausybė nurodė, kad įgyvendinant Europos direktyvas[915] bei siekį efektyvinti ir tobulinti viešųjų infrastruktūrų reguliavimą ir priežiūrą šalyje, būtina sukurti stiprią ir nepriklausomą daugiasektorinę infrastruktūrų reguliavimo instituciją, ir pritarė nuostatai, kad Valstybinė energetikos inspekcija prie Energetikos ministerijos, VKEKK būtų reorganizuotos prijungimo prie RRT būdu, įsteigiant Infrastruktūrų reguliavimo tarnybą.

2011 m. rudenį Seimo Europos reikalų komiteto pirmininkas pristatė darbo grupės parengtą Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektą Nr. XIP-3694 bei 19 jį lydimųjų įstatymų pataisų projektų[916]. Šio projekto pagrindinis siekis yra įsteigti tokį darinį, kuris būtų savarankiška elektroninių ryšių, pašto ir pasiuntinių, elektros energijos, dujų, šilumos ūkio, vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo sričių reguliavimo ir priežiūros institucija, t. y. LR infrastruktūrų reguliavimo tarnyba. Ją siūloma įsteigti reorganizuojant VKEKK ir Valstybinę energetikos inspekciją prie Energetikos ministerijos prijungimo prie RRT būdu[917]. Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo

---

913 Pavyzdžiui, VKEKK suderina reguliuojamoms energetikos įmonėms ilgalaikius investicinius planus. O tai netiesiogiai reiškia, kad šios investicijos, kurios energetikos sektoriuje gali siekti milijonus ar net milijardus litų, ilgainiui bus įtrauktos į kainą/ tarifą. Todėl VKEKK yra svarbu įsitikinti, kad investicija reikalinga, t. y. kad įmonė neplanuoja „dengti auksu" infrastruktūros tinklų ir vamzdžių. Ekonominis reguliuotojas (šiuo atveju VKEKK), neturėdamas technologinio instrumento, negali to padaryti. Čia, kalbant apie vartotojų skundus, kiekvienąkart susiduriama su situacija, kai neįmanoma „perplėšti per puse" sąskaitos už šildymą, susidedančios iš šilumos suvartojimo (technologinė Valstybinės energetikos inspekcijos prie Energetikos ministerijos kompetencija), ir kainos taikymo (ekonominė ir teisinė VKEKK kompetencija). Pavyzdį pateikė VKEKK administracijos direktorė A. Selčinskienė.

914 LR Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 51-2494.

915 Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2009/72/EB 2009 m. liepos 13 d. dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB; Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2009/73/EB 2009 m. liepos 13 d. dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/55/EB; 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/28/EB dėl skatinimo naudoti atsinaujinančių išteklių energiją, iš dalies keičiančią bei vėliau panaikinančią direktyvas 2001/77/EB; 2003/30/EB (OL 2009 L 140, p. 16), 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 713/2009, įsteigiantį Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūrą ir t.t.

916 Iš plenarinių posėdžių: Darbo grupės parengtas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas grąžintas iniciatoriams tobulinti 2011 m. spalio 21 d. pranešimas VIR. Darbo grupės parengtas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas grąžintas iniciatoriams tobulinti. *LR Seimo pranešimai žiniasklaidai* [interaktyvus]. Vilnius, 2011-10-21 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371187&p_query=Infrastrukt%FBr%F8%20reguliavimo%20&p_tr2=2>.

917 Šio darinio steigimo priežastys numatytos tokios: sukurti labiau prognozuojamą, skaidresnę ir stabilesnę verslo aplinką, kurioje būtų lengviau numatomas, vienodais principais grindžiamas reguliavimo sprendimų pobūdis ir poveikis. O tai savo ruožtu skatintų investicijas infrastruktūrų sektoriuje; visose infrastruktūrų reguliavimo srityse taikyti tuos pačius reguliavimo principus ir panašius metodus; efektyviau paskirstyti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius priklausomai nuo reguliuojamo sektoriaus poreikių ir sukurti efektyvią reguliuojamų sektorių priežiūros techninę bazę; sukurti ES direktyvų nuostatas atitinkančią stiprią, savarankišką

projektu[918] siūloma įtvirtinti Tarnybos veiklos nepriklausomumą, t. y. Tarnyba savo strateginį veiklos planą įgyvendina ir infrastruktūrų reguliavimo funkcijas atlieka savarankiškai, ji veikia pagal Vyriausybės nustatytas reguliuojamų sektorių ilgalaikes plėtros kryptis atitinkantį strateginį veiklos planą, parengtą vadovaujantis Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika ir patvirtintą Tarnybos direktoriaus. Taip pat pabrėžta, kad Vyriausybė ir kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos negali daryti įtakos Tarnybai, atliekančiai savo funkcijas pagal sektoriniuose įstatymuose nustatytą kompetenciją.

Ši institucija yra vienasmenė, bet joje yra kolegialus darinys, t. y. valdyba. Tarnybos direktorių ir valdybos narius penkerių metų kadencijai (ne daugiau kaip dviems kadencijoms iš eilės) skiria ir atleidžia Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Pretenduojantys į šias pareigas Ministro Pirmininko tarnybai turi pateikti visus dokumentus. Nustatyti tokie pretendentams į direktoriaus ar valdybos narius reikalavimai – nepriekaištingos reputacijos piliečiai, turintys aukštąjį universitetinį (ne žemesnį kaip magistro laipsnio) išsilavinimą. Nustatyti ir atleidimo pagrindai.

Numatyta tokia šio darinio atskaitomybė – Tarnybos direktorius už Tarnybos tikslų įgyvendinimą, Tarnybos veiklos rezultatus ir finansinį skaidrumą yra atsakingas ir atskaitingas Prezidentui ir Vyriausybei; Tarnyba kasmet ne vėliau kaip iki gegužės 1 dienos atsiunčia Seimui, Prezidentui ir Vyriausybei ir viešai paskelbia metinę Tarnybos veiklos ataskaitą ir praėjusių kalendorinių metų finansinių ataskaitų rinkinį; Seimas, Prezidentas ir Vyriausybė teisės aktų nustatyta tvarka turi teisę kviestis Tarnybos direktorių pristatyti metinius Tarnybos veiklos ir finansinius rezultatus; Seimas Seimo statuto nustatyta tvarka dėl Tarnybos metinės veiklos rezultatų gali pareikšti nuomonę. Finansinį ir veiklos auditą atlieka VK. Finansavimo šaltiniai įtvirtinti tokie: valstybės biudžeto asignavimai, tarp jų Tarnybos pajamos ir kitos teisėtai gaunamos lėšos.

Beje, šiam projektui nebuvo pritarta. Tačiau buvo dar keletas pateiktų darbo grupės patobulintų projektų. Paskutinysis pateiktas 2012 m. sausį[919]. Čia nustatyta, kad Infrastruktūrų reguliavimo tarnyba yra valstybės institucija, vykdanti infrastruktūrų reguliavimą ir įgyvendinanti Seimo ir Vyriausybės teisės aktais nustatytas valstybės strategijas ir valstybės politiką reguliuojamuose sektoriuose, Tarnybos savininkė – valstybė, kurios teises ir pareigas įgyvendina Vyriausybė. Darkart paminėta, jog Vyriausybė ir kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos negali daryti įtakos Tarnybai, atliekančiai savo funkcijas pagal reguliuojamų sektorių įstatymuose nustatytą kompetenciją. Beje, tarp veiklos principų abiejuose projektuose nėra nepriklausomumo principo. Nuostatos dėl Seimo galimybės pareikšti nuomonę dėl Tarnybos metinės veiklos rezultatų nebeliko. Šiek tiek papildyti reikalavimai pretenduojantiems į direktoriaus ir valdybos narius pozicijas.

---

reguliavimo instituciją; sukurti aiškų Tarnybos finansavimo mechanizmą, kuris būtų proporcingas Tarnybos sąnaudoms reguliuojamų sektorių atžvilgiu, o tai leistų taupyti visų mokesčių mokėtojų, nesinaudojančių Tarnybos reguliuojamų sektorių paslaugomis, lėšas ir t.t. Žr.: Iš plenarinių posėdžių: Darbo grupės parengtas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas grąžintas iniciatoriams tobulinti 2011 m. spalio 21 d. pranešimas VIR. *Ibid*.

[918] LR Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XIP-3694.

[919] LR Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. XIP-3694 (4).

Akivaizdu, kad Infrastruktūrų reguliavimo tarnyba administraciniu teisiniu statusu būtų artima „Vyriausybei atskaitingoms“ institucijoms. Taigi iš esmės Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektais bandyta įsteigti riboto nepriklausomumo daugiasektorinį darinį. Akcentuotina, jog šie projektai kol kas nėra įgyvendinti[920].

Tačiau idėja kurti daugiasektorines reguliavimo institucijas pasaulyje yra gana plačiai plėtojama. Tokios institucijos yra įsisteigtos DB (Ofcom), Vokietijoje (BNetzA), Austrijoje, Italijoje. Šių institucijų steigimo privalumais laikomi šie aspektai[921]: sumažinta verslo pramonės reguliavimo užvaldymo (angl. *industry capture*) rizika, nes reguliuotojo, atsakingo už daugiau nei vieną sektorių, sprendimai sunkiau lemiami konkrečių verslamonių grupių; sumažinta politinio reguliavimo užvaldymo rizika (angl. *political capture*), nes reguliuotojas, atsakingas už daugiau nei vieną sektorių, yra labiau nepriklausomas nuo šakinės ministerijos, o tai reiškia, kad reguliuotojas nepasiduos politinei įtakai – juk kainų reguliavimas viename sektoriuje galėtų sukurti precedentą kitiems sektoriams; kuriama daugiau precedentų, nes vieno sektoriaus reguliavimo klausimas būdingas kitiems sektoriams, o tai sudarytų nekeliantį abejonių pagrindą investuotojams; ekonomija administracinėje ir aptarnavimo veikloje (biurų patalpos); personalo ekonomija (tie patys teisininkai, ekonomistai, technologijų specialistai, tarpsektorinis reguliavimas, veiksmų koordinavimas); vienodų taisyklių kūrimas ir taikymas keliems sektoriams, nes vienodos procedūros gali būti taikomos keliems sektoriams, pvz., licencijų išdavimo, ginčų sprendimų; veiksmingumas, sprendžiant sektorių konvergenciją, nes ilgainiui darosi sunku suprasti, kur yra, tarkim, telekomunikacijų, o kur programų transliacijos paslauga.

Kokia nauda vartotojams, verslui, valstybei, steigiant daugiasektorinius reguliuotojus? Vartotojams – jų teisės ginamos vienodai, „vieno langelio“ principo užtikrinimas. Verslui – užtikrintas tolygus reguliavimo sprendimų privalomumas, sukurta skaidresnė, stabilesnė investicinė aplinka, nes skirtingų infrastruktūrų rinkų reguliavimo modeliai būtų panašūs, grindžiami tais pačiais principais, sumažinta administracinė našta. Valstybei – mažesnė finansinė reguliavimo institucijos išlaikymo našta, didesnis nepriklausomumas, nes veikla apimtų daugiau sektorių, todėl ūkio subjektams būtų sunkiau veikti reguliavimo sprendimus (kadangi kai kuriuose sektoriuose vyrauja stambūs ūkio subjektai, tai reguliuojant vieną sektorių, yra galimybė daryti įtaką reguliavimo institucijai).

Paraleliai nurodytiems tobulinimo bandymams, kuomet iš esmės planuojama mūsų minimas institucijas „pakišti“ po vienu stogu su Vyriausybės įstaigom, akcentuotina ir tai, kad 2012 m. pavasarį pasirodė nauji pasiūlymai dėl Seimo statuto 206 ir 217 straipsnių pakeitimo ir papildymo[922]. Čia siūloma, kad institucijų, kurių vadovus

---

920 Žr.: Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos idėja vėl neįtiko Seimui. *Ekonomika ir verslas* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://iq.lt/ekonomika-ir-verslas/infrastrukturu-reguliavimo-tarnybos-ideja-neprasibrauna-i-seima/>; Infrastrukūrų reguliavimo tarnybos steigimas užsitęsė, sako Prezidentė Dalia Grybauskaitė. *BNS* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2011-04-02]. <javascript:banner100_250_close();>.

921 Žr.: Privalumai įvardyti, remiantis Toolkit tinklalapyje pateikta informacija [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-16]. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.2558.html>, o taip pat medžiaga, gauta iš VKEKK į autorės elektroninį paštą.

922 Projektas dėl Seimo statuto 206 str. ir 217 str. pakeitimo bei 2012 m. gegužę pateiktas Seimo nario V. Bacevičiaus pasiūlymas „dėl Seimo statuto 206 straipsnio pakeitimo projekto“ Nr. 4269.

skiria Seimas arba kurių skyrimui reikalingas Seimo pritarimas, kasmet iki kovo 1 d. turi pateikti metinę veiklos ataskaitą. Komitetai, kuriems pavesta šias ataskaitas nagrinėti, pateikia išvadas ir nutarimo projektą, o Seimas dėl šios ataskaitos priima nutarimą daugiau kaip pusės visų Seimo narių dauguma. Taip pat siūloma 206 straipsnį papildyti šeštąja dalim, t. y. jeigu Seimas nepritaria ataskaitai, tai atitinkamam komitetui pavedama išnagrinėti šios institucijos vadovo tinkamumo eiti pareigas klausimą ir pateikti išvadą bei Seimo nutarimo projektą, jeigu siūlomas vadovo atleidimas. Tačiau abejotina, ar ši nuostata prasminga, žinant Konstitucijos 75 straipsnyje *expressis verbis* įvardytą Seimo teisę pareikšti nepasitikėjimą Seimo skirtiems ar rinktiems pareigūnams. Manytina, kad ne. Akivaizdu, jog susidarė du skirtingi „poliai“: Vyriausybė siūlo įsteigti Infrastruktūrų reguliavimo tarnybą, kurios direktorių ir valdybos narius skiria ir atleidžia Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu, t. y. VKEKK „padaryti“ Vyriausybei atskaitinga institucija, o Seimas tokiais Seimo statuto projektų pasiūlymais iš esmės bando sustiprinti tiriamų institucijų atsakomybės Seimui institutą.

4.7. Apibendrinimas

LR Konstitucijoje nuostatos, garantuojančios nepriklausomumą, yra skirtos teismams ir prokuratūrai. Daugiau Konstitucija nenumato nepriklausomumo garantijų institucijų atžvilgiu. Taigi NRI, atrodytų, svarbiausiame šalies teisės akte nėra įvardijamos. Visgi atsakant į klausimą, ar valstybinių institucijų, atliekančių vykdomajai valdžiai būdingas funkcijas, bet nepriklausančių vykdomosios valdžios institucijoms, steigimas neprieštarauja LR Konstitucijai, būtina plačiau išstudijuoti pagrindinį šalies teisės aktą. Kai kurios Konstitucijos nuostatos suponuoja išvadą, kad Vyriausybė yra aukščiausia valdymo institucija, nes būtent ji sprendžia „valstybės valdymo reikalus“. Tačiau ši nuostata iš esmės atskleidžia Vyriausybės veiklos organizacinę formą. Konstitucijoje *expressis verbis* yra įtvirtinta, kad Seimas be ministerijų steigia valstybės institucijas ir skiria jų vadovus. Taip pat svarbiausias šalies teisės aktas nustato institucijų, steigiamų įstatymų leidžiamosios valdžios, paskirtį – kontrolę. Kadangi reguliavimas dažnai suprantamas, kaip apimantis viešosios kontrolės aspektus, tad, manytina, mūsų tiriamos institucijos gali būti įvardytos kontrolės dariniais. Atsižvelgiant į galiojančius įstatymus, kuriuose numatomas tam tikras nepriklausomumo laipsnis institucijoms, autorės nuomone, NRI steigimas neprieštarauja LR Konstitucijai ir yra suderinamas su Konstitucijos 67 str. 5 p. bei 73 str. 3 d. Šis nepriklausomumas teisės aktuose išreiškiamas institucinio ir personalinio nepriklausomumo garantijų sistema, t. y. draudimu priimti bet kokius nurodymus iš kitų viešojo administravimo subjektų, o taip pat pareigūnų nesikeitimu pasikeitus vykdomosios valdžios sudėčiai. Šios nuostatos, viena vertus, įtvirtinamos teisės aktuose sprendžiant kylančias problemas *ad hoc*, kita vertus, perimamos į nacionalinę teisę iš ES antrinės teisės.

Nagrinėjant Lietuvos NRI politinio nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmus, t. y. institucinį, personalinį, finansinį nepriklausomumą, paaiškėjo, kad daugumos jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose mažiau ar daugiau yra įtvirtintos institucinio ir personalinio nepriklausomumo garantijos. Absoliučiu finansiniu nepriklausomumu disponuoja vienintelė institucija – LB, iš dalies VKEKK,

LRTK, RRT. LB išsiskiria iš kitų institucijų ir tuo, kad jam suteikta politikos formavimo galia, nors draudimo priežiūros ir vertybinių popierių sektoriuje politiką formuoja Finansų ministerija. Likusios institucijos dalyvauja atitinkamos politikos formavime ir ją įgyvendina.

Lietuvos NRI sistema atsižvelgus į jų steigimo, vadovybės formavimo, atskaitomybės, santykių su Vyriausybe specifiką, skiriama į tris lygmenis. Pirmas, aukščiausio nepriklausomumo lygmens Konstitucijoje numatyta institucija – LB. Antras lygmuo – įstatymais įsteigtos NRI: KT, LRTK, VKEKK. Trečias lygmuo – Vyriausybės nutarimais įsteigtos NRI: VATESI, RRT, VPT.

Ištyrus institucijų administracinį teisinį statusą paaiškėjo, kad jų įvardijimas „Seimui atskaitingomis" yra netikslus, nes formuojant šių institucijų vadovybę dalyvauja ne tik Seimas, ir atskaitingos jos yra ne tik Seimui. Remiantis Vyriausybės įstatymu formuluotė „Vyriausybei atskaitingos institucijos" taip pat nėra galima. Tačiau ir Vyriausybės įstaigomis jų negalima įvardyti, nes savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiria iš kitų vykdomosios valdžios institucijų.

Išanalizavus institucijų administracinį teisinį statusą pastebėta, kad tiriamų institucijų veiklos priežiūra yra paviršutiniška, formali, o nepriklausomumo įtvirtinimas kai kuriais atvejais nėra pakankamas. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvoje stebima didelė institucijų diversifikacija, heterogeniškumas. Tai šalies viešąją administraciją daro klaidžią ir nesuprantamą. Taigi neaiški ir tiriamų institucijų vieta Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Manytina, kad suformulavus ir laikantis nuoseklaus politinio požiūrio NRI atžvilgiu padidėtų Lietuvos valstybinės administracijos skaidrumas, veiksmingumas, reguliavimo kokybė.

IŠVADOS

Apibendrinant atlikto tyrimo rezultatus galima teigti, kad ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai iš dalies pasitvirtino. Tuo pagrindu suformuluotos šios pagrindinės išvados:

1. Pagrindinis nepriklausomų reguliavimo institucijų bruožas yra tas, kad jos atlieka vykdomajai valdžiai būdingas funkcijas, tačiau neįeina į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, t. y. jų administracinis teisinis statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų – jos steigiamos atskirais įstatymais, kuriuose nustatytas jų administracinis teisinis statusas, šių organizacijų vadovybės formavime dalyvauja skirtingos valstybės valdžios, vadovybei nustatytas funkcinis laikotarpis, kuris paprastai yra ilgesnis už ją suformavusių konstitucinio lygmens darinių kadencijas, jos dažniausiai finansuojamos iš įmokų, surenkamų iš ūkio subjektų, o kartu yra ir asignavimų valdytojos strateginiams tikslams įgyvendinti. Taigi šiuo atveju nepriklausomumas reiškia reguliavimo institucijų nepriskyrimą vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Toks nepriklausomumas motyvuojamas tuo, kad sprendimai būtų priimami institucijoms nesikoncentruojant ties tais rezultatais, kurie aktualūs vyriausybių įgaliojimų laikui.
2. Institucijų, atliekančių vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, atskyrimas nuo hierarchinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos traktuotinas kaip politinis šių institucijų nepriklausomumas. Jis siejamas su teisiniu reguliavimu, įtvirtinančiu politinio nepriklausomumo garantijų sistemą, sudarytą iš institucinio, personalinio, finansinio nepriklausomumo garantijų.
3. Analizuojant kitų šalių patirtį paaiškėjo, kad visos atstovauja skirtingą NRI modelio koncepciją. JAV, kuri yra laikoma šių institucijų „išradėja“ ir kurios teisės moksle bei teismų praktikoje buvo suformuluoti pagrindiniai reguliavimo institucijų nepriklausomumo postulatai, ilgainiui perimti kitų valstybių viešojo valdymo sistemų, institucinėje sistemoje yra daugybė darinių, vadinamų nepriklausomais reguliavimo subjektais, su skirtingais organizaciniais statusais ir santykiu su valstybės valdžiomis. DB šių darinių spektrui priklauso be galo didelis institucijų kiekis, steigiamų tiek įstatymais, tiek Karališkom privilegijom, tiek privačių susitarimų pagrindais. Prancūzijoje agentūros yra priskirtos prie ministrų atitinkamų valdymo sričių, todėl dėl realaus jų politinio nepriklausomumo galima suabejoti. Vokietijoje ir Čekijoje išskiriamos dvi nepriklausomos valstybinės institucijos – centrinis bankas ir valstybės auditas, likusias galima įvardyti išskirtinio statuso vykdomosios valdžios institucijomis, tačiau ir čia vyrauja skirtingos santykių su valstybės valdžios institucijomis bei atskaitomybės formos.
4. Nepaisant tokio užsienio šalių nepriklausomų reguliavimo institucijų nevienalytiškumo, galima įžvelgti ir visoms bendrų NRI bruožų. Visose šalyse jos įvardijamos kaip dariniai, veikiantys šalia institucinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos. Identifikuojant jas vartojama nepriklausomumo kategorija, formaliai nepriskiriant jų nei prie vienos iš valstybės valdžios institucijų. Joms būdingas kolegialumas, specifinė šių institucijų vadovybės atleidimo tvarka, sustiprinta

kadencijų nustatymu, įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių funkcijų derinys bei šių institucijų didesnio ar mažesnio nepriklausomumo lygmuo nuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos.

5. ES agentūros negali būti įvardijamos reguliavimo dariniais ta prasme, kaip tai daroma nacionaliniu lygmeniu, nes jos neturi tokių plačių diskrecinių galių. Tai siejama su ETT suformuluotu institucinės pusiausvyros principu, pagal kurį negalima suteikti plačių diskrecinių galių subjektams, neįvardytiems Sutartyje. Tačiau jos disponuoja panašiu nepriklausomumo lygmeniu, kuriuo disponuoja ir atitinkamos nacionalinės reguliavimo institucijos, t. y. jos tam tikru lygmeniu yra nepriklausomos nuo ES Komisijos, tačiau nėra nepriklausomos nuo atitinkamos politikos.
6. ES valstybinių narių institucinei konfigūracijai didelę įtaką daro ES liberalizuojančios direktyvos, kuriose išreiškiami politinio nepriklausomumo garantijų reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms.
7. Ištyrus Lietuvos NRI administracinį teisinį statusą paaiškėjo, kad Lietuvoje jų statusas pasižymi nevienalytiškumu. Todėl gana sunku jas apibrėžti, nustatyti jų sistemą bei vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje.
    7.1. Lietuvos NRI įvardijimas „Seimui atskaitingomis“ yra netikslus, nes šių institucijų vadovybės formavime dalyvauja ne tik Seimas ir atskaitingos jos ne tik Seimui. NRI Lietuvos administracinėje teisėje galima apibrėžti kaip centrinio valstybinio administravimo institucijas, nepatenkančias į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą, sudaromas dalyvaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, veikiančias ekonomikos srityse, steigiamas reguliuoti infrastruktūrinės pramonės šakas.
    7.2. Lietuvos NRI institucijų sistema, atsižvelgus į jų steigimo, vadovybės formavimo, atskaitomybės, santykių su Vyriausybe specifiką, yra trijų lygmenų. Aukščiausiam lygmeniui priklauso konstitucinio lygmens institucija, turinti galią pati formuoti atitinkamą politiką ir disponuojanti finansiniu nepriklausomumu. Antrajam lygmeniui priklauso įstatymais įsteigtos NRI. Trečiajam lygmeniui priklauso Vyriausybės nutarimais įsteigtos institucijos, tačiau savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiriančios iš kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemai priklausančių darinių.
8. Lietuvos reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų teisinio reguliavimo bei atskaitomybės disfunkcijos:
    8.1. institucinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad niekas negali panaikinti, pakeisti ar paveikti tiriamų institucijų priimamų sprendimų, draudimą priimti kitų subjektų nurodymus, teisės aktuose *expressis verbis* labiausiai išplėtotas LB, VKEKK administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Tuo tarpu likusių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose apsiribojama norma „savarankiška institucija“, „priimdama sprendimus turi būti nepriklausoma“ ir pan.;
    8.2. ne visų NRI personalinis nepriklausomumas užtikrinamas tuo, kad jų vadovybės formavime dalyvauja skirtingi konstitucinio lygmens dariniai (pvz., KT, RRT, VATESI, VPT). Teisės aktuose nustatomos kai kurių NRI vadovy-

bių kadencijos yra trumpesnės nei penkeri metai. Tuo tarpu ES direktyvose rekomenduojama, kad jos būtų ilgesnės nei penkeri metai. Personaliniam reguliavimo institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbu teisės aktuose nurodyti kriterijus pretendentams į tiriamų institucijų vadovybę, ypač išsilavinimo pobūdį. Tačiau daugumoje atvejų įstatymuose nenurodyti išsilavinimo reikalavimai. Institucijų kolegialumas yra vienas iš svarbesnių personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonių, tačiau keletas jų yra vienvaldės, tiesa, kuriose egzistuoja patariamieji neetatiniai dariniai. Personaliniam institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbūs institucijų vadovybės atlygių koeficientai. Pastebėtina, kad vienų institucijų vadovybės atlygio koeficientai numatyti įstatymuose (LB valdybos, VATESI viršininko), kitų reglamentuojami Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme. Čia tarp reguliuojančių institucijų vadovybių išryškėja didžiuliai atlyginimų skirtumai, nors visų NRI tikslas yra panašus – efektyvus reguliavimas. Maža to, neretai atsitinka, kad administracijų vadovų, kurių statusą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, atlygiai didesni už komisijos ar tarybos narių atlygius, *ipso facto* jau keletą metų Konkurencijos taryboje vietoje penkių narių dirba keturi, o Kainų komisijoje vienas komisijos narys dirba kone dvejus metus pasibaigus jo funkciniam laikotarpiui.

8.3. finansinis nepriklausomumas būdingas tik Lietuvos bankui. Kitų institucijų biudžetus sudaro valstybės biudžeto asignavimai arba veiklos pajamos ir asignavimai. Tačiau tai, kad institucija gali būti finansuojama iš veiklos pajamų dar negarantuoja jos finansinio nepriklausomumo, nes mūsų tiriamos institucijos tiesiogiai nedisponuoja savo pajamomis;

8.4. institucijų atžvilgiu vykdomą kontrolę išskaidėme į parlamentinę, Vyriausybės, Prezidento, išorinę finansų kontrolę ir teisminę. Išanalizavus parlamentinę, Vyriausybės ir valstybės vadovo atliekamą kontrolę paaiškėjo, kad ji yra gana formali, nesukelianti jokių pasekmių institucijoms. Maža to, nėra aiškiai reglamentuota ataskaitų svarstymo tvarka, taip pat nėra nustatytų išsamių reikalavimų ataskaitoms. Ataskaitų svarstymas yra numatytas Seimo statute, Vyriausybės įstatyme, Vyriausybės darbo reglamente. Pagal Seimo statutą ataskaitos turi būti svarstomos Seimo komitetuose, o paskui Seimo posėdžiuose. Tačiau dažniausiai jų svarstymai apsiriboja komitetų lygmeniu. Jeigu ataskaita pateikiama valstybės vadovui, jokių dokumentų Prezidentas tuo atžvilgiu nepriima. Jeigu institucija įpareigota pateikti ataskaitą Vyriausybei, tai ji aptariama Vyriausybės posėdžių arba pasitarimų metu, paprastai priimant nieko neįpareigojančią rezoliuciją „atsižvelgti į ataskaitą“. Visų minimų institucijų veiklos ir finansinį veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė (išskyrus pačios Valstybės kontrolės, kurios veiklos auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė). Tuo šios institucijos nesiskiria nuo kitų viešojo administravimo subjektų. Minimų institucijų veiklos teisėtumo kontrolę, joms įgyvendinant teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdikcines funkcijas, atlieka administraciniai teismai, tam tikrais atvejais ginčus nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, o taip pat ETT.

PASIŪLYMAI

1. Įstatymuose vartojamos kategorijos „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ arba „savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui“, autorės nuomone, yra prieštaringos ir neatitinkančios realybės. Todėl siūlytina pasiremti kitų valstybių praktika ir šias institucijas jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose įvardyti nepriklausomomis valstybinio administravimo ar reguliavimo institucijomis, o kategoriją „Seimui atskaitingos“ ar „Vyriausybei atskaitingos“ visiškai atsisakyti.
2. Kadangi infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliuotojų tikslai panašūs, tai ir veikti jos gali pagal tą pačią institucinę schemą, naudodamos tuos pačius reguliavimo instrumentus. Todėl siūlytina kiekviename NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančiame teisės akte, t. y. Konkurencijos, Energetikos, Visuomenės informavimo, Branduolinės energijos, Elektroninių ryšių įstatymuose įtvirtinti visas tris – institucinio, personalinio, finansinio – politinio nepriklausomumo garantijų sistemos grupes:
   2.1. nacionalinėje teisėje turi būti įtvirtintos nuostatos, kuriomis būtų užtikrinta, jog į nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis nebūtų intervencijos iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui;
   2.2. būtina suvienodinti institucijų vadovybės formavimo tvarką, t. y. formuojant vadovybę turi dalyvauti dvi skirtingos valstybės valdžios – įstatymų leidžiamoji valdžia ir valstybės vadovas. Institucijos vadovybė turi būti sudaryta iš nelyginio narių skaičiaus, t. y. turi būti kolegiali. Narių kadencijos turi būti ilgesnės už darinių, kurie dalyvauja jų skyrime ir atleidime, funkcinius laikotarpius, tad siūlytinas kadencijos laikas gali būti šešeri ar daugiau metų;
   2.3. institucijoms įstatymais turi būti nustatyta teisė pačioms sudaryti ir tvirtinti strateginius veiklos planus;
   2.4. institucijoms įstatymais turi būti įtvirtinta teisė dalyvauti formuojant atitinkamą politiką, t. y. NRI turi būti Seimo ir Vyriausybės ekspertė joms formuojant atitinkamą politiką;
   2.5. institucijoms turi būti suteikta teisė teikti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus Vyriausybei nereikalaujant ministrų vizų;
   2.6. kadangi institucijos turi būti formuojamos ekspertiniu pagrindu, tai jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose turi būti labiau detalizuoti pretendentams į vadovybės narius keliami reikalavimai, nurodant išsilavinimo pobūdį, tam tikrais atvejais – darbo patirtį;
   2.7. vadovybių atlygiai turi būti pakankami, kad būtų užtikrintas materialinės vadovybės narių garantijos, taip pat siūlytina užtikrinti socialines garantijas, pavyzdžiui, baigus kadenciją ir nepaskyrus antrajai išmokama išeitinė kompensacija. Ši kompensacija išmokama tiek vidutinių mėnesinių atlyginimų dydžio, kiek metų nepertraukiamai truko jų kadencija taryboje ar komisijoje.

Skirtingų institucijų, siekiančių panašių tikslų, vadovybių atlygiai negali tarpusavyje taip skirtis, kaip šiuo metu;

2.8. finansinis nepriklausomumas galėtų būti maksimaliai užtikrintas, jei NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose būtų numatyta, jog NRI finansuojamos iš įstatymais nustatytų įmokų, surenkamų iš ūkio subjektų;

2.9. turi būti nustatyti detalūs reikalavimai ataskaitoms, ataskaitų svarstymo nustatytų procedūrų turi būti laikomasi, t. y. institucijų veiklos ataskaitos privalo būti intensyviai svarstomos.

3. Norint tinkamai įgyvendinti liberalizuojančių direktyvų nuostatas dėl nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų, siūlytina valstybiniu lygmeniu išgryninti NRI koncepciją.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

LR teisės norminiai aktai ir jų projektai

1. LR Konstitucija. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Banko įstatymas. *Vyriausybės žinios.* 1922, Nr.104-818.
3. LR administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1029.
4. LR asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. I-1374.
5. LR Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų valstybės organų įsteigimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1990, Nr. 11-352.
6. LR Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos". *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 23-672.
7. LR 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 2010, Nr. XI-1210.
8. LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. XI-1823.
9. LR baudžiamasis kodeksas. *Valstybės žinios.* 2000, Nr. VIII-1968.
10. LR biudžetinių įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-1113.
11. LR biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. I-430.
12. LR branduolinės energijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. I-1613.
13. LR civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. IX-743.
14. LR Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-678.
15. LR elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr.69-2382.
16. LR elektros energetikos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2000, Nr. VIII-1881.
17. LR energetikos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. IX-884.
18. LR Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. XIP-3694.
19. LR įstatymas Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 22-634.
20. LR konkurencijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. VIII-1099.
21. LR konkurencijos įstatymo įsigaliojimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1100.
22. LR mokslo ir studijų įstatymas. *Valstybė žinios,* 2009, Nr. XI-242.
23. LR moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2006, Nr. VIII-947.
24. LR pašto įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 36-1070.
25. LR politinių partijų ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios.* 2010, Nr. XI-813.
26. LR Prezidento rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 2010, Nr. I-28.
27. LR referendumo įstatymas. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. IX-929.
28. LR savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-532.
29. LR Seimo kontrolierių įstatynas. *Valstybės žinios.* 1998, Nr. VIII-950.
30. LR Seimo rinkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. I-2721.
31. LR Seimo statutas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-399.
32. LR šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios.* 2003, Nr. IX-1565.

33. LR teisėkūros įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. XI-2136.
34. LR vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas. *Valstybės žinios.* 2007, Nr. VIII-1708.
35. LR valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 2000, Nr. VIII-1904.
36. LR valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 82-4267.
37. LR Valstybinės kultūros paveldo komisijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. IX-2453.
38. LR valstybės kontrolės departamento įstatymas. *Valstybės žinios.* 1990, Nr. 17-444.
39. LR valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. I-907.
40. LR valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1316.
41. LR viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1999, Nr. VIII-1234.
42. LR viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios.* 1997, Nr. 67-1659.
43. LR viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. I-1491.
44. LR Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. IX-985.
45. LR Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos įstatymas. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. X-1666.
46. LR Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios.* 1994, Nr. I-464.
47. LR visuomenės informavimo įstatymas. *Valstybės žinios.* 1996, Nr. I-1418.
48. LR Prezidento 1995 m. liepos 7 d. dekretas Nr**.** 688 „Dėl valstybinės energetikos išteklių kainų ir energetinės veiklos kontrolės komisijos“. *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 57-1431.
49. LR Prezidento 2002 m. balandžio 12 d. dekretas Nr. 1741 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos sudėties“. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 40-1479.
50. LR Prezidento 2007 m. rugpjūčio 3 d. dekretas Nr. 1K-1077 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos tarybos narių skyrimo“. *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 88-3486.
51. LR Prezidento 2012 m. kovo 29 d. dekretas Nr. 1K-1012 „Dėl Valstybinės atominės energetikos inspekcijos viršininko paskyrimo“. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 39-1927.
52. LR Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 23 d.nutarimas Nr. Nr.I-2796 „Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos“. *Valstybės žinios.* 1992, Nr. 23-672.
53. LR Seimo 1998 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. VIII-612 „Dėl Nacionalinės sveikatos tarybos nuostatų patvirtinimo”. *Valstybės žinios.* 1998, Nr. 7-136.
54. LR Seimo 2001 m gegužės 22 d. nutarimas Nr. X-341 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2000 m. veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios.* 2001, Nr. 45-1578.
55. LR Seimo 2001 m. rugsėjo 18 d. nutarimas Nr. IX-510 „Dėl Lietuvos banko 2000 metų finansinės ataskaitos“. *Valstybės žinios.* 2001, Nr. 82-2836.
56. LR Seimo 2002 m gruodžio 10 d. nutarimas Nr. IX-1274 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2001 m. veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 123-5560.
57. LR Seimo 2003 m. kovo 25 d. IX-1404 nutarimas „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios.* 2003, Nr. 32-1326.
58. LR Seimo 2004 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. IX-2341 „Dėl Žurnalistų etikos inspektoriaus veiklos reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2004, 113-4203.
59. LR Seimo 2004 m. lapkričio 2 d. nutarimas Nr. IX-2532 „Dėl Etninės kultūros globos tarybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 165-6027.

60. LR Seimo 2006 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. X-930 "Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2004 ir 2005 m. veiklos ataskaitų". *Valstybės žinios,* 2006, Nr. 133-5028.
61. LR Seimo 2007 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. X-1272 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2006 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* Nr. 77-3062.
62. LR Seimo 2007 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. X-1283 "Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2006 metų veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2007, *Valstybės žinios.* Nr. 103-4198.
63. LR Seimo 2008 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. X-1600 "Dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos 2007 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 69-2626.
64. LR Seimo 2008 m. rugsėjo 15 d. nutarimas Nr. X-1724 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2007 metų veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 110-4192.
65. LR Seimo 2009 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. XI-438 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos 2008 metų veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 117-4997.
66. LR Seimo 2009 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. XI-625 „Dėl Lietuvos mokslo tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 153-6902.
67. LR Seimo valdybos 2010 m. gegužės 12 d. sprendimas Nr. SV-S-669 „Dėl darbo grupės pasiūlymams dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengti sudarymo".
68. LR Seimo 2010 m. rugsėjo 28 d. nutarimas Nr. XI-1043 „Dėl Valstybės kontrolės 2009 m. veiklos ataskaitos". *Valstybės žinios.* 2010, Nr. 120-6098.
69. LR Seimo 2011 m. birželio 23 d. nutarimas Nr. XI-1530 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 78-3805.
70. LR Seimo 2011 m. gruodžio 1 d. nutarimas Nr. XI-1769 "Dėl Valstybės kontrolės finansinio audito". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 150-7055.
71. LR Seimo 2012 m. sausio 30 d. nutarimas Nr. XI-1922 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių komercinių bankų priežiūros efektyvumo ir situacijos bankrutuojančioje akcinėje bendrovėje banke „Snoras" išsiaiškinimo sudarymo". *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 16-687.
72. LR Vyriausybės 1991 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 433 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos įsteigimo". *Valstybės žinios.* 1991, Nr. 32-886.
73. LR Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 1994, Nr. 63-1238**.**
74. LR Vyriausybės 1995 m. birželio 23 d. Nr. 896 nutarimas „Dėl Valstybinės konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 54-1344.
75. LR Vyriausybės 1996 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 1185 „Dėl Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos įsteigimo". *Valstybės žinios.* 1996, Nr. 100-2293.
76. LR Vyriausybės 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1473 „Dėl Viešojo pirkimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsteigimo". *Valstybės žinios.* 1996, Nr. 125-2918.
77. LR Vyriausybės 1999 m. liepos 12 d. Nr. 822 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 62-2047.
78. LR Vyriausybės 2000 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 617 „Dėl Valstybės įmonės Valstybinės radijo dažnių tarnybos reorganizavimo į Vyriausybės įstaigą Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės". *Valstybės žinios.* 2000, Nr. 46-1316.

79. LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 42-1455.
80. LR Vyriausybės 2002 m. vasario 13 d nutarimas Nr. 223 „Dėl Valstybinės kalbos inspekcijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 17-670.
81. LR Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimas Nr. 877 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos 2001 m. veiklos ataskaitos“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 60-2440.
82. LR Vyriausybės 2002 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 1014 „Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 69-2814.
83. LR Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. Nr. 1747 „Dėl valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 109-4819.
84. LR Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 1029 „Dėl Ryšių reguliavimo tarnybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 131-4734.
85. LR Vyriausybės nutarimas 2008 m. balandžio 24 d. Nr. 358 „Dėl ministerijų, Vyriausybės kanceliarijos, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų sąrašo pagal grupes patvirtinimo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 49-1812.
86. LR Vyriausybės nutarimas 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1244 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros taisyklių ir teisinio reguliavimo stebėsenos pažymos pavyzdinės formos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 121-5212.
87. LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.
88. LR Vyriausybės 2010 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 466 „Dėl viešųjų infrastruktūrų reguliavimo tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 51-2494.
89. LR Vyriausybės 2010 m. rugsėjo 22 d. nutarimas Nr. 1389 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo nr. 1511 „Dėl vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 138-6075.
90. LR Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimas Nr. 1469 „Dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 125-6392.
91. LR Vyriausybės 2010 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1448 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos prioritetų“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 123-6285.
92. LR Vyriausybės 2011 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 244 „Dėl Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Narkotikų kontrolės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės reorganizavimo, reorganizavimo sąlygų aprašo ir Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 28-1331.
93. LR Vyriausybės 2011 m. liepos 7 d. nutarimas Nr. 797 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 84-4094.
94. LR Vyriausybės 2011 m. rugsėjo 21 d. nutarimas Nr. 1103. „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos branduolinės energijos įstatymą ir Lietuvos Respublikos radioaktyviųjų atliekų tvarkymo įstatymą. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 118-5548

95. LR Vyriausybės 2011 m. lapkričio 2 d. nutarimas Nr. 1283 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 134-6364.
96. LR Vyriausybės 2011m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 1517 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 161-7630.
97. LR Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.
98. Ministro Pirmininko 2012 m. vasario 29 d. potvarkis Nr. 67. „Dėl Valstybinės atominės energetiko saugos inspekcijos viršininko ir jo pavaduotojų atlyginimo“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-05-20]. <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=64B8E248-DF42-4A0C-996B-B10179CFBEE7>.
99. LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 323 “Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos 2012-2014 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo”. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 37-1835.
100. LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 495 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ pakeitimo. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 56-2770.
101. LR Vyriausybė nutarimo “Dėl valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų patvirtinimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 1 d. nutarimo Nr. 1014 “Dėl valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos nuostatų ir valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos tarybos nuostatų patvirtinimo” ir jį keitusio Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo pripažinimo netekusiais galios” projektas, pateiktas 2012 m. rugpjūčio 1 d. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-02]. <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=150468&p_query=atomin%EBs&p_tr2=2&p_org=&p_fix=n&p_gov=n>.
102. Lietuvos banko valdybos 2009 m. gruodžio 30 d. nutarimas Nr. 245 „Dėl teisės teikti mokėjimo paslaugas Lietuvos Respublikoje ir kitose valstybėse narėse įgyvendinimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 4-182.
103. Lietuvos banko valdybos 2012 m. vasario 23 d. nutarimas Nr. 03-43 „Dėl užsienio valstybių elektroninių pinigų įstaigų filialų, įsteigtų Lietuvos Respublikoje, licencijavimo taisyklių“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 28-1283.
104. Konkurencijos tarybos 2000 m. sausio 13 d. nutarimas Nr.1 „Dėl reikalavimų ir sąlygų susitarimams, kurie dėl savo mažareikšmio poveikio negali itin riboti konkurencijos, patvirtinimo“ *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 181-6732.
105. Konkurencijos tarybos 2002 m. lapkričio 14 d. Nr. 129 „Dėl Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos darbo reglamento“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 114-5127.
106. Konkurencijos tarybos 2008 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. 1S-27 „Dėl Draudžiamų susitarimų dalyvių atleidimo nuo baudų ir jų sumažinimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 29-1053.
107. LR Konkurencijos tarybos 2011 m. vasario 24 d. nutarimas Nr. 2S-7 „Dėl energiją taupančių prietaisų reklamos atitikties Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo reikalavimams“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 17-126.
108. Konkurencijos tarybos pirmininko 2011 m. kovo 4 d. įsakymas Nr. 2V- „Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos 2011-2013 m. strateginis veiklos planas“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. <http://kt.gov.lt/veikla/planai_2011_1a.doc>.

109. Lietuvos mokslo tarybos 2010 m. spalio 25 d. nutarimas Nr. VII-50 "Dėl Mokslinių tyrimų konkursinio finansavimo tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo". *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 117-5532.
110. Lietuvos vyriausiosios rinkimų komisijos 2005 m. rugsėjo 15 d. sprendimas Nr. KS – 24 „Dėl Politinės reklamos žymėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 107-5564.
111. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos administracijos direktoriaus 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. V-1 "2012-2014 metų strateginis veiklos planas". [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. <http://www.rtk.lt/assets/files/STRATEGINIS%20VEIKLOS%20PLANAS.doc>.
112. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2006 m. rugsėjo 27 d. sprendimas Nr. 97 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos nuostatų patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 106-4041.
113. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2007 m. kovo 14 d. Nr. 17 sprendimas „Dėl užmokesčio už licenciją dydžio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 32-1183.
114. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2011 m. sausio 12 d. Nr. KS-1 sprendimas „Dėl reikalavimų komerciniams audiovizualiniams pranešimams ir reklamos transliavimui, visuomenės informavimo audiovizualinėmis priemonėmis paslaugų, radijo programų ir atskirų programų rėmimo radijo ir (ar) televizijos programose įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 7-303.
115. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2011 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. N–24 „Radijo ir televizijos komisijos narių darbo apmokėjimo tvarkos aprašas" [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.rtk.lt/lt/komisija/lrtk_nariu_apmokejimo_tvarka>.
116. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2012 m. sausio 11 d. nutarimas Nr. KS-3 „Dėl nuobaudos taikymo UAB „Sporto komunikacijos" už licencijos Nr. T387st sąlygų pažeidimus" [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-20]. <http://www.rtk.lt/lt/lrtk_sprendimai/sprendimai/del_nuobaudos_taikymo_uab_sporto_komunikacijos_uz_licencijos_nr_t387st_salygu_pazeidimus>.
117. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2012 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. KS-102 „Dėl nuobaudos taikymo UAB „Tele-3" už Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo reikalavimų pažeidimus" [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-20]. <http://www.rtk.lt/lt/lrtk_sprendimai/sprendimai/del_nuobaudos_taikymo_uab_tele-3_uz_lietuvos_respublikos_visuomenes_informavimo_istatymo_reikalavimu_pazeidimus1>.
118. Lygių galimybių kontrolieriaus 2005 m. kovo 5 d. pažyma „Dėl atlikto tyrimo dėl galimos diskriminacijos amžiaus pagrindu"; Lygių galimybių kontrolieriaus 2011 m. lapkričio 7 d. pažyma „Dėl reikalavimų kraujo donorams", Lygių galimybių kontrolieriaus 2007 m. liepos 3 d. pažyma „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės sprendimo – atsisakymo duoti leidimą renginiui „Už įvairovę. Prieš diskriminavimą" (pažymos atsiųstos elektroniniu paštu iš Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos 2012 m. kovo 5 d.).
119. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. liepos 1 d. įsakymas „Dėl Universaliųjų pašto paslaugų teikėjo sąnaudų apskaitos taisyklių patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 83-3100.
120. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2010 m. rugsėjo 9 d. įsakymas „Dėl Radijo dažnių (kanalų), kuriuos galima naudoti be atskiro leidimo, sąrašo patvirtinimo". *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 108-5577.

121. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2011 m. spalio 21 d. įsakymas Nr. 1V-1017 „Dėl ginčų tarp ūkio subjektų, teikiančių elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas, ir ginčų tarp pašto paslaugų teikėjų ir (ar) pasiuntinių paslaugų teikėjų sprendimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 130-6177.
122. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2011 m. lapkričio 7 d. įsakymas Nr. 1V-1085 „Dėl Lietuvos Respublikos Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2005 m. gruodžio 23 d. įsakymo Nr. 1V-1160 „Dėl elektroninių ryšių paslaugų teikimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 134-6391.
123. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus 2012 m. kovo 5 d. įsakymas Nr. 1V-1020 „2012-2014 –ųjų metų strateginis veiklos planas“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. <http://www.rrt.lt/lt/veikla_23/planavimo-dokumentai/2012-2014-m.strateginis-61br.html>.
124. Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 20-790.
125. Valstybės kontrolieriaus 2005 m. rugsėjo 23 d. įsakymas “Įmonės dėl valstybės kontrolės finansiniam auditui atlikti kandidatų parinkimo tvarkos patvirtinimo ir kandidatų parinkimo”. Dokumentas viešai neprieinamas.
126. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2002 m. spalio 11 d. įsakymas Nr. 42 „Dėl „Branduolinės energetikos objektų ir svarbių saugai sistemų priešgaisrinės saugos reikalavimai“ patvirtinimo. *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 100-4486.
127. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos viršininko 2005 m. birželio 13 d. įsakymas Nr. 22.3-28 „Dėl Branduolinės energetikos objektų ir branduolinių medžiagų fizinės saugos bendrųjų reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2005, Nr. 75-2737.
128. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2009 m. birželio 18 d. protokolinis sprendimas Nr. O2-22, kuriuo Komisija nurodė savivaldybei šilumos kainų nustatymo pažeidimus. *Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.regula.lt/lt/Teisminiai_gincai/pasibaige/silumos/>.
129. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. vasario 28 d. nutarimas „2011-2013 metų strateginis veiklos planas“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. <http://www.regula.lt/lt/veikla/strateginis-planas/2011-2013_Strateginis_veiklos_planas.pdf>.
130. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. liepos 7 d.. nutarimas „Dėl Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų elektros energetikos sektoriuje kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios,* Nr. 89-4301.
131. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. liepos 8 d. administracinio teisės pažeidimo protokolas Nr. K1-9 dėl ATPK 99(7) straipsnio 1 dalyje nurodyto pažeidimo. *Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.regula.lt/lt/Teisminiai_gincai/pasibaige/silumos/>.
132. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2012 m. vasario 28 d. nutarimas Nr. O3-47 „Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos darbo reglamentas“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-12]. <http://www.regula.lt/lt/veikla/darbo-reglamentas/darbo_reglamentas_naujas.pdf>.
133. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2012 m. liepos 27 d. nutarimas Nr. O3-200 „Dėl Elektros energijos sisteminių paslaugų kainos nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybinės žinios.* 2012, Nr. 91-4771.
134. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. rugsėjo 14 d. įsakymas Nr. 1S-134 Viešųjų pirkimų tarnybos vidaus tvarkos taisyklės. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2011/Vidaus_tvarkos_taisykles_2011-09-14.pdf>.

135. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gruodžio 13 d. Nr. 1S-184 „Dėl skelbimų teikimo Viešųjų pirkimų tarnybai tvarkos ir reikalavimų skelbiamai supaprastintų viešųjų pirkimų informacijai aprašo ir supaprastintų viešųjų pirkimų skelbimų (pranešimų) tipinių formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 157-7463.
136. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gruodžio16 d. įsakymas Nr. 1S-190 „Dėl perkančių organizacijų veiklos, susijusios su viešųjų pirkimų procedūrų vykdymu, tikrinimų taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 158-7495.
137. Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2012 m. sausio 19 d. įsakymas Nr. 1S-7 „Viešųjų pirkimų tarnybos 2012-2014 metų strateginis veiklos planas“. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-08]. <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2012/20122014%20metu%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf>.
138. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos 2005 m. rugsėjo 7 d. sprendimas Nr. KS – 24 „Dėl privačių interesų deklaracijų pildymo ir pateikimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios.* 2005, Nr. 123-4414.

Europos Sąjugos teisės aktai

139. Commission Decision of 2006 October 26 establishing the Trans-European Transport Network Executive Agency pursuant to Council Regulation (EC) No 58/2003 (2007/60/EC). [2006] OJ, L 32.
140. Commission decision of 2 February 2007 establishing the European Research Council (2007/134/EC). [2007] OJ, L 57.
141. Commission Decision of 14 December 2007 setting up the „Research Executive Agency“ for the management of certain areas of the specific Community programmes People, Capacities and Cooperation in the field of research in application of Council Regulation (EC) No 58/ 2003. [2007] OJ, L 11.
142. Commission Decision of 20 June 2008 amending Decision 2004/858/EC in order to transform the “Executive Agency for the Public Health Programme” into the “Executive Agency for Health and Consumers” (2008/544/EC). [2008] OJ, L 173.
143. Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in markets in telecommunications terminal equipment. [1988] OJ, L 131.
144. Commission Directive 90/388 of 29 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services. [1990] OJ, L 192.
145. Council Regulation of 18 December 1986 No 3906/89 on economic aid to a certain countries of Central and Eastern Europe. [1986] OJ, L 375.
146. Council Regulation of 7 May 1990 No 1360/90 establishing a European Training Foundation. [1990] OJ, L 131.
147. Council Regulation of 19 December 2002 No. 58/2003 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the managment of Community programmes. [2002] (OJ L 11).
148. Council Regulation of 24 June 2005 No 1112/2005 amending Regulation (EC) No 2062/94 establishing a European Agency for Safety and Health at Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of the 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. [2005] OJ, L 295.
149. Directive 96/92/EC of the European Parliament and the Council of 19 December 1996 concerning common rules for internal market in elecrticity. [1996] OJ, L 027.

150. Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services. [1997], OJ, L 117.
151. Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of the 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications. [1997] OJ, L 295.
152. Directive of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 No 2008/6/EC amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. [2008] OJ, L 52.
153. Europos Parlamento ir Tarybos 1995 m. spalio 24 d. direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo. [1995] OL, L 281.
154. Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. gruodžio 15 d. direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo. [1997] OL, L 15.
155. Europos Parlamento ir Tarybos 2000 m. gruodžio 18 d. reglamentas 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo. [2000] OL, L 8.
156. Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. sausio 28 d. reglamentas 178/2002 nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras. [2002] OL, L 31.
157. Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. kovo 7 d. direktyva 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (Leidimų Direktyva). [2002] OL, L 108/21.
158. Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. kovo 7 d. direktyva 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos (Pagrindų Direktyva). [2002] OL, L 108/33.
159. Europos Parlamento ir Tarybos 2002 m. birželio 27 d. reglamentas 1406/2002 įsteigiantis Europos jūrų saugumo agentūrą. [2002] OL, L 208.
160. europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 96/92/EB. [2003] OL, L 296.
161. europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. birželio 26 d. direktyva 2003/55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 98/30/EB. [2003] OL, L 176.
162. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 10 d. reglamentas (EB) Nr. 460/2004 įsteigiantis Europos tinklų ir informacijos apsaugos agentūrą. [2004] OL, L 77.
163. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. direktyva 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo. [2004] OL, L 134.
164. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. kovo 31 d. reglamentas 726/2004 nustatantis Bendrijos leidimų dėl žmonėms skirtų ir veterinarinių vaistų išdavimo ir priežiūros tvarką ir įsteigiantis Europos vaistų agentūrą. [2004] OL, L 136.
165. Europos Parlamento ir Tarybos 2004 m. balandžio 21 d. reglamentas 851/ 2004 steigiantis Europos ligų ir prevencijos ir kontrolės centrą. [2004] OL, L 142.
166. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 12 d. reglamentas 1920/2006 dėl Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (nauja redakcija). [2006] OL, L 376.

167. Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. gruodžio 18 d. reglamentas 1907/2006 dėl cheminių medžiagų registracijos, įvertinimo, autorizacijos ir apribojimų (REACH), įsteigiantis Europos cheminių medžiagų agentūrą, iš dalies keičiantis Direktyvą 1999/45/EB bei panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 793/93, Komisijos reglamentą (EB) Nr. 1488/94, Tarybos direktyvą 76/769/EEB ir Komisijos direktyvas 91/155/EEB, 93/67/EEB, 93/105/EB bei 2000/21/EB. [2006] OL, L 396.
168. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas 2006 m. gruodžio 20 d. 1922/2006 įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą. [2006] OL, L 403.
169. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. vasario 20 d. reglamentas 216/2008 dėl bendrųjų taisyklių civilinės aviacijos srityje ir įsteigiantis Europos aviacijos saugos agentūrą, panaikinantis Tarybos direktyvą 91/670/EEB, Reglamentą (EB) Nr. 1592/2002 ir Direktyvą 2004/36/EB. [2008] OL, L 79.
170. Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. reglamentas 1335/2008 iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 881/2004, įsteigiantį Europos geležinkelių agentūrą. [2008] OL, L 354.
171. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. kovo 11 d. reglamentas 223/2009 dėl Europos statistikos, panaikinantis Europos Parlamento ir Europos Tarybos reglamentą 1101/2008, taip pat Tarybos reglamentą (EB) Nr. 322/97 bei Tarybos sprendimą 89/382EEB, Euratomas, įsteigiantį Europos Bendrijų statistikos programų komitetą. [2009] OL, L 87.
172. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. balandžio 23 d. reglamentas 401/2009 dėl Europos aplinkos agentūros bei Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo. [2009] OL, L 126.
173. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. reglamentas (EB) Nr. 713/2009 įsteigiantis Energetikos reguliavimo institucijų bendradarbiavimo agentūrą. [2009] OL, L 211.
174. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211.
175. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. direktyva 2009/73/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti direktyvą 2003/55/EB. [2009] OL, L 211.
176. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d direktyva 2009/72/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, panaikinanti Direktyvą 2003/54/EB. [2009] OL, L 211.
177. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d. reglamentas 1211/2009 dėl Europos elektroninių ryšių reguliuotojų institucijos (EERRI) ir Biuro įsteigimo. [2009] OL, L 337.
178. Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. lapkričio 25 d. direktyva 2009/140/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo. [2009] OL, L 337.
179. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. kovo 10 d. direktyva 2010/13/ES dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų tam tikrų nuostatų, susijusių su audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų teikimu, derinimo. [2010] OL, L 95.
180. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. gegužės 19 d. reglamentas Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo. [2010] OL, L 132.

181. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. rugsėjo 22 d. reglamentas 912/2010, kuriuo įsteigiama Europos GNSS agentūra, panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1321/2004 dėl Europos palydovinės radijo navigacijos programų valdymo struktūrų sukūrimo ir iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 683/2008. [2010] OL, L 276.
182. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas 1093/201, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos bankininkystės institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/78/EB. [2010] OL, L 331.
183. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d reglamentas 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB. [2010] OL, L 331.
184. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos vertybinių popierių ir rinkų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/77/EB. [2010] OL, L 331.
185. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. reglamentas 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo. [2010] OL, L 331.
186. Komisijos 2009 m. balandžio 20 d. sprendimas kuriuo taikant Tarybos reglamentą (EB) Nr. 58/2003 įsteigiama Švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros vykdomoji įstaiga, kuriai pavedama administruoti Bendrijos veiksmus švietimo, garso ir vaizdo bei kultūros srityse (2009/336/EB). OL, L 101.
187. Regulation (EEC) No 337/75 of the Council of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training. [1975] OJ, L 039.
188. Regulation (EC) No. 724/ 2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 amending Regulation establishing a European Maritime Safety Agency. [2004] OL, L 129.
189. Tarybos 1975 m. vasario 10 d. reglamentas 337/75 dėl Europos profesinio mokymo plėtros centro įsteigimo. [1975] OL, L 39.
190. Tarybos 1975 m. gegužės 26 d. reglamentas 1365/75 dėl Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondo įsteigimo. [1975] OL, L 139.
191. Tarybos 1989 m. gruodžio 21 d direktyva 89/665/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su peržiūros procedūrų taikymu sudarant viešojo prekių pirkimo ir viešojo darbų pirkimo sutartis, koordinavimo. [1989] OL, L 395.
192. Tarybos 1992 m. vasario 25 d. direktyva 92/13/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų,
193. reglamentuojančių Bendrijos taisyklių taikymą viešųjų pirkimų tvarkai vandens, energetikos, transporto ir telekomunikacijų sektoriuose, suderinimo. [1992] OL, L 76.
194. Tarybos 1993 m. gruodžio 20 d. reglamentas 40/94 dėl Bendrijos prekių ženklo. [1993] OL, L 11.
195. Tarybos 1994 m. liepos 18 d. reglamentas 2062/94 dėl Europos darbuotojų saugos ir sveikatos darbe agentūros įsteigimo. [1994] OL, L 216.
196. Tarybos 1994 m. liepos 27 d. reglamentas 2100/94 dėl augalų veislių teisinės apsaugos Bendrijoje. [1994] OL, L 227.
197. Tarybos 1994 m. lapkričio 28 d. reglamentas 2965/94, įsteigiantis Europos Sąjungos įstaigų vertimo centrą. [1994] OL, L 314.

198. Tarybos 1995 m. birželio 19 d. direktyva 95/18/EB dėl geležinkelio įmonių licencijavimo. [1995] OL, L 143.
199. Tarybos 2002 m. gruodžio 16 d. reglamentas 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo. [2002] OL, L 1.
200. Tarybos 2002 m. gruodžio 19 d. reglamentas 58/ 2003, nustatantis vykdomųjų įstaigų, kurioms pavedamos Bendrijos programų valdymo užduotys, įstatus. [2002] OL, L 11.
201. Tarybos 2004 m. spalio 26 d. reglamentas 2007/2004, įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą. [2004] OL, L 349.
202. Tarybos 2005 m. balandžio 26 d. reglamentas 768/2005, įsteigiantis Bendrijos žuvininkystės kontrolės agentūrą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2847/93, nustatantį bendros žuvininkystės politikos kontrolės sistemą. [2005] OL, L 128.
203. Tarybos 2007 m. vasario 15 d. reglamentas (EB) Nr. 168/2007, įsteigiantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą. [2007] OL, L 53.
204. Tarybos 2009 m. birželio 25 d. direktyva 2009/71 EURATOMAS, kuria nustatoma Bendrijos branduolinių įrenginių branduolinės saugos sistema. [2009] OL, L 172.
205. Tarybos 2009 m. liepos 19 d. direktyva 2009/70 EURATOMAS, kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema. [2009] OL, L 164.
206. Tarybos 2011 liepos 19 d. direktyva, kuria nustatoma panaudoto branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo Bendrijos sistema. [2011] OL, L 199.

Kiti Europos Sąjungos dokumentai

207. Bendroji pozicija (EB) Nr. 15/2009 Tarybos priimta 2009 m. vasario 16 d. siekiant priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/?/EB, iš dalies keičiančią Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir susijusių priemonių sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo (2009/C 103 E/01). [2009] OL, C103 E.
208. *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>.
209. *Communication from the Commission – European Governance: Better lawmaking, COM (2002) 275 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>.
210. *Europos Bendrijų Komisijos pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2002/21/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų bendrosios reguliavimo sistemos, Direktyvą 2002/19/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų sujungimo ir prieigos prie jų ir Direktyvą 2002/20/EB dėl elektroninių ryšių tinklų ir paslaugų leidimo, KOM (2007) 697 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2007 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0697:FIN:lt:PDF>.

211. *Europos Bendrijų Komisija pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2003 /54/EB dėl elektros energijos vidaus rinkos bendrųjų taisyklių, KOM (2007) 528 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2007 [žiūrėta 2012-01-10]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0528:FIN:LT:PDF>.
212. *Europos Bendrijų Komisija pasiūlymas: Europos Parlamento ir Tarybos direktyva iš dalies keičianti Direktyvą 2003 /55/EB dėl gamtinių dujų vidaus rinkos bendrųjų tikslų, KOM (2007) 529 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2007 [žiūrėta 2012-01-10]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0529:FIN:LT:PDF>.
213. *European Commission Note from Legal Service The Community Agencies SEC (2001) 340*. Gauta elektroniniu paštu iš European Commission, B-1049 Brussels - Belgium/ Commission Européenne, B-1049 Bruxelles - Belgique. Telephone: (32-2) 299.11.11 Office: BERL 1/111. Telephone: direct line (32-2) 298.01.24. E-mail: Rafal.Szyndlauer@ec.europa.eu.
214. *European Governance*: *Preparatory Work for the White Paper* [interaktyvus]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-01]. <http://ec.europa.eu/governance/areas/preparatory_work_en.pdf>.
215. *Europos tinkamo administravimo kodeksa*s [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-16]. <http://www.lrski.lt/document_db/tfiles/106.doc>.
216. *Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM (1987) 290 final* [interaktyvus]. Brussels: Commission of the European Communities, 1987 [žiūrėta 2012-02-06]. <http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_telecom_services__common_market_com_87_290.pdf>.
217. *Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys", KOM (2008) 135 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2008 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:LT:DOC>.
218. *Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis*
219. [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2009 [žiūrėta 2012-01-30]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:LT:PDF>.
220. *Reforming the Commission – A White Paper – Part I, COM (2000) 0200 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2000 [žiūrėta 2011-11-06]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0200(01):EN:HTML> .
221. *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, COM (1995) 163 final* [interaktyvus]. Brussels: Commssion of the European Union, 1995 [žiūrėta 2012-01-02]. <http://aei.pitt.edu/1120/1/east_enlarg_wp_COM_95_163.pdf>.
222. *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>.
223. *1998 metų Europos Komisijos ataskaita dėl Lietuvos pažangos rengiantis narystei Europos Sąjungoje* [interaktyvus]. Europos Komisija, 1998 [žiūrėta 2012-01-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=5752&p_query=apie%20Lietuvos%20pa%FEang%E0%20rengiantis%20narystei&p_tr2=2>.
224. *1999 metų reguliarioji Europos Komisijos ataskaita apie Lietuvos pažangą rengiantis*

225. *narystei Europos Sąjungoje* [interaktyvus]. Europos Komisija, 1999 [žiūrėta 2012-01-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=10022&p_query=apie%20Lietuvos%20pa%FEang%E0%20rengiantis%20narystei&p_tr2=2>.

Tarptautinės sutartys

226. Branduolinės saugos konvencija. *Valstybės žinios*. 2009, Nr.140-6153.
227. *Convention concerning International Carriage by Rail of 9 May 1980 in the version of Protocol of 3 June 1999.* [interaktyvus]. Intergovernmental organization for international carriage by rail, 2011 [Žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.otif.org/fileadmin/user_upload/otif_verlinkte_files/07_veroeff/02_COTIF_99/COTIF_1999_01_01_2011_e.pdf>.
228. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). [2010] OL, C 83.
229. Jungtinė panaudoto kuro tvarkymo saugos ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymo saugos konvencija. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 36-1186.
230. Limos deklaracija. [interaktyvus]. *Tarptautinė aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija*, 1977 [žiūrėta 2012-01-04]. <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=37>.
231. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (suvestinė redakcija). [2010] OL, C 83.
232. Treaty Establishing the European Community (consolidated version). [2002] OJ, C 325.

Kitų valstybių teisės aktai

233. Administrative Procedure Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-29]. <http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>.
234. Basic Law of Federal Republic of Germany [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-11]. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#62>.
235. Bundesbank Act [interaktyvus]. Bundesbank [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/bbkgesetz_en.pdf>.
236. Bundesrechnungshof Act [interaktyvus]. Bundesrechnungshof [žiūrėta 2012-04-11]. <http://bundesrechnungshof.de/we-about-us/legal-authority/brh-act_e.pdf>.
237. Communications Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Communications Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://transition.fcc.gov/Reports/1934new.pdf>.
238. Congressional Review Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.archives.gov/federal-register/laws/congressional-review/>.
239. Constitution of the Republic of Cyprus [interaktyvus]. Cyprus Government Web Portal [Žiūrėta 2012-03-04]. <http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/0/C44572D7363776ACC2256EBD004F3BB3?OpenDocument>.
240. Constitution of October 4, 1958 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>.
241. Consumer Product Safety Act, 4 paragrafas, [interaktyvus]. The U.S. Consumer Product Safety Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.cpsc.gov/businfo/cpsa.pdf>.
242. Energy Reorganization Act [interaktyvus]. The U.S. Nuclear Regulatory Commission [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev1/vol-1-sec-2-to-5.pdf>.

243. Executive Order 29146, 1980 [interaktyvus]. The U. S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>.
244. Executive Order 12498 – Regulatory Planning Process, 1985 [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive order/12498.html>.
245. Executive Order 12866 – Regulatory Planning and Review, 1993 [interaktyvus]. The U.S. Federal Register [žiūrėta 2011-06-22]. <ht http://www.plainlanguage.gov/populartopics/regulations/eo12866.pdff>.
246. Federal Reserve Act [interaktyvus]. Board of Governors of the U.S. Federal Reserve System [žiūrėta 2012-04-09]. <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section%2010.htm>.
247. Federal Trade Commission Act [interaktyvus]. The U.S. Federal Trade Commission [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.ftc.gov/ogc/FTC_Act_IncorporatingUS_SAFE_WEB_Act.pdf>.
248. Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.gesetze-im-internet.de/begtpg/__1.html>.
249. Gesetz gegen Wettebewerbsbeschrankungen. Act against Restraints of Competition [interaktyvus]. Bundeskartellamt [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundeskartellamt.de/wEnglisch/download/pdf/GWB/110120_GWB_7_Novelle_E.pdf>.
250. Public Bodies Act [interaktyvus]. The UK Statute Law Database [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/contents/enacted>.
251. Railway Labor Act [interaktyvus]. The U.S. National Mediation Board [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.nmb.gov/documents/rla.html>.
252. Securities Exchange Act [interaktyvus]. The U.S. Securities and Exchange Commission [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.sec.gov/about/laws/sea34.pdf>.
253. Statut Akreditační komise [interaktyvus]. ČR Akreditační komise [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/234_statut_ak_2004.pdf>.
254. Statut Českého statistického úřadu schválený usnesením vlády České republiky číslo 1160 ze dne 7. listopadu 2001, ve znění usnesení vlády České republiky číslo 682 ze dne 18. června 2007 [interaktyvus] ČR statistický úřad [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statut_ceskeho_statistickeho_uradu>.
255. Statut Českého telekomunikačního úřadu [interaktyvus]. ČR telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/1/download/Statut_CTU/statut_ctu.pdf>.
256. The Constitution of the Republic of Poland [interaktyvus]. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [žiūrėta 2012-03-04]. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
257. The Constitution of the United States [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-14]. <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>.
258. United States Code [interaktyvus]. The U.S. Office of the Law Revision Counsel [žiūrėta 2011-07-05]. <http://uscode.house.gov/>.
259. Usnesení vlády České republiky č. 650 ze dne 25. června 2001 [interaktyvus]. Vláda České republiky [žiūrėta 2011-07-28]. <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/540BF31E4C93D3B8C12571B6006D2EBA>.
260. *Ústava České republiky*. Nakladatelstvi Olomouc, 1997.

261. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky [interaktyvus]. Portál veřejné správy [žiūrėta 2011-07-29]. <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=31338&fulltext=&nr=2~2F1969&part=&name=&rpp=15#local-content.
262. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance [interaktyvus]. Česká národní banka [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/zakony/download/zakon_o_cnb.pdf>.
263. Zákon č. 166/1993 Sb., o nejvyšším kontrolním úřadu [interaktyvus]. Nejvyšší kontrolní úřad [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.nku.cz/assets/zakon_166-93.pdf>.
264. Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě [interaktyvus]. Státní statistická služba [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/5_zaruky_nestrannosti_statni_statisticke_sluzby_>.
265. Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/Legislativa/273_1996.pdf>.
266. Zákon č. 111/1998 Sb.,o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů [interaktyvus]. Akreditační komise [žiūrėta 2011-09-15]. http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/226_CZ_Zakon_111_1998_sb_uplne_zneni.pdf.
267. Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách [interaktyvus]. Český telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/cs/download/postovni_sluzby/zakon_29-2000_zpsl-uplne_zneni_01-2011.pdf>.
268. Zákon č. 100/ 2000 Sb., o ochraně osobních údajů [interaktyvus]. Úřad pro ochranu osobních údajů [žiūrėta 2011-07-30]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=4&submenu=5>.
269. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky [interaktyvus]. Sbírka zákonů [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-o-majetku-ceske-republiky-5184.html>.
270. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) [interaktyvus]. Energetický regulační úřad [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.eru.cz/dias-browse_articles.php?parentId=91&deep=off&type=>.
271. Zákon 231/2001 Sb. ze dne 17. května 2001, o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů [interaktyvus]. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.rrtv.cz/cz/static/cim-se-ridime/stavajici-pravni-predpisy/pdf/231-2001.pdf>.
272. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole [interaktyvus]. Ministersto financí České republiky [žiūrėta 2011-07-29]. <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakony_1542.html>.
273. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích [interaktyvus]. Portál veřejné správy [žiūrėta 2011-09-15]. <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=127~2F2005&rpp=15#seznam>.
274. Zákon č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti [interaktyvus]. Český telekomunikační úřad [žiūrėta 2011-09-15]. <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2005/sb074-05.pdf>.

Europos Teisingumo Teismo praktika

275. Case C-39/70, *Norddeutsches Vieh – und Fleischkontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* [1971] ECR 49.
276. Case C-51/71-54/71, *International Fruit Company e.a.v. Produktschap voor Groenten en fruit* [1971] ECR 1107.
277. Case C-8/88, *Allemagne v. Commission* [1990] ECR I-2321.
278. Case C-10/56, *Meroni vs. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1958] ECR 157.
279. Case C-98/80, *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité* [1981] ECR 00301.

LR Konstitucinio Teismo nutarimai ir sprendimai

280. LR Konstitucinio Teismo 1995 m. gruodžio 6 d. nutarimas "Dėl Vyriausybės nutarimo teisėsaugos darbuotojų darbo apmokėjimo klausimais". *Valstybės žinios.* 1995, Nr. 101-2264.
281. LR Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės programos". *Valstybės žinios.* 1998, Nr. 5-99.
282. LR Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Seimo statute numatytos apkaltos procedūros". *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 42-1345.
283. LR Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės". *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 101-2916.
284. LR Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21d. nutarimas "Dėl teisėjų paskyrimo procedūros ir kitų Teismų įstatymo normų". *Valstybės žinios.* 1999, Nr. 109-3192.
285. LR Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl teisėjų darbo apmokėjimo įstatymo normų". *Valstybės žinios.* 2001, Nr. 62-2276.
286. LR Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas "Dėl Vyriausybės sprendimo koncentruoti rinkos struktūras". *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 102-3636.
287. LR Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro atleidimo tvarkos". *Valstybės žinios.* 2003, Nr. 10-366.
288. LR Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams". *Valstybės žinios.* 2004, Nr.186-6780.
289. LR Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl medžioklės įstatymo". *Valstybės žinios.* 2005, Nr. 63-2235.
290. LR Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo". *Valstybės žinios. 2006, Nr.* 36-1293.
291. LR Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas „Dėl teisminės valdžios konstitucinės sistemos ir savivaldos, teisėjų paskyrimo, paaukštinimo, perkėlimo ar atleidimo iš pareigų, taip pat dėl teisėjų įgaliojimų pratęsimo". *Valstybės žinios. 2006, Nr.* 51-1894.
292. LR Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas "Dėl Konstitucinio Teismo statuso". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 65-2400.
293. LR Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. Nutarimas "Dėl teisėjo teisės kreiptis į teismą". *Valstybės žinios.* 2006, Nr. 130-4910.

294. LR Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus skyrimo“. *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 90-3580.
295. LR Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“. *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 110-4511.
296. LR Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimas „Dėl konkursų į valstybės tarnautojo pareigas“. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 10-350.
297. LR Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl baudžiamojo įsakymo“. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 11-388.
298. LR Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl keleivių veižimo užsakomaisiais reisais“. *Valstybės žinios.* 2008. Nr. 28-1018.
299. LR Konstitucinio Teismo 2008 m. gegužės 28 d. nutarimas “Dėl teismo įgaliojimų rinkti įrodymus“. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 62-2353.
300. LR Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas “Dėl valstybės skolos išieškojimo”. *Valstybės žinios.* 2008, Nr. 75-2965.
301. LR Konstitucinio Teismo 2009 m. gegužės 15 d. sprendimas „Dėl Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatų, susijusių su teisėjo atleidimu pasibaigus įgaliojimų laikui, išaiškinimo“. *Valstybės žinios.* 2009, Nr. 58-2251.
302. LR Konstitucinio Teismo 2010 m. birželio 29 d. nutarimas „Dėl teisėjų valstybinių pensijų“. *Valstybės žinios.* 2010, Nr. 134-6860.
303. LR Konstitucinio Teismo 2011 m. vasario 14 d. nutarimas „Dėl teisėjų atlyginimų“. *Valstybės žinios.* 2011, Nr. 20-967.
304. LR Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 11 d. sprendimas “Dėl bylos nutraukimo”. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 56-2786.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika

305. LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{442} –3053/2011.
306. LVAT 2011 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{502} –2301/2011.
307. LVAT 2011 kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{575} –3/2011.
308. LVAT 2011 m. vasario 7 d. nutartis administracinėje byloje A^{858} –259/2011.
309. LVAT 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A^{858} –1309/2010.
310. LVAT 2010 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{444} – 4/2010.
311. LVAT 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I^{502} –17/2009.
312. LVAT 2009 m. spalio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{502} –34/2009.
313. LVAT 2008 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{248} –715/2008.
314. LVAT 2007 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{17} –08/2007.
315. LVAT 2007 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{6} –05/2007;
316. LVAT 2006 m. spalio 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{1} –05/2006.
317. LVAT 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{7} –2203/2006.
318. LVAT 2006 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{1} –04/2006.
319. LVAT 2005 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A^{1} –931/2005.
320. LVAT 2005 m. rugsėjo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I^{1} – 03/2005.
321. Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas administracinė byla Nr. I-2040-624/2009 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-03-03]. <http://www.lrkt.lt/Prasymai/52_2009.htm>.

Užsienio valstybių teismų praktika

322. *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147 (HL).
323. *Association of Data Proccesing Service Organizations vs Camp*, 397 US 150 [1970] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/us/397/150/case.html>.
324. *Bi-Metallic Investment Co v State Board of Equalization*, 239 US 441 [1915] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/us/239/441/case.html>.
325. *Bowsher v Synar,* 478 US 714 [1986] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-21]. <http://supreme.justia.com/us/478/714/case.html>.
326. *Buckley v. Valeo,* 424 US 1 [1976] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-28]. <http://www.constitution.org/ussc/424-001.htm>.
327. Le Conseil d'État, 24 février 2001, M. Jean Tiberi dėl debatų organizavimo televizijoje savivaldybių rinkimo metu [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.rajf.org/spip.php?article61>.
328. *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council,* 467 U.S. 837 [1984] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/467/837/case.html>.
329. *cf R v Radio Authority, ex p Bull*, [1998] QB 294 (CA).
330. *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe,* 40 401 U.S. 402 [1971] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/401/402/case.html>.
331. *Décision n° 88-248 DC du le Conseil constitutionnel* [1989] [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-08-06]. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1989/88-248-dc/decision-n-88-248-dc-du-17-janvier-1989.8636.html>.
332. *Les autorités administratives indépendantes.* Rapport Public, 2001. [interaktyvus]. Le rapport du le Conseil d'État [žiūrėta 2012-08-07]. <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/contributions.html>.
333. *Greater Boston Television Corp. V. FCC,* 463 F 2d 268 [1971] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-22]. <http://openjurist.org/463/f2d/268/greater-boston-television-corporation-v-federal-communications-commission>.
334. *Humphrey's Executor v. U.S.,* 295 U.S. 630, 79 L.Ed. 1620 [1934] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-07-03]. <http://supreme.justia.com/us/295/602/case.html>.
335. *Immigration and Naturalization v. Chadha,* 462 US 919 [1983] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-21]. <http://supreme.justia.com/us/462/919/case.html>.
336. *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade* [1977] QB 643.
337. *Londoner v Denver,* 210 US 373 [1908] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/us/210/373/>.
338. *Morrison v. Olson,* 487 US 654 [1988] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-22]. <http://supreme.justia.com/us/487/654/case.html>.
339. *Mistretta v. United States,* 488 U.S. 361 [1989] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>.

340. *Myers v. U.S.,* 272 U.S. 52, 71 L. Ed. 160 [1926] [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-29]. <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=272&invol=52>.
341. Nález č. 90/ 2001 Sb. ÚS, sv. 22 (č. 278/ 2001 Sb. a oprava č. 96/ 2002 Sb.)
342. [interaktyvus]. Ústavní soud České republiky [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.concourt.cz/view/pl-14-01>.
343. *R v Criminal Injuries Compensation Board,* ex p Schofield, [1971] 1 WLR 926.
344. *R v Gaming Board, ex p Benaim and Khaida*, [1970] 2 QB 427.
345. *Wabash, St Louis and Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 [1886] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Center [žiūrėta 2011-07-04]. <http://supreme.justia.com/us/118/557/case.html>.
346. *Whitman v American Trucking Association, Inc.,* 99-1257, 99-1426 [2001] [interaktyvus]. The U.S. Supreme Court Cent [žiūrėta 2011-06-29]. <http://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/457/case.html>.

Specialioji literatūra

347. Amann, E., *et. al. Regulating Development: Evidence from Africa and Latin America*. Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
348. Aman, A., C. *Aministrative Law in a Global Era*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
349. Anderson, E., J. *The Emergence of the Modern Regulatory State*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1962.
350. Andoura, S.; Timmerman, P. Governance of the EU: The Reform of Debate on European Agencies Reignited. *European Policy Institutes Network* [interaktyvus]. Working Paper 2008, 19, [žiūrėta 2011-10-10]. <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>.
351. Andruškevičius, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
352. Andruškevičius, A. *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas, 2008.
353. Andruškevičius, A. Probleminiai administracinės teisės reguliavimo dalyko klausimai. *Teisė.* 2002, 42: 7-14.
354. Andruškevičius, A.; Paškevičienė, L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
355. Arasimavičius, M. *Azartinių lošimų teisinio reguliavimo ypatumai Skandinavijos ir Baltijos valstybėse. Lyginimasis tyrimas.* Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
356. Armstrong, M.; Cowan, S.; Vickers, J. *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Cambridge, Massachuchusetts, London, England: The MIT Press, 1994.
357. Bach, D.; Newman, A., L. The European regulatory state and global public policy: micro-institutions, macro-influence. *Journal of European Public Policy*. 2007, 14 (6): 827–846.
358. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
359. Bakaveckas, A. *Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
360. Baldwin, R.; Cave, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press Inc., 1999.

361. Baldwin, R.; McCrudden, C. *Regulation and Public Law*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1987.
362. Baldwin, R.; Scott, C.; Hood, C. *A reader on regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
363. Beesley., M., E. *Privatization, regulation and deregulation*. London: Routledge published in association with the Institute of Economic Affairs, 1997.
364. Best, S.; Teske, P.; Mintrom, M. Terminating the oldest living regulator: the death of the Interstate Commerce Commisssion. *International Journal of Public Administration*. 1997, 12: 2067–2096.
365. Boehm, K.; Garlick, B. *Quangos and quangocrats: the shelgate directory of public bodies, executive agencies, nationalised industries, public corporations and regulators*. London: Klaus Boehm Publications Ltd and Shelgate Publishing Co Ltd, 1998.
366. Braibant, G.; Stirn, B. *Le droit administratif francais*. Paris : Presses de Sciences po et Dalloz, 1996.
367. Breyer, S. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press, 1982.
368. Buck, J. The G*ranger Movement: a Study in Agricultural Organization and its Political, Economic and Social Manifestations 1870-1880*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1963.
369. Button, K., *et. al. The age of regulatory reform*. Oxford: Clarendon, 1989.
370. Caffagi, F., *et. al. Reframing self-regulation in European Private Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006.
371. Cane, P. *Administrative law*. 5th edition. New York: Oxford University Press, Inc., 2004.
372. Cann, S., J. *Administrative Law*. 2nd edition. North America: Sage Publications, 1998.
373. Caranta, R., *et.al. Independent administrative authorities*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2004.
374. Carsten, G.; Flinders, M.; Van Thiel, S. Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1999, 12 (2): 129–146.
375. Carsten, G. Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2003, 3: 269–280.
376. Chia-Chuen, Ch.; Mjelde, J.W.; Ozuna, T. Political Pressure and Regulatory Control. *Public Choice,* 1998, 97: 687–700.
377. Chiti, E. Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies. *European Law Journal*. 2004, 10 (4): 402–438.
378. Christensen, T.; Laegreid, P. Governmental Autonomisation and Control: the Norwegian Way. *Public Administration and Development*. 2004, 24 (2): 129–137.
379. *Clarke, M. Regulation: the social control of business between law and politics*. New York: St. Martin's Press, 2000.
380. Cooper, P., J. *Public Law and Public Administration*. 4th Edition. Printed in the United States of America, 2007.
381. Croley, P., S. *Regulation and Public Interests: the Possibility of Good Regulatory Government*. New York: Princeton University Press, 2008.
382. Cukierman, A. *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press, 1992.

383. Cukierman, A.; Webb, S., B.; Neyapti, B. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes (3). *The World Bank* [interaktyvus]. The World Bank Economic Review, 1992 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/CUKIERMANAWEBBNEYAPTIMeas.pdf>.
384. Curtin, D. Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal*. 2007, 13 (4): 523–541.
385. Davies, A., C., L. *The Public Law of Government Contracts*. New York: Oxford University Press Inc., 2008.
386. Delgado, F. L.; Meza, M. Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America. *The International Monetary Fund* [interaktyvus]. International Monetary Fund, Working Paper, 2011 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11299.pdf>.
387. Decoopman, N., *et. al. Le désordre des Les autorités administratives indépendantes: l'exemple du secteur economique et financier.* France: Collection Ceprisca, 2002.
388. Dieter, H., *et.al. Competition in regulated industries*. New York: Oxford University Press, 1998.
389. Dohler, M. Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. W*est European Politics*. 2002, 25 (1): 101–124.
390. Donnelly, M., C. *Delegation of Governmental Power to Private Parties. A Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press Inc., 2007.
391. Eberlein, B.; Grande, E. Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state. *Journal of European Public Policy*. 2005, 12 (1): 89–112.
392. Epstein, L.; Walker, T., G. *Constitutional Law for a Changing America: Institutional Powers and Constraints*. Washington DC: CQPress, a division of Congressional Quaterly, Inc., 2007.
393. Europe after 1992: new regulatory strategies. San Domenico, Florence: European University Institute, 1992, 92/31.
394. Feintuck, M. *'The public interest' in regulation*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2007.
395. Feldman, D., *et. al. English Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
396. Flinders, M. Distributed Public Governance in Britain. *Public Administration*. 2004, 82 (4): 883–909.
397. Flinders, M., V., *et. al. Quangos, accountability and reform: the politics of quasi-government*. New York: St. Martin's Press in association with Political Economy Research Centre, University of Sheffield, 1999.
398. Foillard, P. *Droit administratif.* Paris: Paradigme publications universitaires, 2004.
399. Freedman, J., O., *Crisis and legitimacy: the administrative process and American government*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1978.
400. Frydman, R.; Rapaczynski, A. *Privatizacija Rytų Europoje: ar mažėja valstybės įtaka?* Vilnius: Litterae universitatis, 1996.
401. Fulcher, J. *Kapitalizmas.* Vilnius: Eugrimas, 2007.
402. Gaulė, E.; Naturjeva, S. Agentūracijos konceptualizavimas ir raidos ypatumai. Viešoji politika ir administravimas. 2012, 11 (1): 103-116.
403. Geradin, D.; Petit, N. The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. *The Jean Monnet Programme* [interaktyvus]. Jean Monnet Working Paper, 2004 [žiūrėta 2011-10-10]. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/04/040101.pdf>.

404. Geradin, D.; Munoz, R.; Petit, N. *Regulation through Agencies in the EU: a New Paradigm of European Governance*. Chelrenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005.
405. Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience. *Columbia Journal of European Law*. 2004-2005, 11: 1–52.
406. Goodhart, C., A., E.; Charles, A., E., T*he regulatory response to the financial crisis*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.
407. Guogis, A.; Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 4: 26–34.
408. Gentot, M. Les autorités administratives indépendantes. 2e edition. Paris: Montchrestien, Paris 1994.
409. Geradin, D. The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn From American Experience. *Columbia Journal of European Law*, 2004-2005, 11: 1– 52.
410. Gilardi, F. Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 873–893.
411. Gilardi, F. The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*. 2005, 11 (4): 139–167.
412. Gilardi, F. *Delegation in the Regulatory State*. MPG Books Ltd, Bodmin, Cornwall, 2008.
413. Goodhart, C., A., E.; Charles, A., E. *The regulatory response to the financial crisis*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.
414. Gray, J. *Apgaulinga viltis: globalaus kapitalizmo iliuzija*. Vilnius: Vaga/Alk, 2006.
415. Guédon, M., J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, E. J. A., 1991.
416. Gwartney, J., D., *et. al. Economics. Public and Private Choice*. South-Western: Mason, 2003.
417. Hall, D., E. *Administrative Law. Bureaucracy in a Democracy*. 2nd edition. Upper Saddle River, New Jersey, 2003.
418. Halligan, J. The quasi-autonomous agency in an ambiguous environment: the Centrelink case. *Public Administration and Development*. 2004, 24 (2): 147–157.
419. Handrlica, J. *Nezávislé správní orgány*. Praha: Studie Národohospodářského Ústavu Josefa Hlávky, 2009.
420. Harcourt, A. The Regulation of Media Markets in selected EU Accession States in Central and Eastern Europe. *European Law Journal*. 2003, 9 (3): 325–327.
421. Haverland, M. When the welfare state meets the regulatory state: EU occupational pension policy. *Journal of European Public Policy*. 2007, 14 (6): 886–904.
422. Hertog, J., General Theories of Regulation. *Economic Institute* [interaktyvus]. CLAV, Utrecht Univeristy, 1999 [žiūrėta 2012-02-12]. <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf>.
423. Herwig, H., C., H.; Turk, A. The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences. *European Law Journal*. 2007, 13 (2): 253–271.
424. Hodgson, P. The Rise and Rise of the Regulatory State. *The Political Quaterly*. 2006, 77 (2): 247–254.
425. Yamamoto, K. Performance of Semi-autonomous Public Bodies: Linkage between Autonomy and Performance in Japanese Agencies. *Public Administration and Development*. 2006, 26: 35–44.

426. *Independent administrative agencies.* Law Reform Commission of Canada. Ottawa: The Commission, 1980.
427. Jarukaitis, I., *et. al.Elektroninių ryšių teisė.* Vilnius: Eugrimas, 2005.
428. Ježek, T. Nezávislé správná orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. *Desět let Ústavy České Republiky.* Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
429. Jordana, J.; Levi-Faur, D. *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, 2004.
430. Judge, D. *Political institutions in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
431. Katkus, A. *Valstybės kontrolė: teisinės padėties ypatumai*. Vilnius: Justitia, 2004.
432. Korsakaitė, D. Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu: sampratos analizė ir formavimas, Vilnius: 2000.
433. Kenneth, W., F. *Administrative Law in the Political System*. USA: West Publishing Company, 1988.
434. Knill, C.; Lehmkuhl, D. The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research*. 2002, 41: 255–280.
435. Kondratienė, V. Lietuvos Respublikos Seimui atskaitingų institucijų paskirtis. *Jurisprudencija*. 2007 12 (102): 67-74.
436. Krapohl, S. Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*, 2004, 10 (5): 518–538.
437. Kūris, E., *et. al. Lietuvos teisinės institucijos*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
438. Lane, E., J. *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai/ALK, 2001.
439. Lamanauskas, T. The Key Features of Independence of National Telecommunmication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė*. 2006, 61: 71–82.
440. Laubadere, A.; Venezia, J.; Gaudement, Y. *Traite de Droit Administratif*. Tome 1. Paris: L.G.D.J, 1999.
441. Lawson, G. *Federal Administrative Law.* American Casebook Series.Thompson-West, 2004.
442. Leuchtenburg, W., E. *The Supreme Court Reborn, the Constitutionial Revolution in the Age of Roosevelt*. New York, 1995.
443. Mackevičius, J. Įmonių finansinių ataskaitų informacija: reikšmė, vertinimas, analizė. *Informacijos mokslai*. 2006, 37: 53-63.
444. Magnette, P. Towards "Accountable Independece"? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model. *European Law Journal*, 2000, 6 (4), p. 326–340.
445. Mayer, C., *et. al. The regulatory challeng*e. Oxford: Oxford University Press, 1995.
446. Majone, G. *et. al. Deregulation or re-regulation?: regulatory reform in Europe and the United States.* London: Pinter, 1990.
447. Majone, G. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, 2003, 8 (3): 319–339.
448. Majone, G. Introduction. *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States.* London: Printer, 1990.
449. Maniokas, K. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjunga*. Vilnius: Eugrimas, 2003.

450. Maniokas, K. Europeizacijos sąvoka ir jos vieta Europos integracijos teorijose. *Politologija* [interaktyvus]. Vilnius, 2002, 4 (28) [žiūrėta 2012-02-02]. <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Politologija/2002-4_28/str4.pdf>.
451. Martin, S.; Parker, D. *The Impact of Privatisation: Ownership and Corporate Performance in the UK*. Routledge, 2005.
452. Martin, F. M. J.; Texieira, P., G. The Imposition of regulatory sanctions by the European Central Bank. *European Law Review*. 2000, 25: 391–407.
453. Mas, I. Central Bank Independence: a Critical View from a Developing Country Perspective. *The World Bank* [interaktyvus]. Washington, 1995 [žiūrėta 2012-02-25]. <http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/disciplinas/ecn933a/crocco/Operacao_governanca_Bancos_Centrais/MAS_I~1D.PDF>.
454. McDonald, L. The Rule of Law in the "New Regulatory State". C*ommon Law World Review*. 2004, 33 (3): 197–221.
455. Meier, K., J. *Regulation, Politics, Bureaucracy, and Economics*. New York: St Martin's Press, 1985.
456. Mikule, V. Nezávislé správní úřady? *Český stát a vzdělanost*. Praha: Karolinum, 2001, p. 251–255.
457. Milčiuvienė, S. *Kainų teisinis reguliavimas elektros energijos rinkoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.
458. Milčiuvienė, S., Milčius, D., Pranevičienė, B. Towards hydrogen economy in Lithuania. *International Journal of Hydrogen Energy*. 2006, 31: 861 – 866.
459. Miller, G. Introduction: the Debate over Independent Agencies. *The Light of Empirical Evidence. Nineteenth Annual Administrative Law Issue. Symposium: Independence of Independent Agencies*. DLJ 1988, p. 216–217.
460. Mises von Ludwig. *Ekonominė politika*. Vilnius: Eugrimas, 2006.
461. Moran, M. *The British Regulatory State: high modernism and hyper-innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
462. Moran, M. Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*. 2002, 32: 391–413.
463. Moss, D.; Cisternino, J. *New Perspectives on Regulation*. The Tobin Project, Inc., 2009.
464. Nakrošis, V. Lietuvos administracinės atskaitomybės sistemos raida. *Politologija*. 2001, 3 (23): 76–112.
465. Neil, M., N.; Sargent, N.; Swan, P. *Law, Regulation, and Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
466. Pajarskas, Š. *Kainodara ir valstybinis reguliavimas rinkos ekonomikoje*. Vilnius: Menedžmentas, 1991.
467. Pakutinskas, P. *Elektroninių komunikacijų teisinio reguliavimo metodai*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.
468. Partington, M. *Introduction to the English legal system*. New York: Oxford University Press, Inc., 2010.
469. Parker, D., *et .al. International Handbook on Privatization*. Edward Elgar – Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2003.
470. Pavlíček, V. *Ústavní pravo České republiky*. Praha: Linde, 2001.
471. Paulikas, V. *Europos Sąjungos institucijos ir valdymas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
472. Pearson, L., *et. al. Administrative Law in a Changing State*. Oregon: Oxford and Portland, 2008.

473. Pelikánová, I. Komise pro cenné papíry a nezávislé správní orgány. *IX. Karlovarské právnické dny. Společnost německých, českých a slovenských právníků*. Mnichov – Praha, 1999.
474. Phedon, N. *Improving policy implementation in an enlarged European Union: the case of national regulatory authorities*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003.
475. Pliatzky, L. Quangos and Agencies. *Public Administration*. 1992, 17: 555–563.
476. Poole, K.; Rosenthal, H. The enduring nineteenth – century battle for economic regulation: The Interstate Commerce Act revisited. *Journal of Law and Economics*. 1993, 36 (2): 837–860.
477. Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: LTU, 2003.
478. Pranevičienė, B.; Milčiuviene, S., The Public and Private Interest Theories in Regulation of Electricity Market". *Consequences of Rights Infringements in Public Law and Private Law* (List of Scientific Articles). Latvija: Daugavpils universitates, Akademiskais apgaus „Saule", 2006: 194 – 202.
479. Prosser, T. *The Regulatory Enterprise: Government, Regulation, and Legitimacy*. New York: Oxford University Press, 2010.
480. Pūraitė, A. *Aukštojo universitetinio mokslo valstybinis reguliavimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
481. Ogus, A. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford – Portland Oregon: Hart Publishing, 2004.
482. Ogus, A. Regulation: Legal Form and Economic Theory. *Law and Economics: Methodology and Application*. Copenhagen: DJOF Publishing, 1998.
483. Peterson, J., *et. al. The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
484. Quintyn, M.; Taylor, M. Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability. *International Monetary Fund* [interaktyvus]. Washington, DC, 2002 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=15679.0>.
485. Raadschelders, J., C., N. Administrative History of the United States: Development and State of the Art. *Administration and Society* [interaktyvus]. 2000, 32 (5) [žiūrėta 2011-07-05]. <http://ejournal.narotama.ac.id/files/499.pdf>.
486. Raipa, A. *et. al. Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2007.
487. *Regards sur l'actualité Les autorités administratives indépendantes*. La Documentation Française, 2007, Nr. 330.
488. *Regulation, economics and the law*. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2001.
489. Register of Regulatory Authorities. *The International Journal of Regulated Law and Practice*. 1992, 1 (1): 413–420.
490. *Report on independent administrative agencies: a framework for decision making*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1985.
491. Richardson, J., *et. al. Regulating Europe. European Public Policy Series*. London; New York: Routledge, 1996.
492. *Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius: Balticon konsultacinė firma,1990.
493. Scott, C. Services of General Interest in EC Law: Matching Values to Regulatory Tecnique in the Public and Privatized Sectors. *European Law Journal*, 2000, 6 (4): 310–325.
494. Schumpeter, J., A. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998.

495. Seerden, R., *et. al. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a comparative anglysis*. Intersentia Uitgevers Antwerpen – Groningen, 2002.
496. Sezen, S. Independent regulatory agencies in Turkey: are they really autonomous? *Public Administration and Development*. 2007, 27: 319–332.
497. Shafritz, J., M.; Rusell, E., W.; Borick, C., P. *Introducing Public Administration*. Pearson Education, Inc., 2007.
498. Shapiro, M. *Independent agencies: US and EU*. San Domenico, Italy: European University Institute Badia Fiesolana, the Robert Schuman Centre, 1998.
499. *Shaw's directory of tribunals and regulatory bodies 1997/98.* Crayford: Shaw, 1997.
500. Sinkevičius, V. Seimo, Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai įgaliojimai sudarant Vyriausybę: aiškinimo probleminiai aspektai. Straipsnis Mykolo Romerio universiteto planuojamoje leisti mokslo studijoje *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje.* Rankraštis. Vilnius, 2012.
501. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2004.
502. Skelcher, C. *Reforming the Quangos*. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. 1998.
503. Skudder, A. The Regulation of Telecommunications in the Czech Republic. *European Law Journal*. 2003, 9 (3): 341–364.
504. Slater, D.; Tonkiss, F. *Rinkos visuomenė*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004.
505. Slatter, F., F. *Parliament and administrative agencies***.** Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1982.
506. Sperling, L. Public Services, Quangos and Women: A Concern for Local Government. *Public Administration*. 1998, 76: 471–487.
507. Staponkienė, J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas.* 2005, 13: 83–91.
508. Stigler, G., J. The Economics of Information. *Journal of Political Economy. 1961,* 69 (3): 213–225.
509. Stigler, G., J., A Theory of Oligopoly. *Journal of Political Economy.* 1964, 72 (1): 44–61.
510. Stigler, G., J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971, 2 (1): 3–21;
511. Stigler, G., J.; Friedland, C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics*. 1962, 5: 1–16;
512. Stigler, G., J. Law or Economics. *Journal of Law and Economics.* 1992, 35: 455–468.
513. Strauss, P. The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*. 1984, 84: 896–598.
514. Sturm, R.; Muller, M., M.; Dieringer, J. Economic Transformation in Central and Eastern Europe: towards a new regulatory regime? *Journal of European Public Policy.* 2000, 7(4): 650–652.
515. Sunstein, C. R. *After the rights revolution: reconceiving the Regulatory State*. Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 1990.
516. Šarkinas, R. Besikeičiantis centrinių bankų vaidmuo Europoje. *Tarptautinės konferencijos* „Lietuvos banko raida ir perspektyvos" *pranešimų medžiaga*. Lietuvos bankas: Vilnius, 1997.
517. Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
518. Šinkūnas, H. *Teisėjų nepriklausomumo įtvirtinimas Lietuvos teisinėje sistemoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2004.

519. Tavits, M.; Annus, T. Agencification in Estonia. *Public Administration and Development*, 2006, 26: 3–14.
520. Thatcher, M. Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 2002, 25(1): 125–147.
521. Thatcher, M. Regulation after Delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*. 2002, 9 (6): 954–972.
522. Thatcher, M. The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2005, 18 (3): 347–373.
523. Thatcher, M.; Sweet Stone, A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002, 25: 1–22.
524. Thynne, I. Statutory Bodies as Instruments of Government in Honk Kong: Review Beginnings and Analytical Challenge Ahead. *Public Administration and Development*. 2006, 26: 45–53.
525. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
526. Titarenko, J. *Lietuvos bankų priežiūros modelis*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002.
527. Tomášek, M. Teoretické problémy ústavního principu nezávislosti centrální banky. *Acta Universitatis Carolinae Juridica*. 2002, 48 (7): 22-37.
528. Turpin, C.; Tomkins, A. *British Government and the institutions: text and materials*. 6th edition. UK: Cambridge University Press, 2007.
529. Urbonas, D. *Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
530. Urmonas, A.; Kanapinskas, V. Teisinio reguliavimo aktualijos Lietuvos gamtinių dujų rinkoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1 (5): 85-102.
531. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2004.
532. Valančius, V. *Teismo ir teisėjo nepriklausomumo principo įgyvendinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2000.
533. Valančius, V.; Kavalnė, S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.
534. Verhey, L., *et. al. Agencies in European and Comparative Perspective*. Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2003.
535. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004.
536. Vogel, S., K. *Freer markets, More Rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996.
537. Vopálka, V. Nezávislé správní orgány. *Ve službách práva*. Praha: C.H. Beck, 2003.
538. Vos, E. European Administrative Reform and Agencies. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies* [ineraktyvus]. EUI Working Papers, 2000/51 [žiūrėta 2011-09-30]. <http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_51.pdf>.
539. Walby, S. The new regulatory state: the social powers of the European Union. *British Journal of Sociology*. 1999, 50:118–140.
540. Watts, D. *Understanding US/UK Government and Politics. A Comparative Guide*. Manchester University Press, 2008.
541. Wettenhall, R. Non-Departmental Public Bodies Under the Howard Governments. *The Australian Journal of Public Administration*. 2007, 66 (1): 62–82.

542. Wettenhall, R. Exploring Types of Public Sector Organizations: Pas Exercises and Current Issues. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2003, 3: 219–245.
543. Žalimas, D., *et.al. Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001.
544. Žilinskas, T. *Draudimo įmonių veiklos priežiūros teisinis reguliavimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.

Žodynai ir enciklopedijos

545. *Black's Law Dictionary*. 6th Edition. West Publishing Co, 1997.
546. Chandler, R.; Plano, J., C. *The Public Administrations Dictionary*. Santa Barbara, California, Oxford, England. 1988.
547. Crowther, J., *et.al. Advanced Learner's Dictionary*. 5th edition. Oxford: Oxford University Press, 1996.
548. *Dictionary of Finance and Banking*. Smullen, J., Hand, N. (eds.). Oxford University Press 2005. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t20.e3073>.
549. *Dictionary of Economics*. Oxford University Press, 2002. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t19>;
550. *Dictionary of Law*. Middlesex: Peter Collin Publishing Ltd, 1998.
551. *Dictionary of the Social Sciences*. Calhoun, C. (ed.) Oxford University Press, 2002. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris Univeristy, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t104.e1376>.
552. Keinys, S., *et.al. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 2000.
553. Kompiuterinis tarptautinių žodžių žodynas. Leidykla "Žodynas", UAB „Fotonija", 2006.
554. Martin, A., E.; Law, J. Oxford Dictionary of Law. Oxford: Oxford University Press, 2006. *Oxford Reference Online* [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-28]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t49.e3311>.
555. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. McLean, I., McMillan, A. (eds.) Oxford: Oxford University Press, 2003. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-03-01]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e112>.
556. *The Oxford Dictionary of Law Enforcement*. Oxford University Press, 2007. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-28]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t239.e2544>.
557. Vitkus, G. *Europos Sąjunga*. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008.
558. *World Encyclopedia*. Oxford University Press, 2005. *Oxford Reference Online*. [interaktyvus]. Mykolas Romeris University, 2008 [žiūrėta 2008-02-29]. <http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t142.e9562>.

Pritaikius ekspertinės apklausos metodą gauta medžiaga

559. Prof. dr. A.Bakavecko mokslinė nuomonė dėl NRI administracinio teisinio statuso. Vilnius, 2012-09-10.
560. Prof. dr. E. Šileikio mokslinė nuomonė dėl NRI steigimo konstitucinių teisinių pagrindų. Vilnius, 2012-08-22.
561. Konkurencijos tarybos pirmininko pavaduotojo E. Šato nuomonė dėl valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modelio metmenų. Vilnius, 2012-07-18.
562. Lietuvos banko valdybos pirmininko pavaduotojo dr. R. Kuodžio nuomonė dėl Lietuvos banko finansinio nepriklausomumo. Vilnius, 2012-08-20.
563. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Biudžeto departamento direktorės D. Kamarauskienės atsakymai į klausimus dėl institucijų finansavimo tvarkos. Vilnius, 2012-08-16.
564. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos pirmininko P. V. Subačiaus nuomonė dėl valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modelio metmenų. Vilnius, 2012-07-02.
565. Ryšių reguliavimo tarnybos direktoriaus pavaduotojos L. Rainienės nuomonė dėl valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modelio metmenų. Vilnius, 2012-07-09.
566. Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos Teisės ir personalo skyriaus vedėjos U. Adomaitytės nuomonė dėl valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modelio metmenų. Vilnius, 2012-07-03.
567. Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos Administracijos direktorės A. Selčinskienės nuomonė dėl valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modelio metmenų. Vilnius, 2012-07-09.
568. Vokietijos federalinės elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūros atstovo visuomenei Walter Funk atsakymai į doktorantės klausimus dėl Agentūros vadovybės formavimo ypatybių, dėl santykių su ministerija, bendradarbiavimo su Federaliniu draudžiamų susitarimų biuru. Bona, 2012-04-20.

Kiti šaltiniai

569. Agency for International Development [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.usaid.gov/>.
570. Akreditační komise [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/>.
571. Ambler, T. Quangos are safe with Cameron. *Adam Smith Institute* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.adamsmith.org/blog/regulation-and-industry/quangos-are-safe-with-cameron/>.
572. Autorité de la concurrence [interaktyvus]. Paris, 2008 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/index.php>.
573. Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.arcep.fr/index.php?id=1&L=1>.
574. Bačiulis, A. Iššūkiai būsimajai vyriausybei. *Veidas* [interaktyvus]. Vilnius, 2008, Nr. 29 [žiūrėta 2008-12-23]. <http://www.veidas.lt/lt.php>.
575. Brogan, B. Why has Cameron surrendered in the war against the quango state? *The Telegraph* [interaktyvus]. London, 1st of March, 2011 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://blogs.telegraph.co.uk/news/benedictbrogan/100078068/why-has-cameron-surrendered-in-the-war-against-the-quango-state/?>.

576. Bundesministerium für Wirtschaft und Techologie [interaktyvus]. Berlin [žiūrėta 2012-04-20]. <http://www.bmwi.de/English/Navigation/Ministry/agencies,did=161258.html>.
577. Categories of Public Bodies: a Guide for Departments. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>.
578. Commission d'accès aux documents administratifs [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cada.fr/fr/presentation/frame.htm>.
579. Commission de régulation de l'énergie [interaktyvus]. Paris, 2000 [žiūrėta 2011-07-05]. <http://www.cre.fr/>.
580. Commission des sondages [interaktyvus]. Paris, 1977 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.commission-des-sondages.fr/>.
581. Commission nationale de l'informatique et des libertés [interaktyvus]. Paris, 1978 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cnil.fr/la-cnil/>.
582. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [interaktyvus]. Paris, 2003 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cnccfp.fr/>.
583. Commission paritaire des publications et agences de presse [interaktyvus]. Paris, 1950 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cppap.fr/>.
584. Commission pour la transparence financière de la vie politique [interaktyvus]. Paris, 1988 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.commission-transparence.fr/>.
585. Commission of Civil Rights [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.usccr.gov/>.
586. Competition and Financial Market: Key findings. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2009 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://www.oecd.org/dataoecd/9/22/43067294.pdf>.
587. Conseil supérieur de l'audiovisuel [interaktyvus]. Paris, 1989 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>.
588. Český statistický úřad [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.czso.cz/>.
589. Český telekomunikační úřad [ineraktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.ctu.cz/o-ctu/zakladni-informace.html>.
590. Danish Competition and Consumer Authority [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-07-15]. <http://www.kfst.dk/en/>.
591. Darbo grupės parengtas Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos įstatymo projektas grąžintas iniciatoriams tobulinti. *LR Seimo pranešimai žiniasklaidai* [interaktyvus]. Vilnius, 2011-10-21 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371187&p_query=Infrastrukt%FBr%F8%20reguliavimo%20&p_tr2=2>.
592. Darbo grupė teiks pasiūlymus dėl Seimui atskaitingų institucijų statuso parengimo. *Seimo valdyba* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4444&p_d=98736&p_k=1>.
593. Department for Education and Employment: Financial Control of Payments made under the Training for Work and Youth Training Programmes in England (HC 402). *National Audit Office* [interaktyvus]. Publications archive 1995-1996 [žiūrėta 2011-07-21]. <http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>.

594. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen [interaktyvus]. Bonn [žiūrėta 2012-04-12]. <http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1931/DE/DieBundesnetzagentur/Bundesnetzagentur_node.html>.
595. Ekonomikos reguliavimas - esminė kliūtis verslui. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2000 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/verslo_reguliavimas_ir_parama_verslui/2407>.
596. Energetický regulační úřad [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.eru.cz/>.
597. Energetikos politika: priemonės, galimybės ir kryptys. *Lietuvos Laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2005 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/llri_studija_energetikos_politika_priemones_galimybes_ir_kryptys/1530>.
598. Environmental Protection Agency [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.epa.gov/aboutepa/administrator.html>.
599. Equal Employment Opportunity Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.eeoc.gov/eeoc/commission.cfm>.
600. Export-Import Bank of the U.S. [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03]. <http://www.exim.gov/about/leadership/index.cfm>.
601. European Maritime Safety Agency Annual Report, 2009 [interaktyvus]. Lisboa, 2009 [žiūrėta 2012-01-25]. <http://www.emsa.europa.eu/documents/emsa-publications.html>.
602. Europos centrinio banko 2009 m. spalio 23 d. nuomonė Nr. CON/2009/83 "Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo". *Europos centrinis bankas* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2009 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_83_f_sign.pdf>.
603. Europos centrinio banko 2011 m. lapkričio 10 d. nuomonė Nr. CON/2011/91 "Dėl Lietuvos banko pelno paskirstymo taisyklių dalinių pakeitimų". *Europos centrinis bankas* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, 2011 [žiūrėta 2012-07-07]. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2011_91_f_sign.pdf>.
604. Europos Sąjungos institucijos ir kitos įstaigos [interaktyvus]. Europa, 2012 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://europa.eu/agencies/index_en.htm>.
605. Federal Communication Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.fcc.gov/leadership>.
606. Federal Deposit Insurance Corporation [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-17]. <http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/index.html>.
607. Federal Election Commission [interaktyvus]. Washington D.C. [žiūrėta 2011-06-21]. <http://www.fec.gov/members/members.shtml>.
608. Federal Mediation and Conciliation Service [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=93&itemID=22319>.
609. Federal Trade Commssion [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ftc.gov/ogc/brfovrvw.shtm>.
610. General Services Administration [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.gsa.gov/portal/content/100882>.
611. Government Manual. *National Archives and Records Administration* [interaktyvus]. Washington, D. C. [žiūrėta 2011-07-08]. <http://www.archives.gov>.
612. House of Lords Select Committee on Public Administration 6th Report. The UK Parliament [interaktyvus]. London, 1999 [žiūrėta 2011-07-19]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/20913.htm>.

613. Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>.
614. Independent U.S. Government foreign assistance agency [interaktyvus]. Arlington, VA [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.ustda.gov/>.
615. Infrastrukūrų reguliavimo tarnybos steigimas užsitęsė, sako Prezidentė Dalia Grybauskaitė. *BNS* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2011-04-02]. <javascript:banner100_250_close();>.
616. Infrastruktūrų reguliavimo tarnybos idėja vėl neįtiko Seimui. *Ekonomika ir verslas* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://iq.lt/ekonomika-ir-verslas/infrastrukturu-reguliavimo-tarnybos-ideja-neprasibrauna-i-seima/>.
617. Institucijos atskaitingos Seimui. *LR Seimas* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-11]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1>.
618. International Broadcasting Bureau [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-03].<http://www.bbg.gov/>.
619. International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe: Rise and fall of the Regulatory State? *Final Conference Programme* [interaktyvus]. Ljubljana, 2011 [žiūrėta 2012-02-05]. <http://www.fu.uni-lj.si/sspa/2011/final_programmee_sspa_10062011.pdf>.
620. Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety. *International Atomic Energy Agency* [interaktyvus]. Vienna, 2000 [žiūrėta 2012-01-04]. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1093_scr.pdf>.
621. Konkurencijos taryba įpareigojo vilniaus miesto savivaldybę panaikinti sprendimą ir nutraukti paslaugų teikimo sutartį arba ją pakeisti. *Konkurencijos taryba* [interaktyvus]. Vilnius, 2008 [žiūrėta 2009-03-04]. <http://www.konkuren.lt/index.php?show=news_view&pr_id=562>.
622. Konkurencijos taryba įpareigojo Sveikatos apsaugos ministeriją pakeisti nurodytas nuostatas. *Konkurencijos taryba* [interaktyvus]. Vilnius, 2008 [žiūrėta 2008-04-04]. <http://kt.gov.lt/index.php?show=news_view&pr_id=495>.
623. Laučius, V. Virgilijus Poderys: „Mūsų šilumos ūkis skendi nuostoliuose, o elektros ir dujų ūkiai maudosi antpelniuose“. *Veidas* [interaktyvus]. Vilnius, 2008, Nr. 28 [žiūrėta 2008-12-23]. <http://www.veidas.lt/lt.php>.
624. Lithuania‘s Competition Authority [interaktyvus]. Vilnius [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.globalcompetitionreview.com/features/article/28606/lithuanias-competition-authority/>.
625. Limb, A. What lessons can we learn from the UK‘s next step agencies model? *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2001 [žiūrėta 2011-07-20]. <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2001/200123.pdf>.
626. LR Seimo Audito komiteto 2011 m. balandžio 28 d., 2011 m. birželio 8, d., 2011 m. rugsėjo 14 d., 2011 m. rugsėjo 21 d., 2011 m. rugsėjo 28 d. posėdžių darbotvarkės [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8324&p_d=116675&p_k=1>.
627. LR Seimo 2011 m. birželio 23 d. posėdis Nr. 343 [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.fakt_pos?p_fakt_pos_id=-500508>.
628. LR Seimo 2011 m. gruodžio 6 d. posėdis Nr. 389 [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.fakt_pos?p_fakt_pos_id=-500554>.

629. LR Seimo Biudžeto ir finansų komiteto 2012 m. vasario 15 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06] .<http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6199&p_d=124768&p_k=1>.
630. LR Seimo Biudžeto ir finansų komiteto 2012 m. gegužės 16 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06] .<http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6199&p_d=124768&p_k=1>.
631. LR Seimo Ekonomikos komiteto 2012 m. gegužės 16 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6177>.
632. LR Seimo Ekonomikos komiteto 2010 m. rugsėjo 15 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2010 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6177>.
633. LR Seimo Informacinės visuomenės ir plėtros komiteto 2011 m. birželio 29 d. posėdžio darbotvarkė [interkatyvus]. Vilnius, 2011, [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6265&p_k=1>.
634. LR Seimo Informacinės visuomenės ir plėtros komiteto 2012 m. balandžio 25 d. posėdžio darbotvarkė [interkatyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6265&p_k=1>.
635. LR Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto 2009 m. kovo 18 d., posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2009 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7088&p_d=84913&p_k=1>.
636. LR Seimo Švietimo, mokslo ir kultūros komiteto 2010 m. gegužės 12 d. posėdžio darbotvarkė [interaktyvus]. Vilnius, 2010 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7088&p_d=84913&p_k=1>.
637. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2011 m. spalio 12 d. posėdis [ineraktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>.
638. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2011 m. lapkričio 24 d. posėdis [ineraktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>.
639. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto 2012 m. gegužės 25 d. posėdis [ineraktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-07]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6240&p_k=1>.
640. LR Vyriausybės 2011 m. birželio 1 d. posėdžio darbotvarkė [interkatyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-posedziu-darbotvarkes/?sid=5599>.
641. LR Vyriausybės 2012 m. kovo 21 d. posėdžio protokolas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/Posed_medz/2012/120321/VP20120321.doc>.
642. LR Vyriausybės 2012 m. balandžio 16 d. pasitarimo protokolas [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5408>.

643. LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 495 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“ pakeitimo. *Valstybės žinios.* 2012, Nr. 56-2770; LR Vyriausybės nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimo Nr. 330 "Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių" pakeitimo" numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažyma. *Energetikos ministerija* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 m. balandžio 18. [žiūrėta 2012-09-02]. <http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=136293&p_org=15&p_fix=n&p_gov=n>.
644. LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 23 d., posėdžio darbotvarkė [interkatyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-08]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-posedziu-darbotvarkes/?sid=5599>.
645. LR Vyriausybės 2012 m. gegužės 28 d. pasitarimo darbotvarkė Dėl LR Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-05]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5631>.
646. LR Vyriausybės 2012 m. birželio 4 d. pasitarimo darbotvarkė: Dėl LR Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2011 m. veiklos ataskaitos [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-06-05]. <http://www.lrv.lt/lt/veikla/darbotvarkes/vyriausybes-pasitarimu-darbotvarkes/?sid=5674>.
647. Memorandum ministryně školství, mládeže a tělovýchovy o nezávislosti Akreditační komise [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/233_CZ_Memorandum_o_nezavislosti_AK.pdf>.
648. Ministerstvo průmyslu a obchodu [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-08-01]. <http://www.mpo.cz/>.
649. Namavičius, Z.; Stačiokas, S. Viešųjų ir privačių interesų derinimas – darnios civilinės visuomenės ir teisinės valstybės principas. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo septintoji konferencija* [interaktyvus]. Sieniava, 2002 m. [žiūrėta 2012-02-17]. <http://www.lrkt.lt/PKonferencijose/15.pdf>.
650. National Aeronautics and Space Administration [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.nasa.gov/about/highlights/bolden_bio.html>.
651. National Credit Union Administration [interaktyvus]. Alexandria, VA [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.ncua.gov/>.
652. National Labor Relations Board [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-06-17]. Washington, DC <http://www.nlrb.gov/who-we-are/general-counsel>.
653. New legislation introduced to enable Quango reforms. *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-26]. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/new-legislation-introduced-enable-quango-reforms>.
654. Numatoma Seimui pavaldžių institucijų pertvarka. *BNS,* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 lapkričio 18 d. [žiūrėta 2012-04-01]. <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/numatoma-seimui-pavaldziu-instituciju-pertvarka.d?id=38712443>.
655. Office of Communication [interaktyvus]. London [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.psc.gov.uk/about>.
656. Office of Gas and Electricity Markets [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Pages/AboutUsPage.aspx>.
657. Office of Rail Regulator [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.rail-reg.gov.uk/>.
658. Office of the Director of National Intelligence [interaktyvus]. Washington, DC, 2011 [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.dni.gov/who.htm>.

659. Office of Water Service [interaktyvus]. Birmingham, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/>.
660. Parliamentary Assembly Council of Europe Recommendation 1641. *Council of Europe* [interaktyvus]. Strasbourg, 2004 [žiūrėta 2012-02-19]. <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>.
661. Pirmininkaujančios valstybės narės išvados dėl Briuselio Europos Vadovų Tarybos susitikimo, vykusio 2007 m. kovo 8-9 d. *Europos Sąjungos Taryba* [interaktyvus]. Briuselis, 2007 m. gegužės 2 d. [žiūrėta 2012-01-08]. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/07/st07/st07224-re01.lt07.pdf>.
662. Postal Services Commission (POSTCOMM) [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-24]. <http://www.psc.gov.uk/about>.
663. Prancūzijos nepriklausomos administravimo institucijos [interaktyvus]. Legifrance [žiūrėta 2011-07-09]. <http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm>.
664. Quango reforms take a leap forward as Public Bodies Act receives Royal Assent, *Cabinet Office* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2012-04-13]. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/quango-reforms-take-leap-forward-public-bodies-act-receives-royal-assent>.
665. Ramelienė, R. Seimas kratosi balasto. *Lietuvos žinios*, [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. lapkričio 18 d. [žiūrėta 2012-05-14]. <http://www.lzinios.lt/Lietuvoje/Seimas-kratosi-balasto>.
666. Regulatory Institutions in Liberalised Elecrticity Markets. *OECD/ International Energy Agency* [interaktyvus]. Paris, 2001 [Žiūrėta 2012-01-08]. <http://mobin.moe.org.ir/_rcewm/Documents/regulatory%20institution.pdf>.
667. Regulatory Policy Committee Indicators of Regulatory Management Systems. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-02-16]. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/37/44294427.pdf>.
668. 12th Report – Appointment of Dr Ben Broadbent to the Monetary Policy Committee of the Bank of England (HC 1051-I). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1051/105102.htm>.
669. 4th Report BBC Licence Fee Settlement and Annual report (HC 454). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcumeds/454/45402.htm>.
670. 19th Report – Independent Commission on Banking (HC 1069). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1069/1069.pdf>.
671. 32nd Report Maintaining financial stability of UK banks: update on the support schemes (HC 793). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubacc/793/793.pdf>.
672. 41st Report – Office of Rail Regulation: Regulating Network Rail's efficiency (HC 1036). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1036/1036.pdf>.
673. 2nd Report – Pre-appointment hearing with the Government's preferred candidate for Chairman of the BBC Trust (HC 864-I). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmcumeds/864/86402.htm>.
674. 7th Report – Taxis and private hire vehicles: the road to reform (HC 720). *The UK Parliament* [interaktyvus]. London, 2011 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtran/720/72002.htm>.

675. Reviews on Regulatory Reform: Regulatory Reform in Mexico. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 1999 [žiūrėta 2012-02-16]. <http://www.oecd.org/dataoecd/44/56/2507189.pdf>.
676. Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>.
677. Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>.
678. Second Report on Reform of the Commission: analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud. *Committee of Independet Experts* [interaktyvus]. The European Parliament, 1999 [žiūrėta 2011-11-06]. <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/rep2-1en.pdf>.
679. Securities and Exchange Commission [interaktyvus]. Washington, DC [žiūrėta 2011-07-04]. <http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#org>.
680. Symposium on Autonomous Organizations in the Public Sector [interaktyvus]. Buckaert, 2004 [žiūrėta 2008-09-14]. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.314/abstract>.
681. Siekiama patikslinti Lietuvos banko pelno dalies, pervedamos į valstybės biudžetą, skaičiavimo tvarką. *LR Seimas* [interaktyvus]. Iš plenarinių posėdžių, Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-08-13]. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=116561&p_k=1>.
682. Smith, W. Utility Regulators – The Independence Debate. *Public Policy for the Private Sector* [interaktyvus]. ICT Regulation Toolkit, 1997 [žiūrėta 2012-01-11]. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2848.html>.
683. Sparrow, A. David Cameron: I will sack ministers responsible for quangos that fail. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/cameron-promises-to-cut-quangos>.
684. Star ratings. *Global Competition Review* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2012-03-16]. <http://www.globalcompetitionreview.com/features/article/28594/star-ratings/>.
685. Státní úřad pro jadernou bezpečnost [interaktyvus]. Praha, 2011 [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.sujb.cz/?c_id=76>.
686. Šilėnas, Ž. Šilumos sektoriui reikia investicijų, arba karšta retorika pigiai nešildo. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-02-26]. <http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/silumos_sektoriui_reikia_investiciju_arba_karsta_retorika_pigiai_nesildo/6480>.
687. Šimašius, R. Tikros ir tariamos elektros energetikos reguliavimo ydos. *Lietuvos laisvosios rinkos institutas* [interaktyvus]. Vilnius, 2005 [žiūrėta 2012-02-26]. Vilnius, metai <http://www.lrinka.lt/index.php/pranesimai_prezentacijos/tikros_ir_tariamos_elektros_energetikos_reguliavimo_ydos/2274>.
688. Telecommunications services: reference paper. *Negotiating group on basic telecomnunications* [interaktyvus]. *WTO*, 1996 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm>.
689. The Effectiveness of Converged Regulation (HC 490). *Ofcom* [interaktyvus]. London, 2010 [žiūrėta 2011-07-18]. <http://www.nao.org.uk/publications/1011/ofcom.aspx>.

690. The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services and Electricity Supply (HC 645). *National Audit Office* [interaktyvus]. Publications archive 1995-1996 [žiūrėta 2011-07-21]. <http://www.nao.org.uk/publications/archive/9596.aspx>.
691. Trade and Development Agency [interaktyvus]. Arlington. VA [žiūrėta 2011-07-02]. <http://www.ustda.gov/about/bios/zakbio.asp>.
692. United Nations Conference on Trade and Development. *United Nations* [interaktyvus]. Geneva, 2008 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://archive.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=4527&lang=1>.
693. Úřad pro ochranu osobních údajů [interaktyvus]. Praha [žiūrėta 2011-09-15]. <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=13>.
694. Valstybės kontrolės išankstinio tyrimo ataskaita „Lietuvos banko biudžeto sudarymas ir vykdymas“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. 2011 m. kovo 1 d. Nr. IT-P-60-6-5 [žiūrėta 2012-06-03]. <http://www.vkontrole.lt/aktualija.aspx?id=16428>.
695. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje atlikto ribotos apimties finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 m. rugsėjo 28 d. Nr. FA-P-50-11-64 [žiūrėta 2012-06-06]. <http://www.vkontrole.lt/aktualija.aspx?id=16770>.
696. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Konkurencijos laisvės apsauga“. *Valstybės kontrolė* [interaktyvus]. Vilnius, 2010 m. gruodžio 30 d. Nr. VA-P-20-10-26 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=16372>.
697. Valstybės valdomos įmonės. *Ūkio ministerija* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-07-14]. <http://vvi.ukmin.lt/informacija-apie-vvi>.
698. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2011 m. sausio 26 d. posėdžio protokolas Nr. 63-1. *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-04-02]. <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/1_2011-01 26_posėdžio_protokolas.pdf>.
699. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžio 2011 m. kovo 17 d. protokolas Nr. 63-6. *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2011 [žiūrėta 2012-03-12]. <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/6_2011-03 17_posėdžio_protokolas_papildytas.pdf>.
700. Vyriausybės įstaigos ir Vyriausybei atskaitingos institucijos ir įstaigos, *LR Vyriausybė* [interaktyvus]. Vilnius, 2012 [žiūrėta 2012-04-01]. <http://www.lrv.lt/lt/vyriausybe/institucijos-istaigos-prie-lrv/>.
701. Watt., N. David Cameron plans to save millions by cutting quangos – and pay. *The Guardian* [interaktyvus]. London, 6th of July, 2009 [žiūrėta 2011-07-25]. <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/jul/06/david-cameron-quangos-ofcom-pay>.
702. Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.

PRIEDAS

Metmenys bendram nepriklausomų reguliavimo institucijų[923] modeliui[924]:

Metmenų struktūra perimta iš ČR Vyriausybės medžiagos dėl bendro valstybinio reguliavimo institucijų modelio. Žr.: 578 išnaša, psl. 115.

Pasiūlymo tikslas:

Siekiant tobulinti viešųjų infrastruktūrų reguliavimą ir priežiūrą Lietuvos Respublikoje, įgyvendinant ES antrinės teisės reikalavimus, būtina nustatyti bendrą reguliavimo institucijų modelį, pagal kurį veiktų dabar esančios institucijos bei kuris padėtų steigiant šias institucijas ateityje. Šiame pasiūlyme pateikti principai tėra koncepcija, kuria būtų galima remtis keičiant, pildant dabar galiojančius teisės aktus bei siūlant kitus teisės aktus.

Tobulinimo priežastys:

- Seimo valdybos bei Vyriausybės pradėtos ir nepabaigtos valstybinio valdymo reformos;
- ES antrinėje teisėje įtvirtinti reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms;
- Tarptautinėse organizacijose ir apskritai pasaulyje dominuojanti pozicija steigti infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliuotojus, organizaciškai atskirtus nuo vykdomosios valdžios institucijų;
- Iki šiol Lietuvoje reguliavimo institucijos steigiamos be aiškios koncepcijos, egzistuoja dariniai su skirtingais organizaciniais statusais, su skirtingomis atskaitomybės formomis, skirtingu santykiu su įstatymų leidžiamąja valdžia, vykdomąja valdžia, skirtingomis šių darinių vadovybės formavimo taisyklėmis ir t.t.;
- Didelė šių institucijų fragmentacija bei įvairovė silpnina institucijų atskaitomybės institutą, mažina reguliavimo kokybę;

---

923 Siūlytina steigti daugiasektorines institucijas. Tokiu atveju reguliavimo institucija apjungtų dabar veikiančius darinius, susijusius su infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliavimu. Siūlytina steigti infrastruktūrines reguliavimo institucijas, disponuojančias tiek teisiniais, tiek techniniais, tiek ekonominiais instrumentais. Tokiu būdu sprendimai būtų techniškai įmanomi, racionalūs, ekonomiškai pagrįsti, tikslingi, teisėti. Todėl siūlytina kai kurių institucijų funkcijas perduoti kitiems dariniams. Pavyzdžiui, atsisakyti LRTK, jos funkcijas perduodant RRT, Valstybinės energetikos inspekcijos prie Energetikos ministerijos, jos funkcijas perduodant VKEKK.

924 Terminas „modelis“ reiškia tam tikrą sąmonės schemą, tam tikra tvarka išdėstytą informaciją, koncepciją, idėją, mintį, vaizdą. Žr.: Šedbaras, S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje.* Vilnius: Justitia, 2006, p. 222; Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija.* Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 619.

Šis modelis yra geros tarptautinių organizacijų[925], Europos Sąjungos[926], kitų šalių praktikos[927] surinktų duomenų rezultatas.

Modelio pritaikomumas[928]:

Šį modelį galima taikyti dabar veikiančioms reguliavimo institucijoms:

- Valstybinei kainų ir energetikos kontrolės komisijai;
- Lietuvos radijo ir televizijos komisijai[929];
- Ryšių reguliavimo tarnybai;
- Valstybinei atominės energetikos saugos inspekcijai.

Šis pasiūlymas sudarytas iš šešių principinių dalių:

1. Apibrėžimai, susiję su reguliavimo kategorija:
   - reguliavimas;
   - reguliavimo veikla;
   - reguliavimo institucija.
2. Reguliavimo institucijos statusas:
   - reguliavimo institucijos santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia;
   - reguliavimo institucijos santykis su Vyriausybe;
   - reguliavimo institucijos santykis su ministerijomis;

---

925 Reviews of Regulatory Reform Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>; Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>; Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2002 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/2/43505850.pdf>; Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance. *OECD* [interaktyvus]. University of National and World Economy, 2006 [žiūrėta 2008-02-15]. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36.pdf>.

926 *White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2001 [žiūrėta 2011-09-22]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf>; *Communication from the Commission on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/framework.pdf>; *Communication from the Commission – European Governance: Better lawmaking, COM (2002) 275 final* [interaktyvus]. Brussels: European Commission, 2002 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>; *Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai „Europos agentūros. Tolesnės veiklos kryptys", KOM (2008) 135 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2008 [žiūrėta 2011-10-02]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:LT:DOC>; *Komisijos Komunikatas Europos finansų priežiūra, KOM (2009) 252 galutinis* [interaktyvus]. Briuselis: Europos Bendrijų Komisija, 2009 [žiūrėta 2012-01-30]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0252:FIN:LT:PDF>.

927 JAV, DB, Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos.

928 Tačiau šis modelis gali būti pritaikytas ir kitokio pobūdžio reguliuotojams, pvz., civilinės aviacijos, automobilių kelių, duomenų apsaugos tarnyboms, kurios kitose šalyse steigiamos, kaip nepriklausomos institucijos. Maža to, gali būti steigiami dariniai, susiję su vandens ūkiu ar sveikatos apsaugos sritimis.

929 LRTK nėra susijusi su infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliavimu. Tačiau kitose valstybėse yra pavyzdžių, kai analogiškas LRTK funkcijas įgyvendina daugiasektorinės infrastruktūrinės institucijos, pvz., DB Ofcom.

- santykis su Konkurencijos taryba;
- bendradarbiavimas su užsienio valstybėmis, tarptautinėmis organizacijomis.

3. Reguliavimo institucijos veikla:
   - reguliavimo institucijos sprendimų priėmimas;
   - reguliavmo institucijos nurodymai.
4. Reguliavimo institucijos organizacinė struktūra:
   - reguliavimo institucijos valdymo organai;
   - reguliavimo institucijos vadovybės skyrimo ir atleidimo pagrindai;
   - sprendimų priėmimo procesas.
5. Pareigūnų darbo apmokėjimo tvarka.
6. Reguliavimo institucijos finansavimas.

1. Apibrėžimai, susiję su reguliavimo kategorija:

Reguliavimas – tai valstybinės veiklos metodas, įgyvendinamas reguliavimo institucijų, kurių tikslas kurti sąlygas sąžiningos konkurencijos skatinimui, saugoti vartotojų interesus.

Reguliavimo veikla – tai reguliavimo institucijos veikla, nukreipta į viešojo intereso apsaugą, apimanti technologinių, ekonominių, teisinių (teisėkūros, vykdomųjų, jurisdikcinių funkcijų) instrumentų derinį. Reguliavimo veiklą galima vykdyti tik remiantis įstatymo suteiktais įgaliojimais.

Reguliavimo institucija – tai juridinis asmuo, atliekantis reguliavimo veiklą. Įstatymu ji turėtų būti apibrėžta kaip nepriklausoma valstybinio administravimo institucija.

2. Reguliavimo institucijos statusas

Reguliavimo institucija įsteigta kaip nepriklausomas viešojo administravimo subjektas. Tai reiškia, kad ji nėra pavaldi kitam subjektui. Taigi nei Vyriausybė, nei ministerija negali duoti nurodymų, kištis į reguliavimo institucijos sprendimų priėmimą.

Reguliavimo institucijos santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia. Institucija kasmet privalo Seimui pateikti savo veiklos ataskaitą. Reikalavimai ataskaitai privalo būti aiškiai reglamentuoti. Joje turi būti pateikta informacija apie priemones, kriterijus, kuriais institucija rėmėsi savo veikloje, statistikos rinkimo metodiką, apie galimus licencijavimo režimų pakeitimus, įstatymų laikymosi priežiūros rezultatus, apie dabartinę atitinkamos srities, už kurią atsakinga institucija, situaciją, pristatytos naujienos apie pažangias technologijas. Metinę veiklos ataskaitą institucija turi pateikti kasmet iki gegužės 1 d. Mėnuo iki ataskaitos pateikimo Seimui ji turi būti apsvarstyta atitinkamų Seimo komitetų. Seimas turi teisę išreikalauti paaiškinimus, papildomą informaciją per terminą, kurį pats nustato. Institucijos pirmininkas privalo dalyvauti Seime svarstant veiklos ataskaitą. Kadangi Lietuvoje ataskaitų svarstymas yra gana formalus, manytina, jog būtina kiekvieną ataskaitą apsvarstyti Seimo posėdžių metu kaip tai ir numatyta Seimo statute. Seimas, apsvarstęs ataskaitą, turi pateikti pastabas institucijai ir nustatyti terminą, per kurį ji Seimo komitetams pateiks paaiškinimus, kaip atsižvelgė į pateiktas pastabas. Kadangi šios institucijos atsako Seimui, tai ataskaitų svarstymo

pasekmė gali būti svarstymas dėl institucijos vadovo tinkamumo eiti pareigas ir siūlymo Prezidentui atleisti vadovą. Tuo atveju, jei Seimas skirtų institucijų vadovybes, tai Seimas, remdamasis Konstitucijos 75 str., visų Seimo narių balsų dauguma išreiškęs nepasitikėjimą vadovybe, atleistų Seimo skirtus asmenis.

Reguliavimo institucijos santykis su Vyriausybe. Reguliavimo institucijos pozicija yra privaloma Vyriausybei, t. y. Vyriausybė išklauso poziciją ir į ją atsižvelgia. Institucija, sekdama įstatymų ir kitų teisės aktų veikimą savo reguliuojamoje srityje, privalo:

- pateikti Vyriausybei ekspertines žinias ir nuomones atvejams, kai Vyriausybė svarsto klausimus, susijusius su institucijos kompetencija;
- pateikti savo srities teisės aktų siūlymus netarpininkaujant ministerijoms, kaip tai nustatyta Vyriausybės darbo reglamento 8 p. ir Vyriausybės įstatymo 38 str. 1 d.;
- informuoti Vyriausybę apie naudojamas reguliavimo priemones, kurios gali turėti įtakos ekonomikos ar socialiniam šalies stabilumui;
- pateikti metų veiklos ataskaitą prieš trisdešimt dienų iki jos pateikimo Seimui.

Reguliavimo institucijos santykis su ministerijomis. Šis santykis remiasi partnerystės principu, o ne pavaldumu. Jos privalo viena kitai pateikti bet kokią informaciją, sprendimus, aiškinimus, kurie gali būti svarbūs jų funkcijoms įgyvendinti, nebent įstatymu būtų numatyta, kad tokios informacijos negalima pateikti arba galima pateikti, įvykdžius tam tikras sąlygas.

Santykis su Konkurencijos taryba. Institucija, susijusi su rinkos teisinių santykių dalyvių veiklos reguliavimu, privalo pateikti informaciją Konkurencijos tarybai apie rinkų dalyvius, kurių veikla gali sukelti sąžiningai konkurencijai grėsmę, nebent įstatymu būtų numatyta, kad tokios informacijos negalima pateikti arba galima pateikti tik įvykdžius tam tikras sąlygas. Konkurencijos taryba savo ruožtu reguliavimo institucijai turi pateikti duomenis, kurie galėtų turėti reikšmės institucijos veiklai. Iš esmės Konkurencijos taryba ir reguliavimo institucija turi bendradarbiauti, konkrečiu atveju susitarti, kad galėtų greičiau ir efektyviau išspręsti atitinkamą problemą, nes kartais susiklosto atvejai, kai problemą spręsti turi teisę ir pareigą tiek viena, tiek kita institucija. Taigi jos turi ieškoti kompromisų, jeigu klausimas susijęs su judviejų veiklomis[930].

[930] Vienoje iš bylų teisėjų kolegijai teko nagrinėti ginčą, susijusį su Konkurencijos tarybos ir RRT kompetencijų atribojimu. Manytina, tiek Elektroninių ryšių įstatymu, tiek Konkurencijos įstatymu siekiama užtikrinti veiksmingą konkurenciją, šiuo atveju būtent elektroninių ryšių rinkose. O tai reiškia, kad abiem teisės aktais siekiama tų pačių tikslų. Todėl gali susidaryti situacijų, kuomet už tą patį elgesį, pvz., RRT nustatyto įpareigojimo pažeidimą, ūkio subjektas galėtų būti patrauktas atsakomybėn ir už Elektroninių ryšių įstatymo pagrindu paskirtų įpareigojimų nesilaikymą, ir už Konkurencijos įstatymo pažeidimus. Dar daugiau, priešingas šių įstatymų aiškinimas reikštų ir tai, jog tais atvejais, kai konkrečioje elektroninių ryšių rinkoje RRT ėmėsi tam tikrų reguliavimo priemonių, KT veiksmai kai kuriais atvejais *de facto* reikštų RRT priimtų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo priežiūrą. O tokia teisė nėra suteikta KT. Tarp šių dviejų institucijų gali klostytis partnerystės ryšiai. Toks ryšys įtvirtintas Elektroninių ryšių įstatymo 12 str. Taigi čia teisėjų kolegija remiasi Europos Komisijos Rinkos tyrimo gairėmis, nurodančiomis, kad veiksmingas nacionalinių reguliuojančių ir nacionalinių konkurencijos institucijų bendradarbiavimas turėtų užkirsti kelią dviguboms procedūroms, kuriose būtų nagrinėjamos identiškos rinkos problemos. Žr.: LVAT 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A858 –1309/2010.

Bendradarbiavimas su užsienio valstybėmis, tarptautinėmis organizacijomis. Reguliavimo institucija privalo užtikrinti tarptautinį bendradarbiavimą pagal savo kompetenciją, jį plėtoti ir vykdyti užduotis, kurios išplaukia iš tarptautinių ratifikuotų sutarčių bei narystės tarptautinėse ar viršnacionalinėse organizacijose.

3. Reguliavimo institucijos veikla

Reguliavimo institucija atlieka viešąjį administravimą reguliavimo srityse. Tai nustato įstatymas. Tai reiškia, kad reguliavimo institucija leidžia taisykles, nagrinėja ginčus, reguliuoja kainas, nustatydama kainų apskaičiavimo metodikas ir t.t. Institucija atlieka valstybinę įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo priežiūrą.

Reguliavimo institucijos sprendimų priėmimas. Institucija privalo savo sprendimus motyvuoti, pagrįsti. Institucija yra atsakinga už savo sprendimus. Ji išleidžia dokumentą, kuriuo nustato kriterijus ir terminus visuomenės konsultacijoms dėl teisės normų bei svarbių sprendimų priėmimo projektų. Sprendimus priima taryba ar komisija. O taip pat prieš išleidžiant bendrojo pobūdžio taisykles jų projektas turi būti skelbiamas ir laukiama komentarų iš visuomenės[931]. Taisyklės priimamos įvertinus visuomenės pateiktus komentarus. Taigi institucijai tvirtinant bendrojo pobūdžio teisės akto projektą turi būti atsižvelgta į derinimo pažymą, kurioje nurodoma, ar buvo įvertinti visuomenės komentarai. Jei nebuvo atsižvelgta į derinimo pažymą, turi būti nurodytos priežastys. Taip pat prieš institucijai priimant bendrojo pobūdžio taisykles, būtina pateikti visuomenei, Seimui bei Vyriausybei tų taisyklių ataskaitą su reguliavimo įtakos bei sąnaudų ir išlaidų analize. Seimas gali paprašyti Valstybės kontrolės įvertinti tokias ataskaitas, o Vyriausybė – paprašyti įvertinti taisyklių projektus su reguliavimo institucijų veiklos sritimis susijusias vykdomosios valdžios institucijas. Visa tai daroma vengiant galimų prieštaravimų kitų institucijų leidžiamoms taisyklėms.

Reguliavimo institucijos nurodymai, poveikio priemonės. Už įstatymų pažeidimus institucija gali skirti ekonomines sankcijas. Nustatant sankcijos dydį, reikia atsižvelgti į priešingos teisei veikos mastą, būdą, laiką, trukmę, pasekmes. Tam tikrais atvejais institucija, neskirdama baudos, gali tiesiog nurodyti laiką, per kurį rinkos dalyvis privalo sustabdyti teisės aktus pažeidžiančią veiką. Svarbu, kad institucija turėtų tokių sankcijų pasirinkimo būdą, nes ne visada baudos skyrimas ar veiklos sustabdymas būna veiksmingas. Be to, skundo pateikimas turi nesustabdyti privalomų nurodymų vykdymo, nes kartais kai kurias priemones reikia vykdyti nedelsiant.

4. Reguliavimo institucijos organizacinė struktūra

Institucija turi būti įsteigta įstatymu kaip nepriklausomas valstybinio administravimo subjektas.

---

[931] Egzistuoja Lietuvos teisės aktų projektų paieškos sistema, kurios adresas - http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.forma_l?p_fix=n. Tačiau būtų gerai, kad kiekvienos institucijos tinklalapyje būtų „bėgančios“ eilutės apie planuojamus priimti teisės aktus.

Institucijos vadovybė tvirtina darinio strateginius veiklos planus. Šios institucijos yra kolegialios[932]. Institucijos vadovybė yra tarybos arba komisijos[933] pirmininkas ir nariai. Pirmininkas kartu gali vadovauti ir institucijos administracijai, tačiau, jei organizacija yra daugiasektorinė, administracijai turi vadovauti administracijos direktorius. Organizacinė institucijos struktūra bei jos įgaliojimai turi būti aiškiai nustatyti įstatymu. Tarybą ar komisiją visada turi sudaryti nelyginis narių skaičius. Narių turi būti ne mažiau kaip penki. Kadencijos laikas šešeri metai. Kadencija neturi sutapti su Seimo ir Prezidento kadencija. Tai mažintų galimybę daryti įtaką institucijoms. Narys gali eiti pareigas dvi kadencijas iš eilės. Galimos išimtys tais atvejais, kai institucijos veikla yra itin specifinė ir reikalaujanti atitinkamos kvalifikacijos asmenų, nes vadovybė privalo turėti specialių žinių, kurių gali prireikti, skubiai priimant sprendimus ekstremalių situacijų atvejais (pvz., VATESI).

Vadovybės skyrimo ir atleidimo pagrindai. Čia galima būtų pasiūlyti keletą variantų:

1. Narius skiria Seimas Prezidento teikimu (VKEKK atvejis). Nariai prieš terminą atleidžiami pasiūlius Prezidentui ir Seimui išreiškus nepasitikėjimą.

2. Narius skiria Prezidentas Seimo pritarimu. Prezidentas kandidatus atrenka, remdamasis įstatymuose jiems keliamais reikalavimais. Įstatymuose turi būti nurodyta daugiau kriterijų nei nepriekaištinga reputacija, pilietybė ar aukštasis universitetinis išsilavinimas. Juk šios institucijos iš pat pradžių buvo steigiamos ir formuojamos profesiniu pagrindu dėl ekspertinių žinių, kurių trūksta politikui ar eiliniam valstybės tarnautojui, todėl, manytina, įstatymuose turėtų būti nurodytas išsilavinimo pobūdis. Pareigūną atleidžia anksčiau nei baigiasi kadencija Prezidentas Seimo siūlymu, bet tik atvejais, kurie yra numatyti įstatymo. Dabar galiojančiuose įstatymuose yra pakankamai reglamentuotos sąlygos, kuomet pareigūnas gali būti atleistas anksčiau nei baigiasi jo kadencija.

Past.: autorės nuomone, kadangi šios institucijos atlieka vykdomosioms valdžios institucijoms būdingas funkcijas, o Prezidentas yra vykdomosios valdžios dalis, be to, pagal Konstitucijos 84 str. 10 p. jis skiria valstybės pareigūnus, o taip pat remiantis Europos direktyvomis reikia užtikrinti jų veiklą nuo Vyriausybės tiesioginių nurodymų, todėl tinkamiausia būtų, jei vadovybę formuotų Prezidentas ir Seimas. Tai reiškia, kad formavimas paliekamas dviems konstitucinį statusą turinčioms Respublikos institucijoms. Taip pat tuo yra užtikrinama, kad nepriklausomi dariniai nepriims sprendimų grįsdami juos vienos valdžios politika. Seimui paliekama funkcija pritarti ar nepritarti kandidatūrai, o ne skirti tiriamų darinių vadovus (Seimo pasirinkimai kartais būna mažiau prognozuojami, paremti emocijomis, partiškumu. O juk šių institucijų vadovybė turi būti savo srities ekspertė, o ne politinei partijai palankus subjektas).

3. Narius skiria Prezidentas Vyriausybės siūlymu. Kandidatai atrenkami remiantis įstatymuose keliamais reikalavimais. Pareigūną atleidžia anksčiau nei baigiasi kadencija Prezidentas Vyriausybės siūlymu, bet tik atvejais, kurie yra numatyti įstatymo.

---

[932] Kolegialumas grįstinas tuo, kad nors vienvaldė institucija gali operatyviau priimti sprendimą ir atsakomybė už tokį sprendimą yra aiškiau identifikuojama, visgi kolegialų organą paveikti yra sudėtingiau nei vienvaldį. O šių institucijų viena steigimo prielaidų yra jų nepriklausomumas, t. y. siekis užtikrinti jų sprendimų nepriklausomumą nuo politinių ar privačių interesų. Kolegialumas – vienas mechanizmų užtikrinti sprendimų nešališkumą išlaikant skirtingų įtakų pusiausvyrą.

[933] Iš esmės galima būtų suvienodinti organizacinį šių institucijų statusą, pavyzdžiui, tarybos.

Past.: manytina, jog tai būtų ne pats geriausias būdas įgyvendinti ES direktyvų reikalavimus vystyti institucijų nepriklausomumą, nes iš esmės vadovybės formavimas paliekamas vykdomajai valdžiai, įvertinant tai, kad Prezidentas yra vykdomosios valdžios dalis. Taigi sprendimų priėmimas gali būti grindžiamas vienos valdžios politika. O tai gali turėti poveikį šių institucijų sprendimų tęstinumo užtikrinimui bei priklausomumui nuo politinių ciklų.

5. Pareigūnų darbo apmokėjimo tvarka

Visiems reguliavimo institucijų vadovams turi būti taikomas Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymas. Administracijos darbuotojams – Valstybės tarnybos įstatymas. Negali susiklostyti situacija, kai valstybės pareigūnų, vadovaujančių nepriklausomai reguliavimo institucijai, atlygis yra mažesnis nei tos institucijos administracijoje dirbančių valstybės tarnautojų. Taip pat skirtingų reguliavimo institucijų vadovybių atlygiai turi būti suvienodinti. Pareigūnai privalo gauti pakankamą atlyginimą, kad būtų užtikrintas ekonominis jų nepriklausomumas.

6. Reguliavimo institucijos finansavimas

Mūsų požiūriu, šių institucijų biudžetą turėtų sudaryti pajamos, gaunamos iš institucijos veiklos, t. y. įmokos surenkamos iš ūkio subjektų (institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose turi būti įtvirtinta, kad NRI pajamos gali būti naudojamos tik su reguliavimu susijusioms institucijos atliekamoms funkcijoms finansuoti). Taigi įmokos patektų tiesiai į NRI biudžetą. Tokiu atveju NRI išlaikytų pati save. Tai nesukurtų papildomos naštos biudžetui, o rinkos dalyviams būtų aišku, kad jų įmokos naudojamos reguliavimo funkcijoms vykdyti.

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Ieva Deviatnikovaitė

NEPRIKLAUSOMOS REGULIAVIMO INSTITUCIJOS VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMOJE

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2012

Daktaro disertacija rengta 2008-2012 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

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

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

Prof. dr. Vytautas Sinkevičius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Nariai:

Prof. dr. Darijus Beinoravičius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Doc. dr. Linas Meškys (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Prof. dr. Rasa Ragulskytė–Markovienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Doc. dr. Vaidotas Vaičaitis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Oponentai:

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

Prof. dr. Algimantas Urmonas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2012 m. gruodžio 21 d. 10.00 val. Mykolo Romerio universiteto konferencijų salėje (I-414 aud).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2012 m. lapkričio 21 d.

Su disertacija galima susipažinti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo bibliotekoje (Gedimino pr. 51, Vilnius) ir Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20 ir Valakupių g. 5, Vilnius; V. Putvinsko g. 70, Kaunas) bibliotekose.

Ieva Deviatnikovaitė

NEPRIKLAUSOMOS REGULIAVIMO INSTITUCIJOS VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMOJE

Santrauka

„Nepriklausomi reguliuotojai steigiami įvairiose skirtingų konstitucinių sąrangų administracinėse kultūrose, skirtingais būdais deleguojant reguliavimo įgaliojimus per atstumą nuo vyriausybės“[934].

Tiriamoji problema. Kelis pastaruosius dešimtmečius įvairiose valstybėse vystosi tendencija patikėti teisėkūros, vykdomąsias, jurisdikcines funkcijas valstybinio administravimo institucijoms, neįeinančioms į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir sudaromoms dalyvaujant skirtingoms valstybės valdžios institucijoms. Dėl tokio teisinio statuso jos vadinamos nepriklausomomis reguliavimo institucijomis (NRI). Šių institucijų steigimo priežasčių yra keletas. Šalyse, kuriose minimos institucijos atsirado anksčiau nei buvo įsteigta ES, šių institucijų plėtra motyvuojama tuo, jog visuomenėje egzistuoja sritys, kurių reguliavimą būtų geriau atskirti nuo politinio cikliškumo tam, kad sprendimai būtų ilgalaikiai ir paremti technine, ekonomine ekspertize, o ne trumpalaikėmis politinėmis nuostatomis ar vyriausybių koncentruojamais rezultatais, aktualiais tik jų įgaliojimų laikui. Jaunose ES valstybėse narėse šių institucijų plėtra siejama su liberalizuojančių direktyvų, kurių pagrindinis tikslas yra sukurti rinkos ekonomiką energetikos, gamtinių dujų, telekomunikacijos, pašto, geležinkelių sektoriuose, nuostatomis, skirtomis nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Tokioms institucijoms, joms įgyvendinant reguliavimo funkcijas, suteikiamos plačios diskrecinės galios. Dėl to jos tampa įvairių interesų grupių įtakos „taikiniu“, siekiančių joms „patogių“[935] institucijų priimamų sprendimų. Pagrindinis instrumentas apsisaugoti nuo tokių įtakų – tai tinkamas reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemos įtvirtinimas teisėje.

Lietuvoje tokių institucijų taip pat yra. Dažniausiai jos įvardijamos Seimui, Vyriausybei ar Prezidentui atskaitingomis. Išryškėja Lietuvos mokslininkų ir praktikų pastangos visas institucijas priskirti prie kurios nors valstybės valdžios institucijų sistemos. Visgi, atsižvelgiant į ES antrinėje teisėje keliamus reikalavimus nacionalinėms reguliavimo institucijoms bei tarptautinių organizacijų formuojamas rekomendacijas, nepriklausomumo kriterijus tiriamoms institucijoms yra kertinis nustatant jų administracinį teisinį statusą. Pagrindinis aspektas, kuriuo remiantis vertintinas reguliavimo institucijų nepriklausomumas, yra tai, kad nepriklausomumas nėra privilegija, o viena svarbiausių tiriamų institucijų pareigų, kylanti iš LR Konstitucijos garantijų saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę, apsaugoti gamybą ir rinką nuo monopolizavimo,

[934] Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.

[935] Lamanauskas, T. The Key Features of Independence of National Telecommunmication Regulatory Authorities and Securing Them in Law. *Teisė*. 2006, 61: 72.

ekonominės veiklos modelį grįsti ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva, pagaliau iš valdžios įstaigų tarnystės žmonėms garantijos. Valstybių narių atžvilgiu veikia ETT suformuotas institucinės valstybių narių autonomijos arba procedūrinio autonomiškumo nacionalinėje teisėje principas. Nepaisant to, matysime, ES antrinėje teisėje išdėstyti reikalavimai daro įtaką valstybių narių viešosios administracijos institucinei konfigūracijai. Tačiau reikia pripažinti, kad šie reikalavimai įtraukiami į mūsų teisyną eklektiškai, paviršutiniškai perkeliant ES antrinėje teisėje formuojamas nuostatas į nacionalinę teisę ir taip sudarant nepriklausomumo įspūdį, o ne realybę. Šalyje nėra aiškus tiriamų institucijų administracinio teisinio statuso formavimo mechanizmas. Net, regis, teisinių kategorijų, apibūdinančių šį procesą, nėra. Lietuvoje nėra prigijus ir teisinė kategorija „nepriklausoma reguliavimo ar administravimo institucija“. Kaip minėta, jos įvardijamos atskaitingomis kuriai nors iš valstybės valdžios institucijų. Tačiau atskaitomybės kategorija, identifikuojant tiriamas institucijas, yra netinkama, galinti sudaryti prielaidas klaidingai nustatyti šių institucijų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje. Be to, tiriamos institucijos nėra atskaitingos tik Seimui, Vyriausybei ar Prezidentui. Maža to, institucijų tinklalapiuose sutinkama Vyriausybei atskaitingų institucijų kategorija neminima Vyriausybės įstatyme. Visgi reikia pripažinti, kad šalyje pakankamai aiškiai reglamentuojama vykdomosios valdžios institucijų sistema. O štai kitos valstybinio administravimo institucijos neturi aiškios sistemos. Nors šių darinių panašūs tikslai – saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę, puoselėti efektyvų reguliavimą, – jiems taikomos skirtingos institucinės schemos, skirtinga nepriklausomumo garantijų sistema, susieta su jų steigimo ir vadovybės formavimo tvarka, atskaitomybe. Tokia defragmentuota praktika sudaro prielaidas nesistemingam valdymui. Manytina, svarbu suvokti ir identifikuoti šių institucijų vietą viešosios administracijos institucinėje sistemoje. Juk būtent ji lemia, kokiomis galiomis reguliavimo institucija disponuoja ir „kaip veiksmingai gali įgyvendinti jai suteiktus įgaliojimus“[936].

Be nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmų teisinėje literatūroje iškeliama dar keletas problemų, susijusių su minimų institucijų konstitucingumu bei jų kontrole. Juk nepriklausomumą turi lydėti atitinkami instrumentai, užtikrinantys ir jų atskaitomybę. NRI sąvoka yra kontraversiška, nes šis terminas savyje jungia viena kitai priešingas kategorijas – „nepriklausomumo“ ir „viešojo valdymo ar administravimo įgaliojimų“. Viešasis valdymas, remiantis daugeliu demokratinių šalių konstitucijomis, yra hierarchinės institucinės struktūros. Tai reiškia, kad viešojo valdymo institucijos tarpusavyje susietos pavaldumu ir atsakomybe, o aukščiausia pozicija šioje hierarchijoje atitenka Vyriausybei, kuri už savo ir sau pavaldžių darinių veiklą atsiskaito įstatymų leidžiamajai valdžiai. Viešojo administravimo subjektas, kuris yra „nepriklausomas“ tuo požiūriu, kad yra nepavaldus Vyriausybei, kaip aukščiausiai vykdomosios valdžios institucijai, atrodytų, neturi valstybinio administravimo hierarchinėje kompozicijoje vietos. Taigi šiuo požiūriu iškyla problema, kaip išlaikyti pusiausvyrą tarp reguliavimo institucijų administraciniam statusui būdingo nepriklausomumo ir jų kontrolės.

Atsižvelgiant į įvardytas problemas, spręstina būtinybė tobulinti institucijų administracinį teisinį reguliavimą, institucinę sandarą, veiksmingai unifikuojant reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų sistemą ir atskaitomybę.

---

[936] Jaurukaitis, I., *et. al. Elektroninių ryšių teisė.* Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 37.

Disertacinio tyrimo aktualumas. Nagrinėti tiek Lietuvos, tiek įvairių šalių nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo ir administravimo institucijų steigimo prielaidas, jų administracinio teisinio statuso ypatumus paskatino kelios aktualios aplinkybės.

Pirmoji aplinkybė, skatinusi tirti šią temą, buvo ta, kad atskiros išsamios valstybinio lygmens nepriklausomų reguliavimo institucijų teisinės analizės Lietuvos administracinės teisės moksle nėra. Iki šiolei teisininkų ji tebuvo nagrinėta fragmentiškai arba analizuota tiriant atskirų sričių teisinį reguliavimą, jurisdikcinę šių institucijų funkciją. Kita vertus, Lietuvoje nepriklausomumo kategorija daugiausiai diskutuota aptariant teismų ir teisėjų nepriklausomumo, kaip vieno iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų, aspektus, suformuojant teisėjų ir teismų nepriklausomumo ir šį nepriklausomumą užtikrinančių garantijų apsaugos konstitucinę doktriną. O štai diskusijos dėl valstybinio administravimo institucijų nepriklausomumo, jų administracinio teisinio statuso klausimų politinėje Lietuvos erdvėje prasidėjo visai neseniai. Tai, kad kai kuriuos šios temos aspektus analizuoja ekonomistai, politikos mokslininkai, viešojo administravimo specialistai, o ne teisininkai, taip pat motyvavo imtis detalesnio tyrimo. Be to, Vakarų valstybėse ir ne tik jose šia tema yra plačiai diskutuojama, rengiamos konferencijos, simpoziumai, leidžiami specialūs leidiniai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje administracinės teisės specialistai gana ilgai diskutuoja nepriklausomų reguliavimo institucijų tematika. Kiekvienoje administracinės teisės mokomojoje knygoje yra skyrius, skirtas nepriklausomiems administravimo subjektams. Čia leidžiamos specialios apžvalgos, dedikuotos nepriklausomų reguliavimo institucijų problematikai, aktualijoms analizuoti. Reikia pripažinti, kad ir centrinės Europos valstybės gilinasi į šių institucijų reikšmę. Nepriklausomų reguliavimo institucijų tematika – rinkų liberalizavimo, valstybės nuosavybės privatizavimo, viešosios valdžios reformų, reguliavimo institucijų nepriklausomumo klausimais – savo įžvalgas leidžia ir tarptautinės organizacijos. Pavyzdžiui, EBPO, Tarptautinis valiutos fondas, Pasaulio bankas. Taip pat tiriami tiek ES keliami reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms, tiek pačios ES agentūrų nepriklausomumo aspektai. Tuo tarpu Lietuvoje tėra keletas darbų, susijusių su reguliacinės valstybės instituciniu fenomenu, o administracinės teisės vadovėliuose užsimenama apie Seimui atskaitingas institucijas, tačiau tam nėra dedikuojami mokymo priemonių skyriai ar poskyriai, kaip tai daroma, analizuojant vykdomosios valdžios ar vietos savivaldos institucijas. Taigi Lietuvos administracinėje teisėje šiai viešojo administravimo institucijų sistemos posistemei skiriama nedaug dėmesio.

Antroji aplinkybė, lėmusi tyrimo objektu pasirinkti valstybinio lygmens reguliavimo institucijas, nepriklausančias vykdomosios valdžios institucijų sistemai, sietina su akivaizdžiais Europos šalių politikos, ekonomikos, teisės pokyčiais per paskutiniuosius du dešimtmečius. Lietuvos šie pokyčiai taip pat neaplenkė. Čia tiek politinėje, tiek verslo erdvėje diskutuojama, kokios organizacinės formos institucijos turėtų reguliuoti vieną ar kitą sritį. Pagaliau Lietuva yra ES dalis, tad tenka inkorporuoti į savo teisę ES reikalavimus, veikiančius nacionalinę administracijos struktūrą. Tad verta ne tik „automatiškai“ perkelti minėtus reikalavimus į nacionalinius teisės aktus, bet ir žinoti šių pokyčių reikšmę, priežastis, kontekstą, perspektyvas, kurti NRI koncepciją.

Trečioji priežastis yra veiksmingo reguliavimo, užtikrinančio šalies ekonominį augimą, vartotojų apsaugą, administracinio teisinio modelio paieška. Nors disertacinis tyrimas ir nepretenduoja būti „panacėja" ekonominiams klausimams bei universalaus modelio „išradėjas", tačiau čia atskleidžiama pasaulyje egzistuojanti ir per Europos integracijos procesus persismelkianti į mūsų administracijos dizainą nepriklausomų valstybinio administravimo institucijų koncepcija.

Disertacinio tyrimo objektas. Reguliavimo institucijų politinio nepriklausomumo garantijos ir vieta valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Disertacinio tyrimo tikslas. Administraciniu teisiniu požiūriu ištirti ir įvertinti skirtingų valstybių reguliavimo institucijų, nepatenkančių į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nepriklausomumo užtikrinimo mechanizmus bei pasiūlyti Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemos galimus alternatyvius institucinius modelius.

Siekiant apibrėžto tikslo, disertaciniame tyrime iškelti šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti socioekonomines nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimosi prielaidas, apibendrintai pateikti šių institucijų charakteristiką bei atskleisti nepriklausomumo garantijų sistemos turinį.
2. Lyginamuoju požiūriu įvertinti užsienio valstybių nepriklausomų reguliavimo institucijų genezę, raidą, jų steigimo konstitucinius teisinius pagrindus, modelių įvairovę.
3. Išnagrinėti ES teisės aktuose įtvirtintų nepriklausomumo garantijų turinį steigiant ES agentūras ir valstybėms formuojant nacionalines reguliavimo institucijas.
4. Administraciniu teisiniu požiūriu išanalizuoti Lietuvos valstybinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų sistemai nepriklausančių reguliavimo institucijų statusą, sudaryti jų tipologiją bei atskleisti padėtį valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas ir praktinė reikšmė. Šiuo tyrimu Lietuvos administracinės teisės moksle pirmąkart bandoma detaliau pažvelgti į nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų fenomeną, t. y. pateikti nepriklausomos reguliavimo institucijos sampratą, sistemiškai išnagrinėti vieną iš viešojo administravimo institucijų sistemos posistemių, teisiškai įvertinti šių institucijų formavimo esmę, institucinius funkcionavimo ypatumus. Disertaciniame tyrime didelis dėmesys skiriamas skirtingų Vakarų valstybių nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modeliams nustatyti, išryškinti esminiai šių institucijų veiklos požymiai, tipologija, socioekonominės jų steigimo priežastys, konstituciniai teisiniai steigimo pagrindai. Tyrime atsispindi įvairių šalių teisės normų analizė, NRI santykis su įstatymų leidžiamąja valdžia, vykdomosios valdžios institucijomis bei teismais. Taip Lietuvos administracinės teisės moksle lyginamuoju aspektu pirmąkart nagrinėjama šiuolaikinės kitų valstybių administracijų sąrangos institucinė posistemė. Visgi nepri-

klausomų reguliavimo institucijų administracinio teisinio statuso nagrinėjimas gali turėti ir praktinės reikšmės.

Pirma, nepriklausomos reguliavimo institucijos yra laikomos pagrindiniu valstybės atliekamos funkcijos – reguliavimo – instrumentu. O tinkamai pasirinkti teisiniai reguliavimo mechanizmai gali užtikrinti šalies ekonominį augimą, padidinti reguliavimo kokybę. Todėl šio disertacinio tyrimo rezultatai, susiję su NRI administracinio teisinio statuso formavimo apžvalgomis, lyginamosios teisės požiūriu gali būti naudingi Lietuvos įstatymų leidėjui jam steigiant nepriklausomas reguliavimo institucijas bei formuojant jų administracinį teisinį statusą.

Antra, nuo 2009 m. Lietuvoje praktikai nemažai diskutuoja dėl rinkas reguliuojančių institucijų nepriklausomumo, atskaitomybės, finansavimo, vadovų bei kolegialių institucijų narių skyrimo tvarkos bendrų principų. Tai atsispindi Seimo valdybos dokumentuose, Vyriausybės nutarimuose bei Valstybės valdymo tobulinimo komisijos posėdžių protokoluose. Autorės nuomone, disertacinio tyrimo rezultatai, gauti analizuojant „Seimui ir Vyriausybei atskaitingų" institucijų administracinio teisinio statuso ypatumus, gali būti naudingi Seimo valdybai, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui, Vyriausybės sudarytoms ar ateityje sudarytinoms darbo grupėms, joms toliau formuojant viešojo administravimo institucijų sistemos tobulinimo koncepcijas. Maža to, Vyriausybė, įgyvendindama 2011 metų veiklos prioritetus, o konkrečiau – ketvirto prioriteto trečiąją kryptį „Valstybės valdymo sistemos modernizavimas", iškėlė viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metams programoje užduotį – „tobulinti institucinę sandarą <…> bus patobulinta Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcija, nustatytas aiškus skirtingų tipų įstaigų steigimo, kontrolės, autonomijos ir kitų principų nustatymo modelis". Manytina, kad vykdomosios valdžios institucinės sandaros tobulinimui svarbu išanalizuoti ir kitų valstybinio administravimo institucijų administracinę teisinę aplinką. Todėl šis darbas galėtų prisidėti prie viešojo valdymo sistemos tobulinimo.

Ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai. Tyrime suformuluotos ir ginamos šios tezės:

1. Nepriklausoma reguliavimo institucija yra valstybės institucija, centrinio valstybinio administravimo subjektas, įsteigtas įstatymu, neįeinantis į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, tačiau atliekantis vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, vadovaujamas įstatymų leidžiamosios valdžios ir valstybės vadovo suformuoto kolegialaus organo, veikiantis ekonomikos srityse, infrastruktūrinės pramonės šakose, atskaitingas įstatymų leidžiamajai valdžiai.
2. Šiuo metu Lietuvos valstybinio administravimo institucijų sistemoje vyrauja didelė institucijų fragmentacija. Toks institucijų su skirtingais administraciniais teisiniais statusais heterogeniškumas nesukuria vieningos nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemos, reikalingos plėtoti efektyvią konkurencinę aplinką, apsaugoti visuomenės interesus, vystyti reguliavimo kokybę.

Darbo struktūra. Disertaciją sudaro: įvadas, dėstomoji dalis, susidedanti iš keturių skyrių, išvados, pasiūlymai, santrauka anglų kalba, literatūros sąrašas, taip pat priedas, kuriame pateikiami autorės parengti „Metmenys bendram nepriklausomų reguliavimo institucijų modeliui“.

Pirmoje disertacijos dalyje analizuojamas reguliavimo sampratos tarpdisciplininiškumas, reguliacinės valstybės sąvoka, jos genezė, atskleidžiama nepriklausomų reguliavimo institucijų samprata, aiškinami reguliavimo institucijų nepriklausomumo aspektai. Kadangi nepriklausomų reguliavimo institucijų koncepcija pirmiausia buvo suformuota ekonomikos, viešojo administravimo ir politikos mokslų specialistų, tai šioje dalyje naudojamasi minėtų mokslo atstovų taikytų metodologijų gautais rezultatais, pagrindžiančiais NRI šiuolaikinėje visuomenėje reikalingumą ir neišvengiamumą.

Antroje disertacijos dalyje, remiantis kitų šalių pozityviąja teise, teisės mokslu, teismų praktika, lyginamuoju aspektu analizuojami Jungtinių Valstijų, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos NRI modeliai, jų steigimosi istoriniai, konstituciniai teisiniai aspektai, socioekonominės priežastys, tiriamas šių institucijų administracinis teisinis statusas, jų santykis su kitais viešojo administravimo subjektais bei valstybės valdžiomis, pateikiamos šių institucijų sistemos bei kiekvienos iš valstybių nepriklausomoms reguliavimo institucijoms būdingos charakteristikos. Tokį tiriamų šalių pasirinkimą lėmė tai, kad jos atstovauja skirtingoms teisinėms sistemoms – bendrosios teisės ir kontinentinės teisės tradicijoms, o tai atspindi NRI modelių įvairovę.

Kadangi NRI plėtra stebima ne tik nacionaliniu lygmeniu, bet ir viršnacionaliniu, tai **trečioje** disertacijos dalyje aprašomas atliktas ES teisyne keliamų nepriklausomumo garantijų reikalavimų ES agentūroms tyrimas, taip pat taip vadinamų liberalizuojančių direktyvų nuostatų, turinčių įtakos nustatant nacionalinių reguliavimo institucijų administracinį teisinį statusą, kartu formuojant jų nepriklausomumo garantijų sistemą, analizė.

Ketvirtoje disertacijos dalyje aprašomas atliktas tyrimas, išanalizavus Lietuvos valstybinio lygmens vykdomosios valdžios institucijų sistemai nepriklausančių reguliavimo institucijų konstitucinius teisinius steigimo pagrindus, jų administracinį teisinį statusą, nustatant joms būdingus bruožus, sudarant tipologiją, atskleidžiant jų padėtį valstybinio administravimo institucijų sistemoje, o taip pat apžvelgus įvairių darbo grupių atliktų tyrimų rezultatus, susijusius su „Seimui atskaitingų“ institucijų pertvarka bei idėja kurti daugiasektorinį reguliavimo darinį.

Disertacijos pabaigoje autorė pateikia disertacinį tyrimą apibendrinančias išvadas ir pasiūlymus, taip pat priedą, kuriame pateikiami autorės parengti „Metmenys bendram nepriklausomų reguliavimo institucijų modeliui“.

Tyrimų apžvalga. Reguliavimo samprata bei reguliavimo teorijos pažintos remiantis įvairiais moksliniais tyrimais. Pavyzdžiui, teisinio reguliavimo esmė buvo tiriama vadovaujantis teisininkų darbais – B. Pranevičienė, A. Andruškevičius, A. Vaišvila,

P. Pakutinskas, S. Milčiuvienė, R. Baldwin, A. Ogus, M. Clarke. Reguliavimo sąvoka analizuota remiantis ir politikos mokslininkų, sociologų įžvalgomis – G. Majone, F. Gilardi, J. Jordana ir D. Levi-Faur, J. E. Lane, K. Maniokas. Taip pat atsižvelgta į ekonomistų darbus, susijusius su reguliavimo fenomenu, – L. von Mises, Š. Pajarskas, Lietuvos laisvosios rinkos instituto įžvalgom bei EBPO darbinėmis rekomendacijomis. Reguliacinės valstybės samprata suformuota remiantis G. Majone, L. McDonald, M. Moran, R. Sunstein, M. Haverland, B. Eberlein ir E. Grande, S. Walby darbais. NRI sąvokos analizuotos remiantis F. Gilardi, T. Zwart, S. Lavrijssen, J. Bougrab, Handrlica, M. Flinders, C. Greve, S. Van Thiel, R. Wettenhall, M. Thatcher veikalais bei žodynais. Nepriklausomumo sąvoka analizuota remiantis įvairiais teisės aktais, A. Katkaus, V. Valančiaus darbais, taip pat tarptautinių organizacijų darbiniais dokumentais.

Nagrinėjant JAV federalinio lygmens nepriklausomas reguliavimo institucijas remtasi S. J. Cann, W. F. Kenneth, J. Handrlica, J. Buck, G. Lawson, K. Poole ir H. Rosenthal, P. Cane, M. Shapiro, J. O. Freedman ir kitų darbais, taip pat teisės aktais bei teismų praktika. Tiriant DB, Prancūzijos, Vokietijos ir Čekijos Respublikos nepriklausomas administravimo institucijas, vadovautasi C, Turpin, A. Tomkins, D. Feldman, L. Pliatzky, M. Partington, D. Watts, D. Fairgrieve, D. Judge, M. J. Guédon, M. Gentot, A. W. Heringa, F. Demarigny, A. van Aaken, M. Schroder, V. Vopálka, I. Pelikánová, V. Mikule, T. Ježek, V. Pavlíček, V. Sládeček darbais, o taip pat įvairiomis ataskaitomis, raportais, teisės aktais, reglamentuojančiais šių institucijų administracinį teisinį statusą.

Nagrinėjant ES agentūrų struktūrą, joms būdingus požymius, steigimo priežastis, sąvoką, tipologiją, funkcijas, nepriklausomumo reikalavimus, remtasi D. Geradin, R. Munoz, N. Petit, E. Chiti, D. Curtin, F. Caffagi, E. Vos, S. Krapohl, H. C. H. Herwig, A. Turk, V. Pauliko darbais, taip pat ETT bylomis, didele gausa Europos direktyvų (24 direktyvos) ir reglamentų (41 reglamentas), Komisijos sprendimais, kitais Komisijos dokumentais, susijusiais su agentūrų steigimu. Analizuojant nepriklausomumo reikalavimus nacionalinėms reguliavimo institucijoms buvo tiriami tokių mokslininkų darbai kaip J.Handrlica, I. Pelikánová, M. Thatcher, N. Phedon. Taip pat nagrinėtos direktyvos, bendrosios pozicijos ryšių, pašto paslaugų, geležinkelio, energetikos rinkų sektoriuose.

Tiriant Lietuvos NRI remtasi Lietuvos teisės mokslo atstovų – A. Andruškevičiaus, B. Pranevičienės, A. Bakavecko, S. Milčiuvienės, T. Lamanausko, I. Janukaičio – įžvalgomis. Nagrinėta Konstitucinio Teismo ir LVAT praktika, įstatymai, įstatymų projektai, Seimo ir Vyriausybės nutarimai, darbo grupių posėdžių protokolai, institucijų nuostatai, darbo reglamentai.

Tyrimo metodologija. Disertacinis tyrimas buvo rengiamas vadovaujantis teisės doktrinoje suformuluotais metodologiniais pagrindais, naudojant lyginamąjį, lyginamąjį istorinį, sisteminės analizės, lingvistinį, analitinį – kritinį, dokumentų analizės, ekspertinės apklausos, abstrakcijos, apibendrinimo metodus.

Lyginamasis metodas pasitelkiamas lyginant skirtingų mokslininkų požiūrius į tapačius reiškinius, o taip pat skirtingų mokslo atstovų nuomones dėl NRI steigimo priežasčių, tiriant įvairių institucijų administracinį teisinį statusą apibūdinančius

elementus, analizuojant tarpusavyje susijusius vykdomosios valdžios institucijų ir nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų struktūrinius aspektus, lyginant užsienio valstybių ir Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų administracinį teisinį statusą.

Lyginamojo istorinio metodo pagalba atskleidžiamas NRI kūrimosi istorinis kontekstas. Chronologiniu požiūriu disertacijoje analizuojamas laikotarpis apima šių institucijų vystimąsi užsienio valstybėse nuo 1886 m., kai JAV buvo įsteigta pirmoji nepriklausoma reguliavimo institucija, Lietuvoje nuo 1922 m., kai buvo priimtas Lietuvos banko įstatymas, ES nuo 1975 m., kai buvo steigiamos „pirmos kartos" agentūros, iki 2012 m. rugsėjo. Taikant šį metodą siekama išanalizuoti priežastis, dėl kurių įvyko NRI plėtra visame pasaulyje, ištirti galiojusių ir galiojančių teisės aktų poveikį NRI administracinio teisinio statuso formavimui bei apskritai šalies viešosios administracijos struktūrai.

Kadangi nėra vienalyčių nepriklausomų reguliavimo institucijų steigimo pagrindų, nėra aiškių jų apibrėžimo ir identifikavimo kriterijų, **sisteminės analizės metodu** vertinant „Seimui atskaitingų" ir vykdomosios valdžios institucijų administracinį teisinį statusą atskleidžiama valstybinio lygmens NRI, kaip atskiro viešojo administravimo institucijų visumos elemento, padėtis valstybinio administravimo institucijų sistemoje.

Lingvistinis metodas taikomas nagrinėjant NRI veiklos raiškos formas, NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančių teisės aktų prasmę įvairiais kalbotyros – etimologijos, gramatikos, semantikos, leksikologijos – aspektais. Siekiant kuo tiksliau atskleisti teisės aktų turinį, užsienio valstybių teisės aktai buvo nagrinėjami originalo kalba, verčiami ar lyginami su kai kurių jų vertimais į lietuvių ar anglų kalbas.

Analitinio – kritinio metodo pagalba vertinama valstybinio lygmens nepriklausomų reguliavimo institucijų santykio su kitomis valstybinio administravimo institucijomis situacija, atskleidžiami šių institucijų sistemos trūkumai, teisinio reguliavimo disfunkcijos, ieškoma galimų teisinio reguliavimo alternatyvų bei problemų sprendimo būdų.

Dokumentų analizės metodu buvo tiriami teisiniai dokumentai (įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, teismų sprendimai, tarptautinių organizacijų formuojama „švelnioji" teisė): I disertacijos dalyje pateikiama EBPO, Pasaulinės prekybos organizacijos, Pasaulio banko darbinių rekomendacijų esmė ir reikšmė, įsivyraujant NRI plėtrai įvairiose šalyse; II disertacijos dalyje nagrinėjamos JAV, DB, Prancūzijos, Vokietijos, Čekijos valstybių konstitucijos, teisės aktai. Ši analizė atlikta vertinant tiriamų institucijų administracinį teisinį statusą užsienio valstybėse. Analizavome JAV Aukščiausiojo Teismo, Prancūzijos Konstitucinės tarybos, Vokietijos Federalinio Konstitucinio teismo, DB Aukščiausiojo teismo nutarimus, kuriais suformuojami tiriamų institucijų pagrindiniai bruožai, aiškinami jų steigimo konstituciniai teisiniai pagrindai, atitikimas

valdžių padalijimo principui. III disertacinio tyrimo dalyje atlikta ES teisės aktų ir dokumentų – direktyvų, reglamentų, Komisijos, Tarybos sprendimų, Komisijos komunikatų – analizė. Šis tyrimas atliktas paaiškėjus, kad ES administracija, kaip ir valstybių narių viešosios administracijos, išgyvena tam tikrą institucinę kaitą steigiant reguliavimo agentūras ir norint nustatyti, kuo pastarosios agentūros skiriasi ar yra panašios į nacionalines reguliavimo agentūras, o taip pat dėl ES antrinės teisės aktuose keliamų reikalavimų nacionalinėms reguliavimo institucijoms, kurie turi atsispindėti valstybių narių teisyne. IV dalyje, siekiant nustatyti mūsų šalies NRI administracinį teisinį statusą, atskleidžiant skirtumus nuo kitų viešojo administravimo subjektų, nustatant jų vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje, nagrinėjami Lietuvos įstatymai, Seimo ir Vyriausybės nutarimai, tiriamų institucijų leidžiami teisės aktai.

Ekspertinės apklausos metodas naudojamas siekiant sužinoti praktines infrastruktūrinių ekonomikos šakų sektorius reguliuojančių institucijų specialistų nuomones dėl tiriamų institucijų administracinio teisinio statuso tinkamumo. Čia pateiktos Vokietijos federalinės elektros, dujų, ryšių, pašto ir geležinkelių agentūroje, LB, KT, VKEKK, LRTK, VATESI, RRT dirbančių specialistų nuomonės, kuriomis buvo remtasi kuriant metmenis bendram nepriklausomų valstybinio lygmens reguliavimo institucijų modeliui, taip pat konstitucinės ir administracinės teisės specialistų požiūriai į NRI steigimo konstitucines teisines prielaidas.

Abstrakcijos metodo pagalba atskleidžiame Lietuvos nepriklausomų reguliavimo institucijų sistemą.

Apibendrinimo metodas taikomas apibendrinant literatūros šaltinius, empirinio tyrimo duomenis, formuluojant tyrimo išvadas.

Autorė naudojasi ekonomikos ir politikos mokslų specialistų taikytų metodologijų gautais rezultatais, pagrindžiančiais NRI šiuolaikinėje visuomenėje reikalingumą ir neišvengiamumą.

Išvados

Apibendrinant atlikto tyrimo rezultatus galima teigti, kad ginamieji disertacinio tyrimo teiginiai iš dalies pasitvirtino. Tuo pagrindu suformuluotos šios pagrindinės išvados:

1. Pagrindinis nepriklausomų reguliavimo institucijų bruožas yra tas, kad jos atlieka vykdomajai valdžiai būdingas funkcijas, tačiau neįeina į vykdomosios valdžios institucijų sistemą, t. y. jų administracinis teisinis statusas skiriasi nuo vykdomosios valdžios institucijų – jos steigiamos atskirais įstatymais, kuriuose nustatytas jų administracinis teisinis statusas, šių organizacijų vadovybės formavime dalyvauja skirtingos valstybės valdžios, vadovybei nustatytas funkcinis laikotarpis, kuris paprastai yra ilgesnis už ją suformavusių konstitucinio lygmens darinių kadencijas, jos dažniausiai finansuojamos iš įmokų, surenkamų iš ūkio subjektų, o

kartu yra ir asignavimų valdytojos strateginiams tikslams įgyvendinti. Taigi šiuo atveju nepriklausomumas reiškia reguliavimo institucijų nepriskyrimą vykdomosios valdžios institucijų sistemai. Toks nepriklausomumas motyvuojamas tuo, kad sprendimai būtų priimami institucijoms nesikoncentruojant ties tais rezultatais, kurie aktualūs vyriausybių įgaliojimų laikui.

2. Institucijų, atliekančių vykdomosios valdžios institucijoms būdingas funkcijas, atskyrimas nuo hierarchinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos traktuotinas kaip politinis šių institucijų nepriklausomumas. Jis siejamas su teisiniu reguliavimu, įtvirtinančiu politinio nepriklausomumo garantijų sistemą, sudarytą iš institucinio, personalinio, finansinio nepriklausomumo garantijų.
3. Analizuojant kitų šalių patirtį paaiškėjo, kad visos atstovauja skirtingą NRI modelio koncepciją. JAV, kuri yra laikoma šių institucijų „išradėja" ir kurios teisės moksle bei teismų praktikoje buvo suformuluoti pagrindiniai reguliavimo institucijų nepriklausomumo postulatai, ilgainiui perimti kitų valstybių viešojo valdymo sistemų, institucinėje sistemoje yra daugybė darinių, vadinamų nepriklausomais reguliavimo subjektais, su skirtingais organizaciniais statusais ir santykiu su valstybės valdžiomis. DB šių darinių spektrui priklauso be galo didelis institucijų kiekis, steigiamų tiek įstatymais, tiek Karališkom privilegijom, tiek privačių susitarimų pagrindais. Prancūzijoje agentūros yra priskirtos prie ministrų atitinkamų valdymo sričių, todėl dėl realaus jų politinio nepriklausomumo galima suabejoti. Vokietijoje ir Čekijoje išskiriamos dvi nepriklausomos valstybinės institucijos – centrinis bankas ir valstybės auditas, likusias galima įvardyti išskirtinio statuso vykdomosios valdžios institucijomis, tačiau ir čia vyrauja skirtingos santykių su valstybės valdžios institucijomis bei atskaitomybės formos.
4. Nepaisant tokio užsienio šalių nepriklausomų reguliavimo institucijų nevienalytiškumo, galima įžvelgti ir visoms bendrų NRI bruožų. Visose šalyse jos įvardijamos kaip dariniai, veikiantys šalia institucinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos. Identifikuojant jas vartojama nepriklausomumo kategorija, formaliai nepriskiriant jų nei prie vienos iš valstybės valdžios institucijų. Joms būdingas kolegialumas, specifinė šių institucijų vadovybės atleidimo tvarka, sustiprinta kadencijų nustatymu, įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių funkcijų derinys bei šių institucijų didesnio ar mažesnio nepriklausomumo lygmuo nuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos.
5. ES agentūros negali būti įvardijamos reguliavimo dariniais ta prasme, kaip tai daroma nacionaliniu lygmeniu, nes jos neturi tokių plačių diskrecinių galių. Tai siejama su ETT suformuluotu institucinės pusiausvyros principu, pagal kurį negalima suteikti plačių diskrecinių galių subjektams, neįvardytiems Sutartyje. Tačiau jos disponuoja panašiu nepriklausomumo lygmeniu, kuriuo disponuoja ir atitinkamos nacionalinės reguliavimo institucijos, t. y. jos tam tikru lygmeniu yra nepriklausomos nuo ES Komisijos, tačiau nėra nepriklausomos nuo atitinkamos politikos.
6. ES valstybinių narių institucinei konfigūracijai didelę įtaką daro ES liberalizuojančios direktyvos, kuriose išreiškiami politinio nepriklausomumo garantijų reikalavimai nacionalinėms reguliavimo institucijoms.

7. Ištyrus Lietuvos NRI administracinį teisinį statusą paaiškėjo, kad Lietuvoje jų statusas pasižymi nevienalytiškumu. Todėl gana sunku jas apibrėžti, nustatyti jų sistemą bei vietą valstybinio administravimo institucijų sistemoje.
   7.1. Lietuvos NRI įvardijimas „Seimui atskaitingomis“ yra netikslus, nes šių institucijų vadovybės formavime dalyvauja ne tik Seimas ir atskaitingos jos ne tik Seimui. NRI Lietuvos administracinėje teisėje galima apibrėžti kaip centrinio valstybinio administravimo institucijas, nepatenkančias į hierarchinę vykdomosios valdžios institucijų sistemą, sudaromas dalyvaujant Seimui, Prezidentui, Vyriausybei, veikiančias ekonomikos srityse, steigiamas reguliuoti infrastruktūrinės pramonės šakas.
   7.2. Lietuvos NRI institucijų sistema, atsižvelgus į jų steigimo, vadovybės formavimo, atskaitomybės, santykių su Vyriausybe specifiką, yra trijų lygmenų. Aukščiausiam lygmeniui priklauso konstitucinio lygmens institucija, turinti galią pati formuoti atitinkamą politiką ir disponuojanti finansiniu nepriklausomumu. Antrajam lygmeniui priklauso įstatymais įsteigtos NRI. Trečiajam lygmeniui priklauso Vyriausybės nutarimais įsteigtos institucijos, tačiau savo administraciniu teisiniu statusu išsiskiriančios iš kitų vykdomosios valdžios institucijų sistemai priklausančių darinių.
8. Lietuvos reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų teisinio reguliavimo bei atskaitomybės disfunkcijos:
   8.1. institucinis nepriklausomumas, reiškiantis, kad niekas negali panaikinti, pakeisti ar paveikti tiriamų institucijų priimamų sprendimų, draudimą priimti kitų subjektų nurodymus, teisės aktuose *expressis verbis* labiausiai išplėtotas LB, VKEKK administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Tuo tarpu likusių institucijų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose apsiribojama norma „savarankiška institucija“, „priimdama sprendimus turi būti nepriklausoma“ ir pan.;
   8.2. ne visų NRI personalinis nepriklausomumas užtikrinamas tuo, kad jų vadovybės formavime dalyvauja skirtingi konstitucinio lygmens dariniai (pvz., KT, RRT, VATESI, VPT). Teisės aktuose nustatomos kai kurių NRI vadovybių kadencijos yra trumpesnės nei penkeri metai. Tuo tarpu ES direktyvose rekomenduojama, kad jos būtų ilgesnės nei penkeri metai. Personaliniam reguliavimo institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbu teisės aktuose nurodyti kriterijus pretendentams į tiriamų institucijų vadovybę, ypač išsilavinimo pobūdį. Tačiau daugumoje atvejų įstatymuose nenurodyti išsilavinimo reikalavimai. Institucijų kolegialumas yra vienas iš svarbesnių personalinio nepriklausomumo užtikrinimo priemonių, tačiau keletas jų yra vienvaldės, tiesa, kuriose egzistuoja patariamieji neetatiniai dariniai. Personaliniam institucijos nepriklausomumui išsaugoti svarbūs institucijų vadovybės atlygių koeficientai. Pastebėtina, kad vienų institucijų vadovybės atlygio koeficientai numatyti įstatymuose (LB valdybos, VATESI viršininko), kitų reglamentuojami Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatyme. Čia tarp reguliuojančių institucijų vadovybių išryškėja didžiuliai atlyginimų skirtumai, nors visų NRI tikslas yra panašus – efektyvus reguliavimas. Maža

to, neretai atsitinka, kad administracijų vadovų, kurių statusą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas, atlygiai didesni už komisijos ar tarybos narių atlygius, *ipso facto* jau keletą metų Konkurencijos taryboje vietoje penkių narių dirba keturi, o Kainų komisijoje vienas komisijos narys dirba kone dvejus metus pasibaigus jo funkciniam laikotarpiui.

8.3. finansinis nepriklausomumas būdingas tik Lietuvos bankui. Kitų institucijų biudžetus sudaro valstybės biudžeto asignavimai arba veiklos pajamos ir asignavimai. Tačiau tai, kad institucija gali būti finansuojama iš veiklos pajamų dar negarantuoja jos finansinio nepriklausomumo, nes mūsų tiriamos institucijos tiesiogiai nedisponuoja savo pajamomis;

8.4. institucijų atžvilgiu vykdomą kontrolę išskaidėme į parlamentinę, Vyriausybės, Prezidento, išorinę finansų kontrolę ir teisminę. Išanalizavus parlamentinę, Vyriausybės ir valstybės vadovo atliekamą kontrolę paaiškėjo, kad ji yra gana formali, nesukelianti jokių pasekmių institucijoms. Maža to, nėra aiškiai reglamentuota ataskaitų svarstymo tvarka, taip pat nėra nustatytų išsamių reikalavimų ataskaitoms. Ataskaitų svarstymas yra numatytas Seimo statute, Vyriausybės įstatyme, Vyriausybės darbo reglamente. Pagal Seimo statutą ataskaitos turi būti svarstomos Seimo komitetuose, o paskui Seimo posėdžiuose. Tačiau dažniausiai jų svarstymai apsiriboja komitetų lygmeniu. Jeigu ataskaita pateikiama valstybės vadovui, jokių dokumentų Prezidentas tuo atžvilgiu nepriima. Jeigu institucija įpareigota pateikti ataskaitą Vyriausybei, tai ji aptariama Vyriausybės posėdžių arba pasitarimų metu, paprastai priimant nieko neįpareigojančią rezoliuciją „atsižvelgti į ataskaitą“. Visų minimų institucijų veiklos ir finansinį veiklos auditą atlieka Valstybės kontrolė (išskyrus pačios Valstybės kontrolės, kurios veiklos auditą atlieka Seimo nutarimu paskirta audito įmonė). Tuo šios institucijos nesiskiria nuo kitų viešojo administravimo subjektų. Minimų institucijų veiklos teisėtumo kontrolę, joms įgyvendinant teisėkūros, vykdomąsias ir jurisdikcines funkcijas, atlieka administraciniai teismai, tam tikrais atvejais ginčus nagrinėja bendrosios kompetencijos teismai, o taip pat ETT.

Pasiūlymai

1. Įstatymuose vartojamos kategorijos „nepriklausoma Seimui atskaitinga institucija“ arba „savarankiška valstybės įstaiga, atskaitinga Seimui“, autorės nuomone, yra prieštaringos ir neatitinkančios realybės. Todėl siūlytina pasiremti kitų valstybių praktika ir šias institucijas jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose įvardyti nepriklausomomis valstybinio administravimo ar reguliavimo institucijomis, o kategoriją „Seimui atskaitingos“ ar „Vyriausybei atskaitingos“ visiškai atsisakyti.
2. Kadangi infrastruktūrinių ekonomikos šakų reguliuotojų tikslai panašūs, tai ir veikti jos gali pagal tą pačią institucinę schemą, naudodamos tuos pačius reguliavimo instrumentus. Todėl siūlytina kiekviename NRI administracinį teisinį statu-

są reglamentuojančiame teisės akte, t. y. Konkurencijos, Energetikos, Visuomenės informavimo, Branduolinės energijos, Elektroninių ryšių įstatymuose įtvirtinti visas tris – institucinio, personalinio, finansinio – politinio nepriklausomumo garantijų sistemos grupes:

2.1. nacionalinėje teisėje turi būti įtvirtintos nuostatos, kuriomis būtų užtikrinta, jog į nacionalinės reguliavimo institucijos, atsakingos už *ex ante* rinkos reguliavimą arba ginčų tarp įmonių sprendimą, atliekamas užduotis nebūtų intervencijos iš išorės ar nebūtų daromas politinis spaudimas, dėl kurio būtų pakenkta institucijos sprendimų nepriklausomumui;

2.2. būtina suvienodinti institucijų vadovybės formavimo tvarką, t. y. formuojant vadovybę turi dalyvauti dvi skirtingos valstybės valdžios – įstatymų leidžiamoji valdžia ir valstybės vadovas. Institucijos vadovybė turi būti sudaryta iš nelyginio narių skaičiaus, t. y. turi būti kolegiali. Narių kadencijos turi būti ilgesnės už darinių, kurie dalyvauja jų skyrime ir atleidime, funkcinius laikotarpius, tad siūlytinas kadencijos laikas gali būti šešeri ar daugiau metų;

2.3. institucijoms įstatymais turi būti nustatyta teisė pačioms sudaryti ir tvirtinti strateginius veiklos planus;

2.4. institucijoms įstatymais turi būti įtvirtinta teisė dalyvauti formuojant atitinkamą politiką, t. y. NRI turi būti Seimo ir Vyriausybės ekspertė joms formuojant atitinkamą politiką;

2.5. institucijoms turi būti suteikta teisė teikti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus Vyriausybei nereikalaujant ministrų vizų;

2.6. kadangi institucijos turi būti formuojamos ekspertiniu pagrindu, tai jų administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose turi būti labiau detalizuoti pretendentams į vadovybės narius keliami reikalavimai, nurodant išsilavinimo pobūdį, tam tikrais atvejais – darbo patirtį;

2.7. vadovybių atlygiai turi būti pakankami, kad būtų užtikrintas materialinės vadovybės narių garantijos, taip pat siūlytina užtikrinti socialines garantijas, pavyzdžiui, baigus kadenciją ir nepaskyrus antrajai išmokama išeitinė kompensacija. Ši kompensacija išmokama tiek vidutinių mėnesinių atlyginimų dydžio, kiek metų nepertraukiamai truko jų kadencija taryboje ar komisijoje. Skirtingų institucijų, siekiančių panašių tikslų, vadovybių atlygiai negali tarpusavyje taip skirtis, kaip šiuo metu;

2.8. finansinis nepriklausomumas galėtų būti maksimaliai užtikrintas, jei NRI administracinį teisinį statusą reglamentuojančiuose teisės aktuose būtų numatyta, jog NRI finansuojamos iš įstatymais nustatytų įmokų, surenkamų iš ūkio subjektų;

2.9. turi būti nustatyti detalūs reikalavimai ataskaitoms, ataskaitų svarstymo nustatytų procedūrų turi būti laikomasi, t. y. institucijų veiklos ataskaitos privalo būti intensyviai svarstomos.

3. Norint tinkamai įgyvendinti liberalizuojančių direktyvų nuostatas dėl nacionalinių reguliavimo institucijų nepriklausomumo garantijų, siūlytina valstybiniu lygmeniu išgryninti NRI koncepciją.

MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS

1. Deviatnikovaitė, I. Bakaveckas, A. Independent Regulatory Agencies: Possibilities to Identify the Pecularities of their Activity and their Position in the System of Lithuanian Public Administration Bodies. *Socialinių mokslų studijos*, 2009 3 (3): 333-349.
2. Deviatnikovaitė, I. JAV nepriklausomų institucijų konstitucingumas ir skiriamieji bruožai. *Socialinių mokslų studijos,* 2011 3 (4): 1497-1515.
3. Deviatnikovaitė, I. Nepriklausomos administravimo institucijos (Nezávislé správní orgány) Čekijos Respublikoje. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka, 2011 (6)*: 73-94.
4. Deviatnikovaitė I., Žilinskas, T. Britų *quango* sąvoka, steigimo priežastys, klasifikacija ir kontrolė. *Socialinių mokslų studijos*, 2012 4 (1): 215-233.
5. Alechnavičius, L., Deviatnikovaitė, I. Nepriklausomų administravimo institucijų steigimo prielaidos ir administracinės justicijos vaidmuo, vykdant jų veiklos teisėtumo kontrolę (lyginamieji aspektai). *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė jusiticija*. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui. Vilnius, 2012, p. 700-734.

PRANEŠIMAI MOKSLINĖSE KONFERENCIJOSE

1. "Regulatory agencies: possibilites to identify some peculiarities of their activity and their position in the system of Lithuanian public administration institutions. (Mokslinė tarptautinė konferencija" Šiuolaikinės teisės teorinės ir praktinės problemos". Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2009 m. gegužės 13 d.)
2. "Diversity of definitions and theories of regulation". (Mokslinė tarptautinė konferencija "Socialinių inovacijų plėtra: tarpdisciplininiai tyrimai". Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2011 m. birželio 8 d.)
3. „Nepriklausomos reguliavimo institucijos viešojo administravimo institucijų sistemoje'. (Mokslinis-konsultacinis seminaras „Verslo priežiūros ir verslą prižiūrinčių institucijų sistemos pertvarkos problemos". Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2012 m. gegužės 10 d.)

CURRICULUM VITAE

Vardas:	Ieva
Pavardė:	Deviantikovaitė

Kontaktai:

Elektroninis paštas	ieva@mruni.eu
Telefonas	+370 605 21 988

Išsilavinimas:

2008–2012	Mykolo Romerio universitetas, doktorantūros studijos
2000–2003	Mykolo Romerio universitetas (teisės magistro kvalifikacinis laipsnis)
1999–2001	Vilniaus universitetas (slavų literatūrų magistro kvalifikacinis laipsnis)

Darbo patirtis

2005– iki šiol	Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Administracinė teisės ir proceso katedra, lektorė
2009	2009 m. balandžio 16 d. Ministro Pirmininko potvarkiu Nr. 142 paskirta darbo grupės Ryšių reguliavimo tarnybos atliekamoms funkcijoms, tolesnės veiklos tęstinumui nagrinėti ir vietai valstybės valdymo sistemoje nustatyti nare.
2009–2011	2009 m. rugpjūčio 7 d. teisingumo ministro įsakymu Nr. 1R-265 teisingumo ministro įsakymu paskirta darbo grupės teisės aktų projektams, susijusiems su administracinės atsakomybės instituto tobulinimu parengti, nare.

Kalbų mokėjimas:

Lietuvių kalba	*Gimtoji*
Anglų kalba	*Puikiai*
Čekų kalba	*Puikiai*
Rusų kalba	*Puikiai*
Prancūzų	*Pagrindai*
Vokiečių	*Pagrindai*

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Ieva Deviatnikovaitė

INDEPENDENT REGULATORY AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION INSTITUTIONS

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

Vilnius, 2012

The Doctoral Dissertation has been prepared at Mykolas Romeris University in 2008–2012.

Scientific Suprevisor:

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

The Doctoral Dissertation is defended at the Law Research Council of Mykolas Romeris University:

Chairman of the Council:

Prof. Dr. Vytautas Sinkevičius (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S).

Members:

Prof. Dr. Darijus Beinoravičius (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Assoc. Prof. Linas Meškys (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Law – 01 S);

Prof. Dr. Rasa Ragulskytė–Markovienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S);

Assoc. Prof. Vaidotas Vaičaitis (Vilnius University, Social Sciences, Law – 01 S).

Opponents:

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

Prof. Dr. Algimantas Urmonas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law – 01 S).

The public defence of the Doctoral Dissertation will take place at the Law Research Council at Mykolas Romeris University on December 21, 2012 at 10:00 AM in the Conference Hall of Mykolas Romeris University (Room I-414).

Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on 21 of November, 2012.

The Doctoral Dissertation may be reviewed at the Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino ave. 51, Vilnius) and the libraries of Mykolas Romeris University (Ateities str. 20 and Valakupių str. 5, Vilnius; V. Putvinskio str. 70, Kaunas).

Ieva Deviatnikovaitė

INDEPENDENT REGULATORY AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION INSTITUTIONS

SUMMARY

"Independent regulators are being established in different administrative cultures, under various constitutional constraints, with different ways of delegating regulatory powers at arm's length from government"[937]

Research problem. For several decades in a row a tendency to delegate legislative, executive and judicial functions to state administration institutions that do not belong to the hierarchical system of executive bodies and are established under cooperation between different state governmental institutions has been developing in various states. Due to such a legal status they are called independent regulatory authorities. There exist several reasons for establishing such institutions. In states in which the abovementioned institutions emerged before the establishment of the EU, on the basis of law, economics and political science experts' research in different countries, the expansion of such institutions is grounded on the fact that in society there exist spheres the regulation of which should be separated from political cyclicity in order for the decisions to be long-term and based on technical and economic expertise rather than on short-term political attitudes or government-concentrated results relevant for the period of their authority only. In young EU states, the development of such institutions is associated with the provisions of liberating directives, the key aim of which is the creation of market economy in energy, natural gas, telecommunications, post, railway sectors intended for national regulatory authorities. Such institutions are given wide discretional authority in the implementation of regulatory functions. Thus, they become the 'target' of various interest groups that seek for 'comfortable'[938] decisions. The main instrument of defence from such influences is a proper legal establishment of the system of independency guarantees of regulatory authorities.

Such institutions exist in Lithuania, too. Most often they are referred to as accountable to the Seimas, the Government or the President. There is an increase in Lithuanian scholars' and practicians' effort to ascribe all institutions to a certain system of state government institutions. However, with reference to the requirements for national regulatory institutions established in the secondary EU law and recommendations formed by international organisations, the criterion of independency is fundamental in defining the administrative legal status of the institutions under investigation. The main aspect on the basis of which the independency of institutions

[937] Working paper on regulatory management and reform: designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. *OECD* [interaktyvus]. Paris, 2005 [žiūrėta 2012-01-08]. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>.

[938] Lamanauskas, T. The key features of independence of national telecommunmication regulatory authorities and securing them in law. *Law.* 2006, 61: 72.

should be evaluated is the fact that independence is not a privilege, it is rather one of the most significant responsibilities of institutions under investigation resulting from the guarantees of the Constitution of the Republic of Lithuania to protect the freedom of competition, defend manufacture and market from monopolisation, ground the model of trade activity on the freedom and initiative of economic activity as well as from the guarantee of the service of state institutions for people. In respect of the member states there is an ECJ-formed principle of institutional member state autonomy or procedural autonomy in national law. Nevertheless, the requirements established in the secondary EU law make an impact on the institutional configuration of public administration of the member states. Still, one must admit that the abovementioned requirements are incorporated in our code eclectically, by plainly transposing the provisions formed in the secondary EU law into the national law and thus creating the image rather than a real fact of independence. In our country, there is no clear mechanism for the formation of administrative legal status of the institutions under investigation. It seems that even no legal categories for defining this process exist. The term 'independent regulatory or administration authority' is not established as a legal category in Lithuania. As already mentioned, such institutions are treated as accountable to one of state government institutions. However, the category of accountability is not applicable for defining the institutions under investigation and may create preconditions for improper determination of the place of such institutions in the system of state administration institutions. Furthermore, the institutions under investigation are accountable not only to the Seimas, the Government or the President in their formation as well. Besides, the category of institutions accountable to the Government often seen in websites of institutions is not mentioned in the Law on the Government. Still, one must admit that the regulation of the system of executive bodies in Lithuania is explicit enough, while other state administration institutions do not have a clear system. Even though the aims of the units under investigation are rather similar, i.e. to protect the freedom of honest competition and uphold effective regulation, different institutional schemes are applied to them as well as a distinctive system of independence guarantees related to the procedure for their establishment and formation of the management team as well as accountability. Such a defragmented practice creates an impression of desultory management that does not provide grounds for the development of the quality of regulation and economy growth environment. It is important to realise and identify the place of these institutions in the institutional system of public administration, as it determines the powers a regulatory institution has at its disposal and 'the level of effectiveness in implementing the authority granted'[939].

Alongside the mechanisms for the security of independence, some other questions related to the constitutionality and control of the institutions under investigation are raised in legal literature, as independence must be accompanied by respective instruments for ensuring accountability. The notion of independent regulatory authorities is controversial as it combines two contradicting categories—'independence' and 'public government or administration authority'—in itself. With reference to the constitutions of the majority of democratic states, public government is of hierarchical

[939] Jarukaitis, I., *et. al. Elektroninių ryšių teisė.* Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 37.

institutional structure, i.e. relations of subordination and responsibility between public government institutions exist, while the highest position in this hierarchy belongs to the Government which is accountable to the executive bodies for its activity as well as the activity of subordinate entities on the basis of inter-functional partnership. A subject of public administration 'independent' in the sense that it is not subordinate to the Government as the highest executive body and not accountable for its activity would seem to have no place in the hierarchical composition of state administration. Thus, in this view, a problem of keeping the balance between independence characteristic to the administrative status of regulatory institutions and their control emerges.

With regard to the abovementioned problems, there is a necessity to improve the administrative legal regulation of institutions and their institutional composition by effectively unifying and establishing in legal acts the system of independence guarantees and control as well as accountability of regulatory authorities.

The relevance of the dissertation research. The investigation of the preconditions for the establishment of independent state-level regulatory and administration authorities in Lithuania and abroad was encouraged by several circumstances.

Firstly, in the administrative jurisprudence of Lithuania, there has been no separate in-depth legal analysis of state-level independent regulatory authorities. Till now, research into this issue has been fragmented or focused on legal regulation in different spheres or the jurisdictional function of such institutions. On the other hand, in Lithuania, the category of independence has mostly been discussed from the perspective of the independence of courts and judges as one of the fundamental principles of a democratic rule-of-law state thus forming the constitutional doctrine of the independence of judges and courts as well as the protection of guarantees ensuring this independence. Discussions on the independence of state administration institutions and their administrative legal status, in their turn, only recently gained topicality in the Lithuanian political environment. The fact that mostly economists, political science representatives, public administration specialists rather than lawyers write on certain aspects of this topic also served as an encouragement to carry out an in-depth analysis. Furthermore, in Western (and not only Western) states, this issue is widely discussed, conferences, symposiums are organised, special publications are issued. For example, in France, for a long time already administrative law specialists have been discussing the topic of independent regulatory authorities. In every textbook of administrative law one can find a chapter on independent administration subjects. Also, special reviews dealing with independent regulatory authorities' problems and topicalities are issued. However, it should be admitted that Central European countries also have a tradition of studying the significance of such institutions. Furthermore, international organisations, for example, OECD, International Monetary Fund or World Bank, also publish their insights into the issue of independent regulatory authorities, mostly dealing with the aspects of market liberalisation, state property privatisation, public government reforms, independence of regulatory authorities. Aspects of EU requirements for national regulatory authorities and independence of the agencies of the EU itself are also an object of research. In Lithuania, on the other

hand, only several studies related to the institutional phenomenon of regulatory state authorities have been carried out, while administrative law textbooks include only brief discussions of institutions accountable to the Seimas without dedicating entire sections or chapters as in the case of executive or local self-government bodies. Thus, not much attention is paid to this sub-system of public administration institutions in the Lithuanian administrative law.

The second circumstance that determined the choice of state-level regulatory institutions not belonging to the system of executive bodies as an object of research is related to obvious changes in the politics, economics and law of European countries of the last two decades. Lithuania did not avoid such changes as well. Here, in the political as well as in the business sphere discussions on the organisational form of institutions that should regulate one or another sphere take place. Finally, Lithuania is a part of the EU and thus has to incorporate European requirements that affect the national administration structure into its law. So, it is worth to not only 'automatically' transpose the abovementioned requirements into national legal acts, but also realise the impact, reasons, context and prospects of these changes as well as develop an independent regulatory authorities conception.

The third reason is the search for an administrative legal model of effective regulation ensuring economic growth of the country and consumer protection. Even though the dissertation research does not aim at becoming a 'cure-all' for economic issues or an 'inventor' of a universal model, it reveals the conception of independent state administration institutions existing in the world and, through the processes of European integration, penetrating into our administration design.

The object of the dissertation research is the system of the guarantees of independence of regulatory authorities that do not belong to the hierarchical system of executive bodies and their place in the system of state administration institutions.

The aim of the dissertation research is to investigate and evaluate, form the administrative legal perspective, the mechanisms for the guarantee of the independence of different countries' regulatory authorities that do not belong to the hierarchical system of executive bodies and suggest possible alternative institutional models for the Lithuanian system of state administration institutions.

In order to achieve this aim, the following objectives are set:

1. To analyse the socioeconomic preconditions for the establishment of independent regulatory authorities, to present their generalised characteristics as well as to reveal the content of the system of independence guarantees.
2. To perform a comparative analysis of the genesis and development of foreign independent regulatory authorities, constitutional legal basis for their establishment and the variety of models.
3. To investigate the content of independence guarantees entrenched in EU legal acts related to the establishment of EU agencies and formation of national regulatory authorities in different countries.

4. To study, from the administrative legal perspective, the status of regulatory authorities that do not belong to the system of Lithuanian state-level executive bodies, develop their typology, reveal their place in the system of state administration institutions and identify problems of legal regulation.

Scientific novelty and practical significance of the dissertation research. The present research is the first attempt in the Lithuanian administrative jurisprudence to thoroughly study the phenomenon of independent state-level regulatory authorities, i.e. to present the conception of an independent regulatory authority, to systemically analyse one of the subsystems of the system of public administration institutions, to evaluate, form the legal point of view, the essence of the formation of such institutions and the institutional features of their functioning. In the dissertation research, much attention is paid to the establishment of the models of independent state-level regulatory authorities in different Western countries, identification of essential features of the activity of such institutions, their typology, socioeconomic reasons and constitutional legal basis for their establishment. The research reflects an analysis of the legal norms of various countries, the relation of the institutions under investigation to the legislative branch, executive bodies and courts. Thus, for the first time in the Lithuanian administrative jurisprudence a comparative study of the institutional subsystem of the modern composition of the administrations of foreign states is studied. Still, an investigation of the administrative legal status of independent regulatory authorities may be of high practical significance.

Firstly, independent regulatory authorities are considered to be the key instrument for the implementation of the state-performed function—regulation, and properly chosen legal regulation mechanisms may ensure a country's economic growth and increase the quality of regulation. Therefore, the results of the present dissertation research related to the comparative reviews of the formation of administrative legal status of independent regulatory authorities may be useful for the Lithuanian legislator in establishing independent regulatory authorities and forming their administrative legal status.

Secondly, since 2009, practitioners in Lithuania have been actively discussing the general principles of the independency, accountability, financing, procedure for the appointment of managers and members of collegial bodies of market-regulating institutions. This is reflected in the documentation of the Board of the Seimas, Government resolutions and session protocols of the Commission for the Improvement of State Administration. In the opinion of the author, the results of an analysis of the specific features of the administrative legal status of institutions 'accountable to the Seimas and the Government' may be of use for the Board of the Seimas, the Committee on State Administration and Local Authorities of the Seimas, working groups formed and to be formed by the Government in further formation of the conceptions for the development of the system of public administration institutions. In addition, the Government, while implementing activity priorities for the year 2011, namely, the third

direction of the fourth priority 'Modernisation of State Administration System', in the programme for the improvement of public administration for 2012–2020 set itself a task 'to improve the institutional composition <…> the conception of the improvement of executive branch system composition will be elaborated, a clear model for the estimation of the principles of the establishment, control, autonomy, etc. of different types of institutions will be developed'. In the view of the author, for the elaboration of the institutional composition of the executive branch it is very important to take into consideration the administrative legal environment of other state administration institutions. Thus, the present research could contribute to the improvement of the state government system.

Propositions to be defended:

1. An independent regulatory authority is a state institution, a subject of central state government established by law, not belonging to the system of executive bodies but performing functions typical of executive bodies, managed by a collegial organ formed by the executive branch of government and the head of state, acting in the sphere of economics, infrastructural branches of industry, accountable to the legislature.

2. The current system of state administration institutions in Lithuania is marked by high fragmentation of institutions. Such heterogeneity of institutions of different administrative legal statuses does not create a unified system of independent regulatory authorities necessary for the development of effective competitive environment, protection of the interests of the society and improvement of the quality of regulation.

Structure of the research. The dissertation consists of an introduction, main body consisting of four sections, conclusions, recommendations, summary, list of references and one appendix in which the prepared 'Project of the general model of independent regulatory authorities' is presented.

In the **first** section of the dissertation, the interdisciplinary concepts of regulation, regulatory state, independent regulatory authority, aspects of independence are revealed and analysed. As the conception of independent regulatory authorities was, first of all, formed by economics, public administration and political science scholars, in this section the author refers to the results obtained by applying methods used by the said scholars that prove the necessity and inevitableness of independent regulatory authorities in the modern society.

In the **second** section of the dissertation, on the basis of the positive law, jurisprudence and case-law of foreign states, the author performs a comparative analysis of the models of independent regulatory authorities of the U.S., Great Britain, France, Germany, the Czech Republic as well as historical, constitutional legal aspects of and socioeconomic reasons for their establishment, their administrative legal status and their relation to other subjects of public administration and branches of state government; also, the author presents the systems of such institutions and features typical of the independent regulatory authorities of each of the abovementioned states.

Such a choice of countries as the basis for the research was determined by the fact that they represent different legal systems—general and continental law traditions—and thus various models of independent regulatory authorities are reflected.

Due to the fact that the expansion of independent regulatory institutions is apparent not only on the national, but also on the supranational level, the **third** section of the dissertation deals with a description of a study of independence guarantee requirements for European agencies established in the European code as well as an analysis of the provisions of the so-called liberating directives that affect the definition of the administrative legal status of national regulatory authorities by alongside forming the system of independence guarantees.

The **fourth** section of the dissertation is focused on the description of the research into the constitutional legal grounds for the establishment of independent regulatory authorities do not belonging to the system of executive bodies, the establishment of their administrative legal status, identification of typical features, development of typology, identification of their position in the system of state administration institutions as well as a review of the results of studies by various working groups related to the reorganisation of institutions 'accountable to the Seimas' and the idea to create a multi-sectoral regulatory entity.

In the end of the dissertation, the author provides generalising conclusions and recommendation for the development of a general model of state-level regulatory authorities related to the regulation of infrastructural branches of economy.

The review of research. Knowledge of the notion and theories of regulation was acquired on the basis of an analysis of various scientific researches. For example, the essence of legal regulation was studied with reference to the works of Pranevičienė, Andruškevičius, Vaišvila, Pakutinskas, Milčiuvienė, Baldwin, Ogus, Clarke. The notion of regulation was analysed on the basis of insights by political scientists and sociologists Majone, Gilardi, Jordana and Levi-Faur, Lane, Maniokas. Works of economists Von Mises and Pajarskas related to the phenomenon of regulation were also taken into consideration as well as the insights of the Lithuanian Free Market Institute and working recommendations by the OECD. The conception of a regulatory state was formed on the basis of works by Majone, McDonald, Moran, Sunstein, Haverland, Eberlein and Grande, Walby. The notions of independent regulatory authorities were studied by referring to dictionaries as well as works by Gilardi, Zwart, Lavrijssen, Bougrab, Handrlica, Flinders, Greve, Van Thiel, Wettenhall, Thatcher. The notion of independence was analysed on the basis of various legal acts, works by Katkus, Valančius and working documentation of international organisations.

The analysis of federal-level independent regulatory authorities in the U.S. was based on works by Cann, Kenneth, Handrlica, Buck, Lawson, Poole and Rosenthal, Cane, Shapiro, Freedman and others, as well as legal acts and case-law. Independent regulatory authorities of Great Britain, France, Germany and the Czech Republic were studied with reference to research by Turpin, Tomkins, Feldman, Pliatzky, Partington, Watts, Fairgrieve, Judge, Guédon, Gentot, Heringa, Demarigny, Van Aaken, Schroder,

Vopálka, Pelikánová, Mikule, Ježek, Pavlíček, Sládeček, as well as various reports, legal acts regulating the administrative legal status of such institutions.

The analysis of the structure of EU agencies, their typical features, reasons for establishment, notions, typology, functions and independence requirements was based on works by Geradin, Munoz, Petit, Chiti, Curtin, Caffagi, Vos, Krapohl, Herwig, Turk, Paulikas, as well as on the cases heard by the Court of Justice, a wide variety of European directives (as much as 24 directives) and regulations (as much as 41 regulations), Commission decisions and other Commission documentation related to the establishment of agencies. Independence requirements for national regulatory authorities were studied with reference to works by scholars such as Handrlica, Pelikánová, Thatcher, Phedon. Directives, general positions in the sectors of communication markets, postal services, railway and energy markets were also analysed.

For the analysis of Lithuanian independent regulatory authorities, insights by Lithuanian jurisprudentialists Andruškevičius, Pranevičienė, Bakaveckas, Milčiuvienė, Lamanauskas, Jarukaitis were of great use. The author also studied the case-law of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court of Lithuania, laws, draft laws, resolutions of the Seimas and the Government, regulations of institutions, work regulations, protocols of the meetings of the Seimas and the Government working groups.

Methodology of the research. The dissertation research was prepared on the methodological basis formed in the doctrine of law by applying the comparative, comparative–historical, systemic analysis, linguistic, analytical–critical, document analysis, expert interview and generalisation methods.

The comparative method was applied in order to compare the attitudes of different scientists towards the same phenomena as well as opinions on the reasons for the establishment of independent regulatory authorities while analysing the elements describing the administrative legal status of various institutions, interrelated structural aspects of executive bodies and independent state-level regulatory authorities, comparing the administrative legal status of foreign and Lithuanian independent regulatory authorities.

On the basis of **the comparative–historical method**, the author revealed the historical context of the development of independent regulatory authorities. The period studied from the chronological perspective involves the development of such institutions in foreign countries since 1886, when the first independent regulatory authority was established in the U.S., in Lithuania since 1922, when the Law on the Bank of Lithuania was adopted, in the EU since 1975, when the 'first generation' agencies were established, to September 2012. This method was applied in order to analyse the reasons for the development of independent regulatory authorities in the world, the impact of the legal acts in force at that time and in the present days on the

formation of the administrative legal status of independent regulatory authorities and the public administration structure of the country in general.

As there exist neither universal indiscrete grounds for the establishment of independent regulatory authorities nor clear criteria for their definition and identification, in the evaluation of the specific features of the administrative legal status of executive bodies 'accountable to the Seimas' by applying the systemic analysis method the author reveals the position of a state-level independent regulatory authority as a separate element of the general structure of public administration institutions in the system of state administration institutions.

The linguistic method was applied for the analysis of the forms of the expression of the activity of independent regulatory authorities, the meaning of legal acts regulating their administrative legal status in different aspects of linguistics, i.e. etymology, grammar, semantics, lexicology. In order to reveal the exact content, foreign legal acts were analysed in the original language, translated or, in come cases, compared with their translations into Lithuanian or English.

The application of **the analytical–critical method** allowed evaluating the situation regarding the relation of state-level independent regulatory authorities to other state administration institutions, revealing the drawbacks of the system of such institutions as well as legal regulation dysfunctions, a search for possible legal regulation alternatives and ways of problem-solving.

The method of document analysis was applied while studying legal documentation (laws, regulations, court judgements, 'soft' law formed by international organisations). In the first section of the dissertation, the author presented the essence and significance of working recommendations by the OECD, World Trade Organisation and World Bank in the context of the spread of independent regulatory authorities in various countries, while in the second section, the author analysed the constitutions and other legal acts of the U.S., Great Britain, France, Germany and the Czech Republic. This analysis was based on an evaluation of the administrative legal status of the institutions under investigation in foreign countries. The author analysed decisions by the Supreme Court of the U.S., the Constitutional Council of France, the Federal Constitutional Court of Germany, the UK Supreme Court by which the key features of the institutions under investigation are formed, constitutional legal grounds for their establishment and conformity with the principle of the separation of the branches of government are explained. In the third section of the dissertation research, the author carried out an analysis of EU legal acts and documentation—directives, regulations, Commission and Council decisions, Commission Communications. This analysis was undertaken due to the fact that EU administration, similarly to its member states, is undergoing a certain institutional change in the establishment of regulatory agencies and wishing to identify the differences and similarities between the said agencies and national regulatory agencies as well as due to the requirements for national regulatory authorities established in the acts of EU secondary law that must be reflected in the

codes of member states. In the fourth section, in order to identify the administrative legal status, functions, typology of independent regulatory authorities in Lithuania and reveal their difference from other subjects of public administration as well as to establish their place in the system of state administration institutions, the author presented an analysis of Lithuanian laws, resolutions of the Seimas and the Government, legal acts passed by the institutions under investigation.

Expert interview allowed finding out the practical opinions of specialists working in institutions regulating different sectors of the branches of infrastructural economy on the suitability of the administrative legal status of the institutions under investigation. Here, the author presented opinions by specialists working in the German Federal Network Agency for Electricity, Gas, Telecommunications, Posts and Railway, the Lithuanian Competition Council, the National Control Commission for Prices and Energy, the Radio and Television Commission, the State Nuclear Power Safety Inspectorate, the Communications Regulatory Authority, on the basis of which the guidelines for the general model of independent state-level regulatory authorities were developed, as well as attitudes of constitutional and administrative law specialists towards the constitutional preconditions for the establishment of independent regulatory authorities.

The generalisation method was applied for the generalisation of sources of literature, empirical research data and formulation of conclusions.

The author also referred to the results obtained as a result of the methods applied by economists and political scientists justifying the necessity and inevitableness of independent regulatory authorities in the modern society.

Conclusions

To summarise the results of the research, it is possible to claim that the propositions of the dissertation were partly defended. The following key conclusions were formulated:

1. The main feature of independent regulatory authorities is the fact that they perform functions typical of the executive, but do not belong to the system of executive bodies, i.e. their difference from executive bodies lies in their administrative legal status—they are established under different laws in which their administrative legal status is defined, different branches of government participate in the formation of their management, a functional period usually longer than the terms of office of the constitutional-level entities that participate in their formation for the management is set, they are mainly financed form contributions collected from economic entities but, at the same time, they are allocations administrators for the realisation of strategic goals. Therefore, in this case, independence means isolation from the system of executive bodies. Such independence is reasoned by the fact that in such a way decisions made by these institutions are not concentrated on the results relevant for the period of the authority of Governments only.

2. Separation of institutions performing functions similar to those of executive bodies form the hierarchical system of executive bodies is to be treated as political independence of these institutions. It is related to legal regulation establishing the system of political independence guarantees comprised of institutional, personal and financial independence guarantees.
3. The analysis of the experience of other countries showed that each of them represent different conception of the independent regulatory authorities' model. In the institutional system of the U.S., which is the 'inventor' of independent regulatory authorities and in the jurisprudence and case-law of which the fundamental postulates of the independence of regulatory authorities were formed, there exist a number of entities called independent regulatory subjects having different organisational statuses and relations to the branches of government. In Great Britain, an immensely high number of institutions established under laws, royal privileges or on the grounds of private agreements belong to the spectrum of these entities. In France, agencies are ascribed to respective spheres of minister control, thus there may be doubts regarding their actual political independence. In Germany and the Czech Republic, two independent state institutions—the central bank and state audit—are distinguished, while all others may be called executive bodies with exceptional status. Still, even there different forms of relation to government institutions and accountability prevail.
4. Despite such heterogeneity of foreign independent regulatory authorities, it is possible to identify features characteristic to all of them. In all countries these institutions are called entities acting next to the institutional hierarchy of executive bodies. In their identification, it is referred to the category of independence by formally separating them from any of state government institutions. They are of collegial nature and are marked by specific procedure for the dismissal of their managers supported by the establishment of the terms of office, a composition of the legislative, executive and judicial power and a varying degree of independence from the system of executive bodies.
5. EU agencies should not be called regulatory entities as in the case of the national level, as their discretional powers are not as wide. This is related to the principle of institutional balance formed by the European Court of Justice, the essence of which is that wide discretional powers cannot be granted to subjects not named in the Treaty. However, the level of their independence is similar to respective national regulatory authorities, i.e. they, on a certain level, are independent from European Commission but are not independent from respective politics.
6. A great impact on the institutional configuration of EU member states is made by the liberating directives in which political independence requirements for national regulatory authorities are expressed.
7. The research into the administrative legal status of independent regulatory authorities in Lithuania showed that it is marked by heterogeneity; therefore, it is rather complicated to define them, to identify their system and place in the system of state administration institutions.

7.1. It would not be exact to call Lithuanian independent regulatory authorities 'accountable to the Seimas' as it is not only the Seimas that participates in their formation and that they are accountable to. Independent regulatory authorities, in the administrative law of Lithuania, may be defined as central state administration institutions that do not belong to the system of executive bodies, are formed by the Seimas, the President and the Government, act in the field of economy, are established for the regulation of infrastructural branches of industry, are classified into the ones provided for in the Constitution, established under laws or Government resolutions.

7.2. The system of Lithuanian independent regulatory authorities is three-level. An institution of constitutional level having the power to form certain politics and being financially independent would be ascribed to the highest level. Independent regulatory authorities established under laws belong to the second level. The third level includes institutions established on the basis of Government resolutions but being different from other entities belonging to the system of executive bodies in their administrative legal status.

8. Dysfunctions of legal regulation of the independence guarantees and accountability of the Lithuanian regulatory authorities:

8.1. institutional independency meaning that nobody can repeal, change or affect the decisions of the institutions under investigation as well as a prohibition to follow instructions of other subjects, *expressis verbis* stated and mostly elaborated in the legal acts regulating the administrative legal status of the Bank of Lithuania and the National Control Commission for Prices and Energy. In the legal acts regulating the administrative legal status of the remaining institutions, the norm is narrowed to 'an autonomous institution', 'shall be independent in the adoption of decisions', etc.;

8.2. not every independent regulatory authority's personal independency is ensured by the fact that different constitutional-level entities participate in the formation of their management (for example, Competition Council, Communications Regulatory Authority, State Nuclear Power Safety Inspectorate, Public Procurement Office). The terms of office of some of the independent regulatory authorities provided for in legal acts are shorter than five years, while in EU directives they are recommended to be longer than five years. To retain the personal independence of a regulatory authority, it is important to identify the requirements for the applicants for the management position, especially the field of education. However, in the majority of cases laws do not stipulate educational requirements. The collegial nature of institutions is one of the most important means to ensure personal independence; however, some of them are autocratic with freelance advisory entities. Noteworthy is the fact that the coefficients of the pay for the management of certain institutions (Board of the Bank of Lithuania, Head of the State Nuclear Power Safety Inspectorate) are established in laws, while in the case of others the Law on the Public Servants of the Republic of Lithuania applies. Here great differences between management pays in regulatory

institutions show up, even though the goal of all independent regulatory authorities is similar—effective regulation. Furthermore, it is often the case that the pays for the heads of administrations the status of which is regulated under the Law on Civil Service are higher than the ones of the members of the commission or the board. In the Competition Council, for several years already four members instead of five have, *ipso facto*, been working, while one member of the Commission for Prices has been working for almost two years after the termination of his/her functional period;

8.3. financial independence is characteristic to the Bank of Lithuania only. The budgets of other institutions are formed by state budgetary subsidies or activity income and subsidies. However, the fact that an institution may be financed form activity income does not guarantee its financial independence as the institutions under investigation do not have their income at their direct disposal;

8.4. control in respect of the institutions under investigation can be classified into parliamentary, governmental, presidential, external financial and judicial. The analysis of parliamentary control and control performed by the head of the Government and the state showed the control being rather formal and creating no actual consequences for the institutions. Moreover, there is no clear regulation of the procedure for the consideration of reports as well as there exist no comprehensive requirements for the reports. Consideration of reports is stipulated in the Statute of the Seimas, the Law on Government and the Work Regulations of the Government. Under the Statute of the Seimas, reports must be considered in the committees of the Seimas following consideration in the sittings of the Seimas. However, usually the consideration is limited to the level of committees. If the report is presented to the head of the state, no documentation in this respect is accepted by the President. If the institution is under an obligation to present the report to the Government, it is discussed during the sittings of meetings what usually results in a non-binding resolution 'to take the report into consideration'. Activity and financial audits of all abovementioned institutions is performed by the National Audit Office (except for the audit of the National Audit Office itself which is performed by an auditing company appointed under a resolution of the Seimas). In this respect, these institutions are similar to other public administration subjects. The legality of the activity of abovementioned institutions in their implementation of the legislative, executive and jurisdictional functions is controlled by administrative courts, in certain cases, disputes are resolved by courts of general competence as well as the European Court of Justice.

Recommendations

1. The categories 'independent institution accountable to the Seimas' or 'autonomous state institutions accountable to the Seimas' used in laws, in the opinion of the author,

are contradicting and not corresponding to reality. Therefore, it is recommended to follow the practice of foreign countries and to refer to such institutions as independent state administration or regulatory authorities in legal acts regulating their administrative legal status, and abandon the categories 'accountable to the Seimas' or 'accountable to the Government'.

2. As the goals of the regulators of infrastructural branches of economy are similar, their activity may also be based on the same institutional scheme and the same regulation instruments may be used. Thus, it is suggested to establish all three groups of the system of political independence—institutional, personal and financial—in every legal act regulating the administrative legal status of independent regulatory authorities, i.e. Law on Competition, Law on Energy, Law on the Provision of Information to the Public, Law on Nuclear Energy, Law on Electronic Communications:
    2.1. In the national law, provisions ensuring that there is no intervention into the tasks performed by a national regulatory institution responsible for *ex ante* market regulation or resolution of disputes between companies or that there is no political pressure that could affect the independence of the institution must be enshrined;
    2.2. It is necessary to create a unified procedure for the formation of the management of institutions, i.e. two different branches of government should participate in the formation of management—the legislative branch and the head of state. The management of an institution must be comprised of an uneven number of members, i.e. must be collegial. The terms of office of the members must be longer than the functional periods of the entities that participate in their appointment and dismissal, thus, the proposed term of office could be six or more years;
    2.3. A right of the institutions to develop and approve strategic activity plans themselves should be provided for in laws;
    2.4. A right of the institutions to participate in the formation of respective politics should be provided for in laws, i.e. independent regulatory authority must act as an expert for the Seimas and the Government in their formation of respective politics;
    2.5. Institutions should be given the right to propose draft laws and other legal acts for the Government without the visas of ministers;
    2.6. As institutions must be formed on expert basis, the legal acts regulating their administrative legal status should specify more detailed requirements for applicants for the position of the members of the management team, i.e. the description of the type of education and, in some cases, work experience should be required;
    2.7. Pays of the management should be sufficient to ensure material guarantees of the members; furthermore, it is suggested to ensure social guarantees such as, for example, a redundancy pay in the case of termination of the term of office if the person is not appointed for the second term. The compensation should amount to the number of monthly pays corresponding to the number of years

the term of office in a council or commission lasted uninterrupted. There should not be such great differences between the pays of the management of institutions aiming and similar goals, as there are now;

2.8. Financial independence could be ensured at the maximum if the legal acts regulating the administrative legal status of independent regulatory authorities stipulated the financing of these authorities from contributions provided for in laws and collected from economic entities;

2.9. Clear requirements for the reports should be set, the procedures for the consideration of reports should be followed, i.e. the reports of institutions must be taken into serious and intense consideration.

3. In order to properly implement the provisions of liberating directives regarding the guarantees of independence of national regulatory authorities, is it suggested to purify the conception of independent regulatory authorities on the state level. The Appendix includes the general outline for the general model of independent regulatory authorities.

LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS

1. Deviatnikovaitė, I. Bakaveckas, A. Independent regulatory agencies: possibilities to identify the peculiarities of their activity and their position in the system of Lithuanian public administration bodies. *Social Sciences Studies*, 2009 3 (3): 333-349.
2. Deviatnikovaitė, I. The constitutionality of U.S. independent agencies and their distinctive features. *Social Sciences Studies,* 2011 3 (4): 1497-1515.
3. Deviatnikovaitė, I. Independent administration authorities (Nezávislé správní orgány) in the Czech Republic. *Public Order and Safety,* 2011 (6): 73-94.
4. Deviatnikovaitė I., Žilinskas, T. The UK quangos: definition, reasons of establishment, classification, mechanisms of control. *Social Sciences Studies*, 2012 4 (1): 215-233.
5. Alechnavičius, L., Deviatnikovaitė, I. The Preconditions of Establishment of Independent Administrative Authorities and the Role of Administrative Justice in the Control of the Legality of Operation Thereof (Comparative Aspects). *Human Rights, the Rule of Law and Administrative Justice.* Academic study dedicated to the twentieth anniversary of the Supreme Administrative Court of Lithuania. Vilnius, 2012, p. 700-734.

PRESENTATIONS IN SCIENTIFIC CONFERENCES

1. 13 May 2009, presentation 'Regulatory agencies: possibilities to identify some peculiarities of their activity and their position in the system of Lithuanian public administration institutions' at an international conference 'Theoretical and Practical problems in Modern Law'.
2. 8 June 2011, presentation 'Diversity of definitions and theories of regulation' at an international conference 'Development of Social Innovations: Interdisciplinary Research'.
3. 10 May 2012, presentation 'Independent Regulatory Authorities in the System of Public Administration Institutions' at a scientific-consulting conference 'Problems in the Reform of the System of Business Control and Control Institutions'

CURRICULUM VITAE

Name:	Ieva
Surname:	Deviantikovaitė

Contact information:

E-mail	ieva@mruni.eu
Tel. No.	+370 605 21 988

Education:

2008–2012	Mykolas Romeris University, doctoral studies
2000–2003	Mykolas Romeris University (Master's Degree in Law)
1999–2001	Vilnius University (Master's Degree in Slavonic Literature)

Work experience

2005 till now	Mykolas Romeris University, Department of Administrative Law and Procedure, Lecturer
2009	Member of the governmental working group for the dealing of the Communications Regulatory Agency function continuity and its role in the system of Lithuanian public administration bodies
2009–2011	Member of the working group of the Ministry of Justice on the project of administrative sanctions for the minor offences code

Languages:

Lithuanian	*Mother tongue*
English	*excellent*
Czech	*excellent*
Russian	*excellent*
French	*Fundamentals*
German	*Fundamentals*

Deviatnikovaitė, Ieva

NEPRIKLAUSOMOS REGULIAVIMO INSTITUCIJOS VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ SISTEMOJE: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidyba, 2012. 308 p.
Bibliogr. p. 228–265
ISBN 978-9955-19-482-8

Pastaruosius kelis dešimtmečius įvairiose valstybėse vystosi tendencija patikėti teisėkūros, vykdomąsias, jurisdikcines funkcijas valstybinio administravimo institucijoms, neįeinančioms į vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Šių institucijų steigimo priežasčių yra keletas. Šalyse, kuriose minimos institucijos atsirado anksčiau nei buvo įsteigta ES, šių institucijų plėtra grindžiama tuo, jog visuomenėje egzistuoja sritys, kurių reguliavimą būtų geriau atskirti nuo politinio cikliškumo tam, kad sprendimai būtų paremti technine, ekonomine ekspertize. Jaunose ES valstybėse narėse šių institucijų plėtra siejama su liberalizuojančių direktyvų nuostatomis, skirtomis nacionalinėms reguliavimo institucijoms. Tokioms institucijoms, joms įgyvendinant reguliavimo funkcijas, suteikiamos plačios diskrecinės galios. Dėl to jos gali tapti įvairių interesų įtakos „taikiniu", siekiančių joms palankių institucijų priimamų sprendimų. Pagrindinis instrumentas apsisaugoti nuo tokių įtakų – tai tinkamas reguliavimo institucijų nepriklausomumo įtvirtinimas teisėje. Disertacinis tyrimas koncentruojamas ties nepriklausomumo nuo politinių įtakų garantijų sistemos įtvirtinimu teisėje bei nepriklausomų reguliavimo institucijų vietos valstybinio administravimo institucijų sistemoje paieška.

For several decades in a row a tendency to delegate legislative, executive and judicial functions to state administration institutions that do not belong to the system of executive bodies has been developing in various states. There exist several reasons for establishing such institutions. In states in which the abovementioned institutions emerged before the establishment of the EU the expansion of such institutions is grounded on the fact that in society there exist spheres the regulation of which should be separated from political cyclicity in order for the decisions to be long-term and based on technical and economic expertise. In young EU states, the development of such institutions is associated with the provisions of liberating directives intended for national regulatory authorities. Such institutions are given wide discretional authority in the implementation of regulatory functions. Thus, they become the 'target' of various interest groups that seek for favourable decisions. The main instrument of defence from such influences is a proper legal establishment of the independency guarantees of regulatory authorities. The present dissertation research is focused on the establishment of the system of political independence guarantees in law. The dissertation research is aimed at identifying the dysfunctions of the legal regulation of political independence of regulatory authorities and suggesting possible alternative institutional models for the Lithuanian system of state administration institutions.

Ieva Deviatnikovaitė

INDEPENDENT REGULATORY AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION INSTITUTIONS

Doctoral Dissertation

Maketavo *Romanas Tumėnas*

SL 585. 2012 10 29. 26,89 leidyb. apsk. l.
Tiražas 20 egz. Užsakymas 17 689
Išleido Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas leidyba@mruni.eu
Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija"
Kareivių g. 13B, Vilnius
Puslapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt
Spausdino UAB „Vitae Litera"
Kurpių g. 5-3, Kaunas
Puslapis internete www.bpg.lt
El. paštas info@bpg.lt

ISBN 978-9955-19-482-8

