

LIETUVOS DARBO TARYBŲ TEISINIO STATUSO YPATUMAI

Rytis Krasauskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Elektroninis paštas: rkrasauskas@mruni.eu

Pateikta 2022 m. rugsėjo 14 d., parengta spaudai 2022 m. spalio 28 d.

DOI: 10.13165/JUR-22-29-2-02

***Santrauka.** Straipsnyje apžvelgiamos prielaidos, nulėmusios darbo tarybos įvedimą į Lietuvos darbo teisę, analizuojami jų teisinio statuso pokyčiai, identifikuojamos su darbo tarybų sudarymu ir veikla susijusios praktinės problemos, gilinamasi į darbo tarybų valstybės tarnyboje problemas.*

Vienas pagrindinių darbo tarybų įteisinimo Lietuvoje tikslų – siekis užtikrinti kolektyvinių teisių įgyvendinimą tiems darbuotojams, kurie nenori priklausyti profesinėms sąjungoms. Dėl to iki 2017 m. liepos 1 d. darbo taryboms suteikti itin platūs darbuotojų kolektyvinio atstovavimo darbdavio lygiu įgaliojimai, nedarant realios skirties tarp darbo tarybų ir profesinių sąjungų. Įsigaliojus 2017 m. Darbo kodeksui, darbo tarybos neteko teisės darbdavio lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso, taip buvo iš esmės susiaurintos kolektyvinės darbuotojų teisės. Nepaisant to, toks reglamentavimas vertinamas kaip teisėta socialinės inžinerijos priemonė.

Straipsnyje konstatuojama, kad, siekiant užtikrinti efektyvų privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimą, turėtų būti ne tik taikomas teisinis poveikis, tačiau ir pasitelkiamos švelnaus spaudimo priemonės. Šių priemonių įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo darbuotojų aktyvumo įgyvendinant savo rinkimų į darbo tarybas teises. Įvertinus valstybės tarnautojų teisinio statuso ypatumus, siūloma darbo tarybų institutą reglamentuojančias teisės normas valstybės tarnyboje taikyti mutatis mutandis, atitinkamai koreguojant šiuo klausimu formuojamą teisų praktiką.

***Reikšminiai žodžiai:** socialinė partnerystė, kolektyvinės darbuotojų teisės, darbo taryba, darbuotojų kolektyvinis atstovavimas per darbo tarybas, valstybės tarnautojų kolektyvinis atstovavimas per darbo tarybas.*

Įvadas

Europos Sąjungoje (toliau – ir ES), ypač po Nicos sutarties¹, tvirtai sutariama dėl būtinybės siekti, kad darbo santykių reglamentavimas būtų grindžiamas socialine partneryste, o socialinio dialogo reikšmė, be kita ko, eksplacitiškai įtvirtinta pirminėje ES teisėje². Tai, kad „socialinė partnerystė yra vienas iš šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės požymių“, ir kad „ji reiškia, jog valstybė, reguliuodama darbo santykius, ne tik atsižvelgia į savo interesus, bet ir siekia kiek įmanoma suderinti juos su darbuotojų ir darbdavių interesais“, pripažįstama ir Lietuvos darbo teisės mokslo doktorijoje³. Tam, kad šie siekiai neliktų tik deklaracijomis, brandžios demokratijos tradicijas puoselėjančiose valstybėse (ir pirmiausia ES valstybėse narėse) ieškoma būdų kaip užtikrinti, kad dialogas tarp darbuotojų ir darbdavių nebūtų vien formalumas. Tuo tikslu atskirose valstybėse pasitelkiamos įvairios socialinės inžinerijos priemonės, kuriomis siekiama sudaryti prielaidas optimaliausiu būdu paminėtus pakankamai deklaratyvius tikslus paversti efektyviai veikiančiu teisiniu mechanizmu.

Nepaisant to, kad darbo tarybos kaip darbuotojams atstovaujantis subjektas atskirose užsienio valstybėse, ES teisėje žinomos pakankamai seniai⁴, Lietuvai atkūrus nepriklausomybę (1991 m. kovo 11 d.) socialinė partnerystė buvo vykdoma „iš inercijos“, todėl vyravo tradiciniai iki tol veikę darbuotojų atstovai – profesinės sąjungos. Lietuvoje darbo tarybos įteisintos priėmus 2003 m. sausio 1 d. įsigaliojusį Lietuvos Respublikos darbo kodeksą⁵ (toliau – ir 2003 Darbo kodeksas), kuriame blanketinė teisės norma darbo tarybų statuso ir sudarymo tvarkos reglamentavimą nukreipė į specialų įstatymą (21 str. 1 d.), o dar po kelerių metų vienas po kito įsigaliojo specialieji įstatymai (atitinkamai 2004 m. gegužės 1 d. – Lietuvos Respublikos Europos darbo tarybų įstatymas⁶, 2004 m. lapkričio 11 d. – Lietuvos Respublikos darbo tarybų

¹ „Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>

² Europos Sąjungos sutartyje ir Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo („Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>) nustatyta, kad ES ir valstybės narės (i) mano, kad būtina siekti administracijos ir darbuotojų dialogo (151 str.), (ii) remia socialinių partnerių vaidmenį ir socialinių partnerių dialogą *inter alia* darbuotojų informavimo ir konsultavimo srityje (152 str., 153 str. 1 d. e. p.). Europos Komisijai, *inter alia* siekiant užtikrinti administracijos ir darbuotojų dialogą, keliamas uždavinys skatinti valstybių narių bendradarbiavimą ir sudaryti sąlygas derinti jų veikimą (156 str.).

³ Daiva Petrylaitė, „Socialinių partnerių vaidmuo Lietuvos darbo teisės plėtotei“, iš *Darbo teisės iššūkiai besikeičiančiame pasaulyje: Liber Amicorum et Collegarum profesorei Genovaitei Dambrauskenei* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 184.

⁴ Apie tai žr., pvz., Rytis Krasauskas, *Darbo santykių reguliavimas kolektyvinėmis sutartimis* (Vilnius: Registrų centras, 2009), 134–136; Rytis Krasauskas ir kt., *Kolektyvinė darbo teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 289–290.

⁵ „Lietuvos Respublikos darbo kodeksas“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 64-2569.

⁶ „Lietuvos Respublikos Europos darbo tarybų įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 39-1271; 2011, Nr. 86-4149.

įstatymas⁷). Didžiulis pokytis reglamentuojant Lietuvos darbo tarybas įvyko 2017 m. liepos 1 d., įsigaliojus iš esmės reformuotam Lietuvos Respublikos darbo kodeksui⁸ (toliau – ir 2017 Darbo kodeksas).

Per beveik dvidešimt metų Lietuvos darbo tarybų teisinis statusas kito. Atitinkamai keitėsi ir šio kolektyvinės darbo teisės subjekto reikšmė, jam atstovaujant darbuotojų interesams. Tokius pokyčius tiesiogiai lėmė Lietuvos įstatymų leidėjo pozicija, susijusi su socialinės partnerystės skatinimu ir plėtra. Atskiri darbo tarybų teisinio statuso ypatumai yra atskleidžiami teismų praktikoje. Bet kokių atveju tai, ar realiai bus pasiektas įteisinant darbo tarybas išskeltas įstatymų leidėjo tikslas – efektyviai paskatinti socialinį dialogą tarp darbuotojų ir darbdavių, galiausiai priklauso ir nuo pačių darbuotojų (neretai ir darbdavių) suvokimo, kad tokio darbuotojų atstovo buvimas jiems yra naudingas ir sudaro prielaidas kurti pasitikėjimu grindžiamus darbo santykius.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti darbo tarybų įtvirtinimo Lietuvos darbo teisėje raidą, įvertinti teisinio reglamentavimo kryptį atskirais etapais lėmusias socialines ir teisines prielaidas, identifikuoti su darbo tarybų sudarymu, veikla privačiame sektoriuje ir valstybės tarnyboje susijusias problemas. Straipsnis parengtas taikant lyginamąjį, loginį, analizės ir kitus mokslinio tyrimo metodus. Šiame straipsnyje nėra analizuojamos Europos darbo tarybos.

Atskirus Lietuvoje sudaromų darbo tarybų teisinio reglamentavimo aspektus yra tyrinėję I. Blažienė, T. Davulis, D. Petrylaitė, N. Kasiliauskas⁹, fragmentiškai jie atskleisti ir kituose mokslo darbuose, parengtuose Lietuvos kolektyvinės darbo teisės tematika¹⁰. Tačiau paminėti tyrimai atlikti daugiausia iki 2017 Darbo kodekso įsigaliojimo, kol kas nėra nuoseklaus tyrimo, kuriame Lietuvos darbo tarybų teisinio statuso ypatumai būtų vertinami kompleksiskai, be kita ko, atsižvelgiant į reikšmingus jo raidos ypatumus.

1. Darbo tarybų įteisinimas ir jų teisinį statusą apibrėžiančio teisinio reglamentavimo evoliucija

Atsižvelgiant į paminėtus su socialinės partnerystės plėtra susijusius Lietuvos

⁷ „Lietuvos Respublikos darbo tarybų įstatymas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 164-5972.

⁸ „Lietuvos Respublikos darbo kodeksas“, TAR, 2016, Nr. 2016-23709).

⁹ Daiva Petrylaitė, „Darbo tarybos – naujos kolektyvinių darbo santykių galimybės“, *Teisės žinios* 2, 3 (2005); Daiva Petrylaitė, „Lietuvos Respublikos darbo tarybų įstatymo komentaras“, *Justitia* 3, 4 (2007); Nerijus Kasiliauskas, „Profesinių sąjungų ir darbo tarybų veiklos santykis Lietuvoje ir Europos Sąjungoje“, *Teisė* 68 (2008); Daiva Petrylaitė, Inga Blažienė, „Atstovavimas darbuotojams įmonės lygiu: darbo tarybų institutas tarptautiniu ir nacionaliniu požiūriu“, *Verslo ir teisės aktualijos* 4 (2009); Daiva Petrylaitė, „Workers representation in Lithuania: Works Councils role“, *Workers' Representation in Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities for the Works Councils' System, Bulletin of Comparative Labour Relations* 85 (2014); ir kt.

¹⁰ Žr. pvz., Rytis Krasauskas, *Darbo santykių reguliavimas kolektyvinėmis sutartimis* (Vilnius: Registrų centras, 2009), 134–136; Rytis Krasauskas ir kt., *Kolektyvinė darbo teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 289–290.

darbo teisės raidos aspektus, darbo tarybų įtvirtinimą ir raidą Lietuvos darbo teisėje tikslinga skaidyti į tris etapus, kurie paženklinoti esminiais darbuotojų kolektyvinio atstovavimo paradigmos ir darbo tarybų teisinio statuso pokyčiais: 1) darbuotojų kolektyvinio atstovavimo tik per profesines sąjungas etapas (nuo 1991 m. kovo 11 d. iki 2003 m. sausio 1 d.); 2) darbo tarybų su itin plačiais darbuotojų kolektyvinio atstovavimo įgaliojimais įteisinimo etapas (nuo 2003 m. sausio 1 d. iki 2017 m. liepos 1 d.); 3) visuotinio darbuotojų atstovavimo per darbo tarybas įteisinimo etapas (nuo 2017 m. liepos 1 d.).

1.1. Teisinės prielaidos darbo taryboms įteisinti

Nuo 1991 m. kovo 11 d. iki 2003 m. sausio 1 d. galiojusi situacija, kai kolektyvinis darbuotojų atstovavimas buvo vykdomas per vienintelį kolektyvinio atstovavimo kanalą – profesines sąjungas, aiškintina darbo santykių teisinio reglamentavimo inercija. Nors minimu laikotarpiu darbuotojų dalyvavimas įmonės valdymo procesuose ir nebuvo absoliučiai naujas reiškinys, jis iš esmės buvo grindžiamas dar iki 1991 m. kovo 11 d. galiojusiomis vietinių profesinių sąjungų komitetų ar darbuotojų kolektyvo dalyvavimo valdant sovietinio tipo įmones taisyklėmis, Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, buvęs profesinių sąjungų vaidmuo stipriai sumenko, taip pat nebuvo numatytas jokios formos darbuotojų ar jų atstovų dalyvavimas valstybės ar savivaldybių įmonių ar privatizuotų įmonių valdybose ar stebėtojų tarybose¹¹.

Darbo tarybų įteisinimas sutapo su 2002 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 2002/14/EB dėl bendros darbuotojų informavimo ir konsultavimosi su jais sistemos sukūrimo Europos bendrijoje (toliau – ir Informavimo ir konsultavimosi direktyva)¹² – vieno iš svarbesnių ES lygiu priimtų dokumentų, kuriuo *inter alia* siekiama skatinti administracijos ir darbuotojų socialinį dialogą – nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę procesu. Lietuvos įstatymų leidėjų atlikti vieną esminių pokyčių kolektyvinėje darbo teisėje – įteisinti renkamą darbuotojų atstovą darbo tarybą – pastūmėjo šios priežastys: a) minėtos direktyvos priėmimas¹³, b) nepakankamas darbuotojų teisių ir interesų atstovavimas (tai, kad iki 2003 Darbo kodekso priėmimo Lietuvos Respublikos praktika parodė, jog teisės atstovauti darbuotojų teisėms ir interesams ir juos ginti suteikimas išimtinai profesinėms sąjungoms nėra visiškai veiksmingas, pabrėžė Viktoras Tiažkijus¹⁴) ir nepatenkinama socialinio dia-

¹¹ Tomas Davulis, „Lithuanian labour law in the context of the EU Charter of Fundamental Rights“, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* (Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2016), 297.

¹² „2002 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2002/14/EB dėl bendros darbuotojų informavimo ir konsultavimosi su jais sistemos sukūrimo Europos bendrijoje“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0014>.

¹³ Apie tai plačiau žr. Tomas Davulis, „Lithuanian labour law in the context of the EU Charter of Fundamental Rights“, *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej* (Kraków: Uniwersytet Jagielloński, 2016), 297.

¹⁴ Ipolitas Nekrošius ir kt. *Lietuvos Respublikos Darbo kodekso komentaras. 1–2 dalys. 1 tomas* (Vilnius: Justitia, 2003), 87.

logo būklė, kurią lėmė savireguliacijos mechanizmų nepakankamumas (tai matyti iš priklausymo profesinėms sąjungoms statistikos: 2000 m. tik 18,4 proc. dirbančiųjų buvo profesinių sąjungų nariai, 2001 – 16,8 proc., 2002 – 15,2 proc.¹⁵), c) taip pat kitų senas demokratijos tradicijas puoselėjančių valstybių pavyzdys (senas demokratijos tradicijas puoselėjančiose valstybėse renkami darbuotojų atstovai įteisinti labai seniai, pvz., Didžiojoje Britanijoje – nuo 1824 m., Vokietijoje teisiškai įtvirtinti nuo 1920 m., Italijoje – nuo 1900 m., JAV – nuo 1920 m., Ispanijoje teisiškai įtvirtinti nuo 1931 m., Nyderlanduose – nuo 1950 m., Švedijoje – nuo 1946 m., Belgijoje – nuo 1948 m., todėl ši darbuotojų atstovavimo veikla turi senas tradicijas¹⁶).

Vienas iš darbo tarybų įteisinimo tikslų buvo siekis išspręsti darbuotojų kolektyvinio atstovavimo problemą ir paskatinti kolektyvių sutarčių įmonės lygyje pasirašymą¹⁷. Tai, kad dėl skirtingų veiksmų sumos sklandi socialinės partnerystės plėtra, kai darbuotojai yra atstovaujami tik per vienintelį kolektyvinio atstovavimo kanalą – profesines sąjungas, yra sunkiai įgyvendinama ir kyla reali rizika, kad dauguma kolektyvinių darbuotojų teisių, kurios įtvirtintos ne tik nacionaliniuose, bet ir tarptautiniuose teisės aktuose, ir toliau liks deklaratyvios (neveikiančios), buvo pažymima ir darbo teisės mokslo doktrinoje¹⁸. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – ir LAT) 2011 m. gegužės 2 d. nutartyje konstatavo, jog „tam, kad būtų išsaugota darbuotojų teisė sudaryti kolektyvinius susitarimus, jeigu jie nesijungs į profesines sąjungas, ši teisė užtikrinama sudarant darbo tarybas (2003 Darbo kodekso 21 str.). Taip užtikrinamas negatyvusis asociacijos laisvės principo aspektas, įgyvendinant teisę sudaryti kolektyvinius susitarimus“¹⁹. Negatyvusis asociacijų laisvės aspektas reiškia, kad joks asmuo negali būti verčiamas priklausyti kuriai nors asociacijai ir kiekvienas turi teisę iš tokios asociacijos išstoti²⁰. Taigi vienas pagrindinių ir eksplicitiškai deklaruotų teisinio reglamentavimo, pastūmėjusio Lietuvos įstatymų leidėją įteisinti papildomą darbuotojų kolektyvinio atstovavimo kanalą (atstovavimą per darbo tarybas), tikslų buvo siekis išsaugoti galimybę naudotis darbuotojų kolektyvinėmis teisėmis ir tais atvejais, kai darbuotojai dėl kokių nors priežasčių nenori priklausyti profesinei sąjungai.

¹⁵ International Labour Organization/ILOSTAT, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://ilostat.ilo.org/>.

¹⁶ Apie tai plačiau žr. Rytis Krasauskas, Tomas Bagdanskis, Ramunė Guobaitė-Kirslienė, Ingrida Mačernytė-Panomariovienė, *Kolektyvinė darbo teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 289–290.

¹⁷ *Socialinis pranešimas 2002* (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija: Vilnius, 2003), 14, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/pdf/732_socpran2002.pdf.

¹⁸ Apie veiksmus, lemiančius atotrūkį tarp formaliai įtvirtintos socialinės partnerystės sistemos ir faktinės jos būklės žr., pvz., Rytis Krasauskas, „The Lithuanian Social Partnership Model and its Impact on the Development of Labour Law“, *Labour Law Reforms in Eastern and Western Europe. Cultures juridiques et politiques* 12 (2017), 170–174.

¹⁹ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2011 m. gegužės 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-212/2011“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://www.infolex.lt/tp/202616>.

²⁰ Rytis Krasauskas, Tomas Bagdanskis, Ramunė Guobaitė-Kirslienė, Ingrida Mačernytė-Panomariovienė, *Kolektyvinė darbo teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013), 23–24.

1.2. Darbo tarybų teisinio statuso ypatumai iki 2017 m. liepos 1 d.

Darbo tarybos *de jure* Lietuvoje įteisintos 2003 m. sausio 1 d., kai įsigaliojo 2003 Darbo kodeksas. Reali galimybė Lietuvos įmonėse sudarinėti renkamus darbuotojų atstovus atsirado 2004 m. lapkričio 11 d., kai įsigaliojo Darbo tarybų įstatymas, reglamentavęs tokių darbuotojų atstovų teisinį statusą.

Iki 2017 m. liepos 1 d. galiojęs Lietuvos įmonėse veikiančių darbo tarybų teisinis reglamentavimas pasižymėjo keliais išskirtiniais bruožais.

Pirmiausia, darbo tarybos rinkimų iniciatyvos teisė priklausė darbuotojams, o, nesant tokios iniciatyvos, darbdavys neturėjo ne tik pareigos, bet ir teisės organizuoti darbo tarybos rinkimus. Teisę darbdaviui raštu pateikti pasirašytą pasiūlymą dėl darbo tarybos sudarymo turėjo ne mažiau kaip vienas penktadalis įmonės darbuotojų, o darbdavys ne vėliau kaip per septynias dienas nuo šio pasiūlymo gavimo dienos privalėjo paskelbti darbo tarybos rinkimus ir sudaryti darbo tarybos rinkimų komisiją (Darbo tarybų įstatymo 6 str.).

Antra, darbo taryboms buvo suteikti itin platūs kolektyvinio darbuotojų atstovavimo įgaliojimai. Minėtu laikotarpiu darbo taryboms buvo suteiktos teisės aktyviai dalyvauti įgyvendinant visų formų²¹ socialinę partnerystę, įskaitant teisę sudaryti įmonės, įmonės filialo, atstovybės ar struktūrinio padalinio kolektyvinę sutartį, priimti sprendimą skelbti streiką ir jam vadovauti (2003 Darbo kodekso 69 str. 1 d., 77 str. 1, 4 d., Darbo tarybų įstatymo 19 str. 10 p.).

2003 Darbo kodekse buvo įtvirtinta, kad darbo taryba turi visas kolektyvinio atstovavimo subjektų teises, jeigu įmonėje, įstaigoje ar organizacijoje²² nėra veikiančios profesinės sąjungos ir jeigu darbuotojų kolektyvo susirinkimas darbuotojų atstovavimo ir gynimo funkcijos neperdavė atitinkamos ekonominės veiklos šakos profesinei sąjungai (19 str. 1 d., 21 str. 2 d.). Aiškinant šį teisinį reguliavimą teismų praktikoje²³, suformuluota formalus įgaliojimų atstovauti įmonės darbuotojų kolektyviniams interesams perdavimo ekonominės veiklos šakos profesinei sąjungai taisyklė, pagal kurią, nesant atstovavimo ir gynimo funkcijų perdavimo, ekonominės veiklos šakos profesinė sąjunga tos įmonės, kurioje nėra veikiančios profesinės sąjungos, darbuotojų teisėms ir interesams atstovauti negali, nes joms atstovauja darbo taryba.

²¹ Pagal 2003 Darbo kodekse įtvirtintą teisinį reglamentavimą socialinė partnerystė galėjo būti „įgyvendinama šiomis formomis: 1) dalyvaujant dvišalių ar trišalių tarybų (komisijų, komitetų) veikloje; 2) darbuotojų atstovams įgyvendinant informavimo ir konsultavimo teises bei kitas dalyvavimo darbdavio sprendimų priėmimo teises; 3) vedant kolektyvines derybas ir sudarant kolektyvines sutartis“ (43 str.). Pagal 2017 Darbo kodekse įtvirtintą teisinį reglamentavimą socialinė partnerystė įgyvendinama šiomis formomis: „1) sudarant dvišales, trišales tarybas, dalyvaujant jų veikloje ir sudarant susitarimus dėl darbo, socialinių ir ekonominių klausimų; 2) inicijuojant, vedant kolektyvines derybas ir sudarant kolektyvines sutartis; 3) informavimo, konsultavimo procedūromis ir dalyvavimu darbdavio juridinio asmens valdyme“ (164 str.).

²² Straipsnyje „įmonės, įstaigos ar organizacijos“ bendrai vadinamos įmonėmis.

²³ „Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2004 m. rugsėjo 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-459/2004“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://www.infolex.lt/tp/41184>.

Darbo taryba negalėjo atlikti tik tų funkcijų, kurios pagal įstatymus yra pripažintos kaip profesinių sąjungų prerogatyva (2003 Darbo kodekso 21 str. 3 d., Darbo tarybų įstatymo 19 str. 2 d.). Komentuodamas Lietuvos darbo taryboms suteikiamų kolektyvinio atstovavimo subjektų teisių išimtį, V. Tiažkijus pabrėžė, kad ši išimtis grindžiama tuo, kad darbo tarybų veikla apsiriboja tam tikros įmonės darbuotojų interesų atstovavimu²⁴.

Plačių darbuotojų kolektyvinio atstovavimo įgaliojimų suteikimas darbo taryboms lėmė tai, kad darbo tarybos (darbuotojų atstovai) gana sėkmingai užpildė dėl nepakankamo darbuotojų dalyvavimo profesinių sąjungų veikloje atsirandančias darbuotojų atstovavimo spragas. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis jau 2005 metais, t. y. pirmaisiais metais, kai atsirado reali galimybė rinkti darbo tarybas (darbuotojų atstovą), šiais darbuotojų atstovais buvo pasitikima gerokai labiau nei profesinėmis sąjungomis (iš 14 715 patikrintų įmonių 1 495 jų veikė darbo tarybos arba darbuotojų atstovas, tuo pat metu tik 730 iš patikrintų įmonių buvo įregistruotos profesinės sąjungos, o dar keturiose įmonėse darbuotojų atstovavimo ir gynimo funkcijos perduotos šakinėms profesinėms sąjungoms)²⁵. 2014 m. Lietuvoje net 90 procentų visų įmonių, kuriose buvo darbuotojų atstovai, – jie buvo ne profesinės sąjungos nariai²⁶.

Galiausiai, iki 2017 m. liepos 1 d. sprendžiant galimas darbuotojų kolektyvinio atstovavimo kolizijas tais atvejais, kai, įmonėje veikiant darbo tarybai, įgaliojimus veikti įgyja ir atitinkamo lygmens profesinė sąjunga, buvo įtvirtinta abiejų darbuotojų kolektyvinių atstovų bendro veikimo galimybė. Galiojo taisyklė, pagal kurią tais atvejais, kai, nepasibaigus darbo tarybos kadencijai, nustatyta tvarka įmonėje yra įsteigiama ir pradeda veikti įmonės profesinė sąjunga ar įmonės darbuotojų kolektyvo susirinkimas, darbuotojų atstovavimo ir gynimo funkciją perduoda atitinkamos ekonominės veiklos šakos profesinei sąjungai, o įmonėje galėjo veikti ir savo veiklą tęsti darbo taryba ir atitinkama profesinė sąjunga. Tokiu atveju įmonės kolektyvinę sutartį sudaryti ir kitas darbuotojų atstovų funkcijas atlikti turėjo teisę jungtinė profesinės sąjungos ir darbo tarybos atstovybė, sudaroma šių darbuotojų atstovų sutarimu arba darbuotojų kolektyvo susirinkimo (konferencijos) sprendimu (Darbo tarybų įstatymo 27 str.).

Taigi nuo 2003 m. sausio 1 d. iki 2017 m. liepos 1 d. praktiškai nebuvo realios skirties tarp darbo tarybų ir profesinių sąjungų teisių, atstovaujant darbuotojams kolektyviniuose santykiuose įmonių ir jų struktūrinių padalinių lygiu, todėl Lietuvos įmonėse darbo tarybos pradėjo vyrauti profesinių sąjungų atžvilgiu.

²⁴ Ipolitas Nekrošius ir kt. *Lietuvos Respublikos Darbo kodekso komentaras. 1–2 dalys. I tomas* (Vilnius: Justitia, 2003), 87.

²⁵ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, *Socialinis pranešimas 2005–2006* (Vilnius, 2003), 48.

²⁶ Plačiau apie tai žr. Rytis Krasauskas, „The Lithuanian Social Partnership Model and its Impact on the Development of Labour Law“, *Labour Law Reforms in Eastern and Western Europe. Cultures juridiques et politiques* 12 (2017), 163–164.

1.3. Pagrindiniai darbo tarybų teisinio statuso pokyčiai nuo 2017 m. liepos 1 d.

Trečiajame etape, įvykdžius Lietuvos darbo teisės reformą, kurios pagrindiniu akcentu tapo 2017 Darbo kodeksas, buvo panaikintas darbo tarybų turėtas universalaus atstovavimo mandato principas, siekta pakeisti darbuotojų atstovavimo sistemą *inter alia*, sukurti profesinėms sąjungoms palankesnę kolektyvinių darbo santykių sistemą, sustiprinti darbuotojų informavimo ir konsultavimo teises²⁷.

2017 Darbo kodekse reglamentuojant Lietuvos įmonėse sudaromų darbo tarybų teisinį statusą, atlikta keletas esminių pakeitimų, susijusių su Lietuvos įmonėse renkamų darbo tarybų teisinio statuso apimtimi: 1) įtvirtintas imperatyvus reikalavimas, kad pas darbdavius, kurių vidutinis darbuotojų skaičius yra didesnis kaip 20, privalomai veiktų bent vienas iš darbuotojų atstovų – profesinė sąjunga arba darbo taryba (toliau – ir privaloma darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklė) (169 str. 1 ir 4 d.); 2) darbo taryba privalo būti sudaryta darbdavio iniciatyva (169 str. 1 d.), o darbdavys įstatymu įpareigotas aktyviai įsitraukti į rinkimų procesą, t. y. sudaryti darbo tarybos rinkimus vykdysiančią rinkimų komisiją (171 str. 2 d.), sudaryti sąlygas darbuotojams dalyvauti rinkimuose ir už šį laiką jiems mokėti jų vidutinį darbo užmokestį (171 str. 6 d.), suteikti darbo tarybų rinkimų materialinį techninį aprūpinimą (171 str. 13 d.) ir kt.; 3) į darbo tarybų sudarymo procesą tiesiogiai įtraukta Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – ir VDI), t. y. darbdavys privalo raštu informuoti savo buveinės teritorijos VDI teritorinį skyrių apie darbo tarybos veiklos pabaigą tais atvejais, kai naujos darbo tarybos nepavyksta sudaryti per šešis mėnesius (176 str. 3 d.), darbo tarybos pirmininkas ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo darbo tarybos įgaliojimų pradžios privalo raštu informuoti darbdavio buveinės teritorijos VDI teritorinį skyrių apie darbo tarybos sudarymą, jos valdymo organus, darbdavio įmonės, kurioje sudaryta darbo taryba, pavadinimą (173 str. 6 d.); 4) įtvirtinus, kad kolektyvinės derybos, kolektyvinių sutarčių sudarymas ir kolektyvinių darbo ginčų dėl interesų inicijavimas išlieka išimtinė profesinių sąjungų teisė (165 str. 3 d.), žymiai susiaurintos darbo tarybos kaip kolektyvinio darbuotojų atstovo teisės; 5) įtvirtinta, kad kolektyvinės sutartys taikomos darbuotojams – jas sudariusių profesinių sąjungų nariams, nebent tokios kolektyvinės sutartys akceptuojamos jas patvirtinus visuotiniame darbdavio darbuotojų susirinkime (konferencijoje) (197 str. 1 d.), arba yra išplečiama kolektyvinės sutarties taikymo sritis (198 str.).

2017 Darbo kodekse susiaurinus darbo tarybų teises, susiaurintos ir konkretaus darbuotojo, nesančio (o gal ir nenorinčio būti) profesinės sąjungos nariu galimybės pasinaudoti minėtomis kolektyvinėmis darbo teisėmis, t. y. apsunkintas jų įgyvendinimas. Atsižvelgiant į tai, ir į tai, kad vienas iš 2003 Darbo kodekse įtvirtinto teisinio reglamentavimo, įteisinusio papildomą darbuotojų kolektyvinio atstovavimo kanalą (atstovavimą per darbo tarybas) tikslų buvo išsaugoti „darbuotojų teisė

²⁷ Apie tai žr. Tomas Davulis, „Lietuvos darbo teisė 1918–2018“, iš *Lietuvos teisė 1918–2018 m.: šimtmečio patirtis ir perspektyvos* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2017), 888.

sudaryti kolektyvinius susitarimus“, ir tais atvejais darbuotojai dėl kokių nors priežasčių nenori priklausyti profesinei sąjungai, kyla pagrįstas klausimas, ar panaikinus darbo tarybų teisę į kolektyvines derybas ir įmonės (jos struktūrinio padalinio) lygmens kolektyvinių sutarčių sudarymą ir kolektyvinių darbo ginčų dėl interesų inicijavimą, nebuvo pažeistos (neproporcingai susiaurintos) dar 2003 Darbo kodekse ir Darbo tarybų įstatyme įtvirtintos darbuotojų, dėl kokių nors priežasčių nepageidaujančių stoti į profesines sąjungas, kolektyvinės teisės?

Šiuo aspektu pirmiausiai pabrėžtina, kad LAT 2011 m. gegužės 2 d. nutartyje pateiktas išaiškinimas, kad, 2003 Darbo kodekse įtvirtinus darbo tarybų teises dalyvauti kolektyvinėse derybose ir pasirašyti kolektyvines sutartis, yra išsaugomos analogiškos darbuotojų, kurie dėl kokių nors priežasčių nenori priklausyti profesinei sąjungai, kolektyvinės teisės, *mutatis mutandis* (su būtinais (atitinkamais) pakeitimais) taikytinas ir darbuotojų kolektyvinei teisei inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso. Taigi 2017 Darbo kodekse panaikinus šias darbo tarybų teises, atitinkama apimtimi buvo apribotos (susiaurintos) ir darbuotojų kolektyvinės teisės darbdavio lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso.

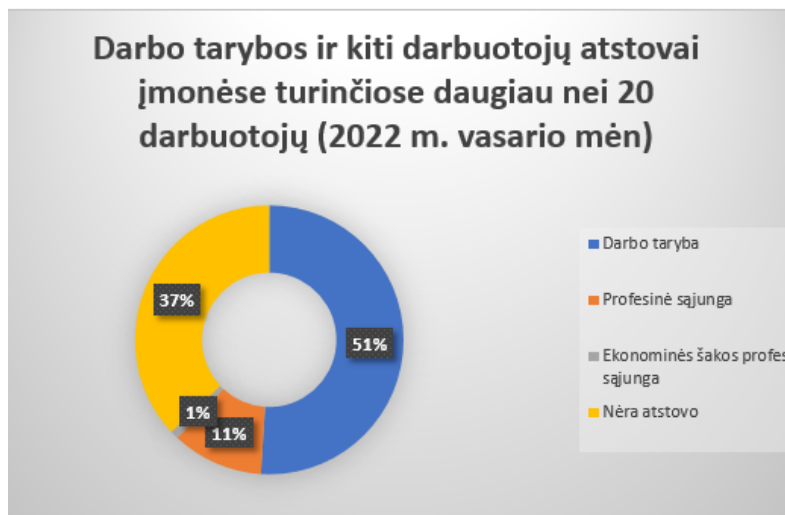
„Pagal Konstituciją riboti asmens teisės ir laisvės galima laikantis šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo“ (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2011 m. birželio 21 d., 2014 m. gegužės 9 d. nutarimus), „pagal kurį asmens teisių ir laisvių įstatymu negalima riboti labiau, negu reikia teisėtiems ir visuomenei svarbiems tikslams pasiekti“ (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d., 2014 m. balandžio 14 d., 2016 m. vasario 17 d. nutarimus); „bendrų interesų apsauga demokratinėje teisinėje valstybėje negali paneigti konkrečios žmogaus teisės ar laisvės apskritai“ (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2003 m. kovo 24 d., 2015 m. vasario 26 d. nutarimus). Atsižvelgiant į tai, sprendžiant, ar darbuotojų teisės sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso ribojimas aptariama apimtimi yra konstituciškai pateisinamas, būtina nustatyti šių ribojimų atitiktį paminėtiems konstituciniams imperatyvams, t. y. ar jie įtvirtinti įstatymo lygmens teisės akte, ir ar jie tikslas – sustiprinti profesines sąjungas – yra proporcingas.

Aptariami darbuotojų kolektyvinių teisių ribojimai įtvirtinti tinkamos galios teisės akte, t. y. 2017 Darbo kodekse. Darbuotojų teisės sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinius darbo ginčus, skirtingai nei iš asociacijų principo kildinama individuali teisė (ne) priklausyti konkrečiai asociacijai (profesinei sąjungai), yra ne individualios, o kolektyvinės teisės, kurių įgyvendinimas siejamas su privaloma sąlyga – aktyviai dalyvauti pasirenkant (igaliojant) darbuotojų atstovą (stojant į profesines sąjungas, renkant darbo tarybas). 2017 Darbo kodekse įtvirtinus aptariamus darbuotojų kolektyvinių teisių sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso apribojimus, šios darbuotojų teisės nebuvo paneigtos. Dėl šių priežasčių nėra pagrindo 2017 Darbo kodekse įtvirtintų darbuotojų kolektyvinių teisių sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo

ginčą dėl intereso apribojimų pripažinti prieštaraujančiais konstituciniais imperatyvams. Todėl toks teisinis reglamentavimas turėtų būti laikomas teisėta socialinės inžinerijos priemone, kurią įstatymų leidėjas gali naudoti socialinei partnerystei stiprinti.

2. Darbuotojų kolektyvinio atstovavimo per darbo tarybas *status quo* ir tai lemiantys veiksniai

VDI duomenimis, apie darbuotojų kolektyvinį atstovavimą įmonėse, turinčiose 20 ir daugiau darbuotojų, 2022 m. vasario mėnesį 51 proc. tokių įmonių darbuotojams atstovavo darbo tarybos, 11 proc. – profesinės sąjungos, 1 proc. – ekonominės šakos profesinės sąjungos, o net 37 proc. tokių įmonių darbuotojams apskritai nebuvo atstovaujama (žr. 1 pav.).



1 paveikslas²⁸. Darbuotojų kolektyvinis atstovavimas įmonėse, turinčiose 20 ir daugiau darbuotojų

Skaičiai, pateikti 1 pav., rodo, kad, viena vertus, įvertinus situaciją, buvusią iki privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įteisinimo Lietuvoje²⁹, kad net 63 procentuose įmonių, turinčių 20 ir daugiau darbuotojų, veikia kolektyviniai

²⁸ Paveikslas parengtas pagal VDI duomenis, pateiktus pranešime „Darbo kodekso monitoringas 2020–2021 m.“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., https://www.vdi.lt/PdfUploads/Monitoringui_2022-05-30.pdf.

²⁹ Minėta, kad, pvz., 2014 m. iš viso Lietuvoje darbuotojams kolektyviniuose darbo santykiuose buvo atstovaujama 36,7 proc. ūkio subjektų (žr. *Social Report 2014–2015* (Vilnius: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2015), žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/pdf/10101_social_report2014-2015.pdf, 16-19).

darbuotojų atstovai, laikytina reikšmingu pasiekimu. Kita vertus, atsižvelgus į tai, kad, praėjus beveik penkeriems metams po šios taisyklės įtvirtinimo, vis dar daugiau nei 1/3 visų Lietuvoje veikiančių darbdavių šios pareigos neįgyvendina arba negali įgyvendinti, sudaro pagrindą ieškoti tai lemiančių priežasčių.

Tokios priežastys skirstytinos į kelias grupes:

1) priežastys, susijusios su darbdavių pareigų formuojant darbo tarybas įgyvendinimu, t. y. kai darbdavys dėl tam tikrų (greičiausiai subjektyvių) priežasčių, pažeisdamas įstatymą, nevykdo pareigos inicijuoti darbo tarybos sudarymą vidutiniam darbdavio darbuotojų skaičiui pasiekus 20 ir daugiau (2017 Darbo kodekso 169 str. 1 d.);

2) priežastys, susijusios su rinkimų į darbo tarybas metu padarytais pažeidimais, t. y. kai teismas panaikina darbo tarybos rinkimų rezultatus dėl to, kad buvo šiurkščiai pažeistos 2017 Darbo kodekso nuostatos ar suklastoti rinkimų dokumentai, ir tai turėjo įtakos nustatant esminius rinkimų rezultatus (2017 Darbo kodekso 171 str. 14 d.). Šiuo atveju ne vėliau kaip po vieno mėnesio nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos, laikantis nustatytos tvarkos ir sąlygų, turi būti surengti pakartotiniai rinkimai (2017 Darbo kodekso 171 str. 14 d.);

3) priežastys, susijusios su darbuotojų rinkimų į darbo tarybas teisės realizavimu. Šiai darbo tarybų nesudarymo priežasčių grupei priskirtini atvejai, kai: a) per papildomą laiką darbuotojai nepasiūlo pakankamai kandidatų į darbo tarybos narius (tokiu atveju rinkimų komisija surašo ir viešai paskelbia protokolą, kad darbo tarybos rinkimai laikomi neįvykusiais, o nauji darbo tarybos rinkimai rengiami ne anksčiau kaip po šešių mėnesių nuo rinkimų komisijos sprendimo darbo tarybos rinkimus laikyti neįvykusiais priėmimo) (2017 Darbo kodekso 171 str. 5 d.); b) dėl nepakankamo darbuotojų dalyvavimo darbo tarybos rinkimuose šie rinkimai paskelbiami neįvykusiais (tokiu atveju per artimiausias septynias dienas turi būti surengti pakartotiniai rinkimai, kurie laikomi įvykusiais, jeigu juose dalyvavo vienas ketvirtadalis balsavimo teisę turinčių įmonės darbuotojų) (2017 Darbo kodekso 171 str. 10 d.);

4) priežastys, susijusios su darbą baigiančios darbo tarybos pasyvumu, t. y. darbą baigianti darbo taryba nevykdo pareigos inicijuoti naujos darbo tarybos rinkimus (naujos darbo tarybos rinkimo procedūra pradedama likus ne mažiau kaip trimis mėnesiams iki darbo tarybos kadencijos pabaigos arba per mėnesį nuo tada, kai darbo tarybos veikla pasibaigia (i) dėl to, kad darbo taryboje lieka mažiau kaip trys jos nariai ir atsarginių darbo tarybos narių sąrašė nėra nė vieno kandidato, turinčio teisę tapti darbo tarybos nariu; (ii) darbo tarybos sprendimu, priimtu daugiau kaip dviem trečdaliais darbo tarybos narių balsų; (iii) kai darbdavys sujungiamas ar prijungiamas prie kitos įmonės, įstaigos ar organizacijos arba darbdavio verslas ar verslo dalis perduodama kitam ir jame veikusi darbo taryba susitaria su verslo perėmėjo darbo taryba dėl naujos darbo tarybos rinkimų) (2017 Darbo kodekso 176 str. 2 d.).

Pirmais dviem atvejais galioja pakankami aiškūs teisiniai mechanizmai, sudarantys prielaidas užtikrinti maksimaliai efektyvų privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimą. VDI nustačiusi, kad darbdavys nevykdo pareigos inicijuoti darbo tarybą (2017 Darbo kodekso 169 str. 1 d.), ar pareigos ne vėliau kaip

po vieno mėnesio nuo teismo sprendimo panaikinti darbo tarybos rinkimų rezultatus įsiteisėjimo dienos surengti pakartotinius rinkimus (2017 Darbo kodekso 171 str. 14 d.), turi teisę juridinių asmenų vadovams ar kitiems atsakingiems asmenims taikyti administracinę atsakomybę už darbo įstatymų pažeidimus (Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso³⁰ 96 str. 2, 4 d., 589 str. 58 p.).

Likusiais dviem atvejais represinių priemonių taikymas siekiant užtikrinti 2017 Darbo kodekse įtvirtintos privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimą yra apribotos. Todėl, siekiant daryti pozityvų poveikį šios taisyklės praktiniam įgyvendinimui, turėtų būti pasitelkiamos „švelnaus spaudimo“ priemonės.

„Švelnaus spaudimo“ priemonės visų pirma turėtų taikyti VDI pareigūnai, vykdydami rinkimų į darbo tarybas monitoringą, teikdami atitinkamas konsultacijas atitinkamiems darbdaviams ir darbuotojams. VDI kompetencijai priskiriama tiek norminių darbo teisės aktų pažeidimų prevencija, tiek ir darbo įstatymų laikymosi kontrolė įmonėse (Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymo 4 str.), todėl VDI teritorinis skyrius, nustatęs, jog tuo atveju, kai konkrečiam darbdaviui, pas kurį nėra veikiančios profesinės sąjungos ir per nustatytą terminą darbo tarybos nepavyksta sudaryti, privalo veikti iniciatyviai ir jai suteiktų įgaliojimų ribose imtis realių veiksmų, kad būtų įgyvendintas iš 2017 m. Darbo kodekso kylantis reikalavimas užtikrinti, kad pas darbdavius, kurių vidutinis darbuotojų skaičius yra didesnis kaip 20, veiktų bent vienas iš darbuotojų atstovų – profesinė sąjunga arba darbo taryba.

Prie „švelnaus spaudimo“ priemonių priskirtinas teisinio reglamentavimo tobulinimas. Taip pat, siekiant preventyviai paveikti situacijas, kai darbo tarybos nesudarytos dėl priežasčių, susijusių su darbą baigiančios darbo tarybos pasyvumu, galėtų būti labiau išnaudotas darbdavio ir darbo tarybos susitarimo institutas (2017 Darbo kodekso 175 str.). Šiuo tikslu darbdavio ir darbo tarybos susitarimuose be kitų galėtų būti įtvirtinami veiksmingi darbuotojų, įtrauktų į darbo tarybos veiklą, motyvaciniai mechanizmai, aiškūs darbą baigiančios darbo tarybos veikimo, susijusio su naujos darbo tarybos rinkimų organizavimu, algoritmas.

Vertinant galimybę daryti teisėtą poveikį šalinant darbo tarybų nesudarymo priežastis, susijusias su darbuotojų rinkimų į darbo tarybas teisės realizavimu, būtina atsižvelgti į tai, kad darbuotojai turi tiek aktyviają, tiek pasyviają rinkimų į darbo tarybas teises. Darbo tarybos negali būti formuojamos taip, kad kiltų abejonių dėl jų legitimumo, teisėtumo. Taigi tokiuose rinkimuose dalyvaujančių darbuotojų rinkimų teisė turi būti įgyvendinama taip, kad nekiltų abejonių dėl išrinktų darbo tarybų legitimumo, teisėtumo. Rinkimų į darbo tarybas teisės privalo būti įgyvendinamos laisvai – tai bendro pobūdžio norma, kuri remiasi visuotinai pripažinta žmogaus laisvės koncepcija. Niekas negali būti verčiamas dalyvauti rinkimuose į darbo tarybą ar juo labiau kandidatuoti į jos narius (siekti būti išrinktam). Visa tai atitinkamai apsprendžia įstatymo leidėjo diskrecijos ribas, siekiant daryti poveikį privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimui. Atitinkamais imperatyvais yra

³⁰ „Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas“, TAR, 2015, Nr. 2015-11216.

ribojamos ir darbdavių bei VDI galimybės realizuojant jiems priskirtas įstatymines kompetencijas.

Apibendrinant konstatuotina, kad 2017 Darbo kodekse įtvirtintos privalomos darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimas tiesiogiai priklauso ne tik nuo darbdavio pastangų, sudarant sąlygas darbo tarybų rinkimams, ar VDI aktyvumo tai kontroliuojant, tačiau ir nuo to, ar darbuotojai aktyviai įgyvendina jiems suteiktas aktyviaja ir pasyviaja rinkimų į darbo tarybas teises. Šiuo aspektu šių darbuotojų teisių turinys tiesiogiai apsprendžia įstatymo leidėjo diskrecijos, taip pat darbdavių ir VDI galimybių ribas.

3. Darbo tarybos ir valstybės tarnyba

Pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo teises ir pareigas, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus nustato ir Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas³¹ (toliau – VTĮ), kuriame įtvirtintas subsidarius darbo įstatymų taikymas, t. y. darbo santykius reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglementuoja VTĮ (6 str. 1 d.). Taigi darbo įstatymai ir pirmiausia 2017 Darbo kodeksas su VTĮ ir atskirų valstybės tarnautojų veiklą reglamentuojančiais specialiais įstatymais (statutais) yra kaip *lex specialis* su *lex generalis*.

Nepaisant to, 2017 Darbo kodekso nuostatų, reglamentuojančių darbo tarybų teisinį statusą, taikymo valstybės tarnyboje praktika yra nevienareikšmiška. Eksplisitiškai darbo tarybos VTĮ įtvirtintos tik nuo 2019 m. sausio 1 d.³², nustačius, kad darbo tarybos atstovai stebėtojo teisėmis gali dalyvauti valstybės tarnautojo konkurse (11 str. 6 d.), taip pat jie dalyvauja vertinant valstybės tarnautoją (27 str. 15 d.). Iki minėtų įstatyminių nuostatų įsigaliojimo faktinė ir teisinė situacija dėl darbo tarybų valstybės tarnyboje buvo dviprasmiška. Viena vertus, darbo tarybos valstybės tarnyboje buvo sudarinėjamos ir iki 2019 m. sausio 1 d., vadovaujantis subsidarius darbo įstatymų taikymo taisykle³³. Kita vertus, dėl specialaus teisinio reglamentavimo ne-

³¹ „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130; 2002, Nr. 45-1708; TAR, 2018, Nr. 2018-12037.

³² „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas“, TAR, 2018, Nr. 2018-12037.

³³ Tokia išvada padaryta vadovaujantis šios publikacijos autoriaus patirtimi. Dirbant viename iš specializuotų teismų teko stebėti darbo tarybos valstybės tarnyboje rinkimo procesą. Išvadą lėmė ir administracinės bylos Nr. A-2045-415/2019, kurioje buvo priimta LVAT 2019 m. vasario 20 d. nutartis, faktinės aplinkybės. Jos patvirtina, kad Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu patvirtintame Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo reorganizavimo sąlygų aprašo 15 punkte *expressis verbis* (aiškiais žodžiais, tiesiogiai) įtvirtinta pareiga Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondui nustatyta tvarka informuoti darbo tarybą ir konsultuotis su ja dėl reorganizavimo prižasčių bei teisinių, ekonominių ir socialinių padarinių darbuotojams ir dėl numatytų priemonių galimoms padariniams išvengti arba jiems sušvelninti (žr. „Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2018 m. sausio 26 d. įsakymas Nr. D1-66 „Dėl biudžetinės įstaigos Lietuvos aplinkos

buvimo darbo tarybų sudarymas ir veikla buvo kvestionuojama vien dėl specifinio ją sudarančių darbuotojų – valstybės tarnautojų – teisinio statuso.

Nagrinėjamos problematikos kontekste tikslinga aptarti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – ir LVAT) 2019 m. vasario 20 d. nutartyje³⁴ ir 2020 m. lapkričio 4 d. nutartyje³⁵ pateiktus išaiškinimus. Šiose administracinės bylose, be kita ko, buvo sprendžiama dėl informavimo konsultavimo procedūrų per darbo tarybas, sudarytas iš valstybės tarnautojų (statutinių valstybės tarnautojų) teisėtumo, taip pat dėl to, ar valstybės tarnyboje apskritai darbo tarybos turi (gali) būti sudaromos.

Pirmojoje administracinėje byloje buvo sprendžiamas ginčas dėl Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondo (toliau – ir Fondas) valstybės tarnautojų atleidimo iš pareigų dėl šios valstybės įstaigos reorganizacijos panaikinusių pareigybę (VTĮ (redakcija galiojusi iki 2019 m. sausio 1 d.) 44 str. 1 d. 9 p.). Pareiškėjai (atleistieji valstybės tarnautojai) akcentavo, kad atsakovas (Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (toliau – ir APVA) nevykdė 2017 Darbo kodekso 208 straipsnio 1 dalyje nustatytos pareigos prieš priimant sprendimą dėl reorganizavimo informuoti ir konsultuoti su reorganizuojamos valstybinės įstaigos Fondo darbo taryba dėl galimybės sušvelninti reorganizacijos padarinius. Atsakovas akcentavo, kad Fondas visą reorganizavimo laikotarpį tinkamai informavo ir konsultavo su Fondo darbo taryba dėl reorganizavimo sąlygų. LVAT 2020 m. lapkričio 4 d. nutartyje konstatuota, kad darbo tarybos yra išimtinai darbuotojų atstovai ir neturi jokių teisių valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose (60 p.), nepagrįstais pripažinti pareiškėjų argumentai, kad valstybės tarnautojai, lyginant juos su darbuotojais, būtų diskriminuojami, jei būtų pripažįstama, kad Darbo tarybos yra tik darbuotojų atstovai; taip pat konstatuota, jog dėl tarnybos teisiųjų santykių specifiškumo objektyviai pateisinama, kad kai kurie darbo santykiuose numatyti darbuotojų atstovavimo institutai, tokie kaip darbo tarybos, valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose netaikomi ir tai nevertintina kaip valstybės tarnautojų diskriminavimas (60, 63 p.).

Antrojoje administracinėje byloje vertintas Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato įsakymas, kuriuo buvo įvesta suminė darbo laiko apskaita. Šioje byloje be kitų iškilo 2017 Darbo kodekso 115 straipsnio 1 dalies nuostatos, kad suminė darbo laiko apskaita įvedama įvykdžius informavimo ir konsultavimo procedūrą su darbo taryba, taip pat aiškinimo ir taikymo klausimas. Šią bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija, kuri vadovavosi paminėtais LVAT 2020 m. lapkričio 4 d. nutartyje pateiktais išaiškinimais, konstatavo, kad valstybės tarnyboje paminėta 2017 Darbo kodekso nuostata nėra taikoma.

Taigi nurodytose nutartyse teismas, aiškindamas 2017 Darbo kodekso 115 straipsnio 1 dalį ir 165 straipsnį, suformulavo dvi tiriamos problematikos kontekste reikšmingas taisykles: 1) darbo tarybų teisinį statusą įtvirtinančios 2017 Darbo

apsaugos investicijų fondo reorganizavimo“, TAR, 2018, Nr. 2018-01331).

³⁴ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2045-415/2019“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://www.infolex.lt/tp/1700009>.

³⁵ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1724-438/2020“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://www.infolex.lt/tp/1952182>.

kodekso nuostatos netaikomos reglamentuojant valstybės tarnybos teisinius santykius, ir apskritai valstybės institucijose, kuriose dirba valstybės tarnautojai, darbo tarybos negali būti sudaromos; 2) dėl tarnybos teisinių santykių specifikos tai nėra valstybės tarnautojų diskriminavimas.

Nekvestionuojant paminėtų teismo procesinių sprendimų *res judicata* galios, siūlytina tokią teismo poziciją keisti. Manytina, kad darbo tarybų institutą reglamentuojančios teisės normos *mutatis mutandis* turėtų būti taikomos valstybės tarnyboje, vadovaujantis jau minėta subsidiaraus darbo įstatymų taikymo valstybės tarnyboje taisykle, nes eksplicitiškai Lietuvos teisėje nėra įtvirtintas visiškas valstybės tarnautojų kolektyvinio atstovavimo per darbo tarybas draudimas, taip pat toks draudimas negali būti *per se* grindžiamas valstybės tarnybos santykių specifika.

Šiuo aspektu pirmiausia pabrėžtina, kad valstybės tarnautojai, atlikdami savo pareigas, yra savo prigimtimi į darbo santykius panašių teisinių santykių dalyviai, o šių pareigų vykdymas prilyginamas jų darbinei veiklai. Valstybės tarnautojai – darbuotojai plačiąja prasme, todėl griežtos takoskyros tarp darbo teisinių santykių ir valstybės tarnybos teisinių santykių nėra, o valstybės tarnybos santykiai pagrįstai laikomi specifiniais darbo santykiais³⁶. Valstybės tarnautojų, kaip darbuotojų plačiąja prasme, darbo teisių, įskaitant teisę būti atstovaujamiems per darbo tarybas ribojimai negali būti savitiksliai.

Stokojančia teisinio pagrindimo laikytina pozicija, kad 2017 Darbo kodekso nuostatos, reglamentuojančios darbo tarybų teisinį statusą, negali būti taikomos valstybės tarnyboje vien dėl to, kad 2017 Darbo kodekso *travaux preparatoires* nėra užuominų apie darbo tarybų instituto išplėtimą valstybės tarnybai. Nėra jokio pagrindo teigti, kad darbo tarybos valstybės tarnyboje yra nesuderinamos su konstitucine Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos samprata³⁷. Ši teiginį sustiprina ir tai, kad

³⁶ Plačiau apie valstybės tarnybos ir darbo santykių atskyrimą žr., pvz., Ieva Povilaitienė, „Valstybės tarnyba: kai kurios atskyrimo nuo darbo teisinių santykių ir darbo įstatymų taikymo ribų nustatymo problemos Lietuvoje“ *Teisė* 53 (2004): 141.

³⁷ Reikalavimai valstybės tarnybai atskleisti *inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime („Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl valstybės tarnybos“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://www.infollex.lt/tp/45142>), kuriame, be kita ko, konstatuota, kad „valstybės tarnybos sistemos, apimančios tarnybą ir valstybės, ir savi-valdybių institucijose, vieningumas – svarbi valstybės tarnybos sistemos funkcionavimo nepertraukiamumo, tęstinumo sąlyga“; „nepertraukiamas turi būti ir valstybės tarnybos, kaip sistemos, funkcionavimas, kad visoje valstybėje būtų galima nuolat ir veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą ir teikti viešąsias paslaugas garantuojant viešąjį interesą; valstybės tarnybos sistemos vieningumas nepaneigia galimybės tam tikrus valstybės tarnybos santykius reguliuoti diferencijuotai“; „Konstitucijoje yra įtvirtinta diferencijuota civilinių valstybės institucijų ir karinių bei sukarintų valstybės institucijų samprata ir kad tai sudaro teisinės prielaidas teisės aktais diferencijuotai reguliuoti santykius, susijusius su civilinių valstybės institucijų ir karinių bei sukarintų valstybės institucijų veikla, taip pat nustatyti tokį civilinėse ir karinėse bei sukarintose valstybės institucijose dirbančių asmenų teisinį statusą, kuris pasižymėtų tam tikrais ypatumais“; „valstybės tarnybos santykiai gali būti diferencijuotai reguliuojami atsižvelgiant ir į tai, ar ši tarnyba yra tarnyba valstybės, ar savivaldybių institucijose, taip pat į tai, ar atitinkamos valstybės institucijos pagal Konstituciją yra priskirtos įstatymų leidžiamajai, ar vykdomajai, ar teisminėi valdžiai, ar nė vienai iš jų; diferencijuoto valstybės tarnybos santykių reguliavimo pagrindu gali būti įvairūs

valstybės tarnautojų atstovavimas per profesines sąjungas, kaip ir valstybės tarnautojų teisė dalyvauti profesinių sąjungų veikloje, yra įteisinta įstatymais, ir tai nėra kvestionuojama teismų praktikoje. Atitinkamai sunku būtų surasti įtikinamų teisinių argumentų, kaip valstybės tarnautojų dalyvavimas formuojant renkamą darbuotojų (plačiąja prasme), kurie turi valstybės tarnautojo teisinį statusą, atstovą – darbo tarybas, dalyvaujant jų veikloje, ar pačių tokiu būdu suformuotų darbo tarybų veikla galėtų kaip nors prasilenkti su pagrįstu siekiu užtikrinti valstybės tarnybai keliamus aukštus reikalavimus.

Tai, kad valstybės tarnautojai, nepaisant jų statuso ypatumų, gali būti atstovaujami tiek per profesines sąjungas, tiek per renkamus darbuotojų atstovus, patvirtina ir Tarptautinės darbo organizacijos (toliau – ir TDO) dokumentai. Nagrinėjamu klausimu yra aktuali TDO konvencija Nr. 151 dėl valstybės tarnautojų teisės jungtis į organizacijas gynimo ir darbo sąlygų valstybinėse tarnybose nustatymo procedūrų³⁸. Ji priimta atsižvelgiant į tvirtų darbo santykių tarp valstybės institucijų ir valstybės tarnautojų organizacijų būtinumą ir siekį plėtoti asociacijų laisvę valstybės tarnyboje. TDO konvencijoje Nr. 151, be kita ko, nustatyta, kad „valstybės tarnautojų organizacija“, šios konvencijos taikymo prasme reiškia bet kokią organizaciją, – nepriklausomai nuo jos sudarymo būdo, kurios tikslas yra valstybės tarnautojų interesų įtvirtinimas ir gynimas“ (3 str.); „valstybės tarnautojai, kaip ir kiti darbuotojai, naudojami pilietinėmis ir politinėmis teisėmis, būtinomis normaliam asociacijų laisvių įgyvendinimui; tai yra sąlygojama tik jų įsipareigojimais, susijusiais su jų statusu bei vykdomų funkcijų pobūdžiu“ (9 str.); „turi būti imamasi, jei reikalinga, atitinkančių toje valstybėje esamas sąlygas priemonių, skatinančių bei plėtojančių visokeriopą geranoriškų derybų tarp valdžios organų ir valstybės tarnautojų organizacijų mechanizmo vystymą bei panaudojimą, arba kitų metodų, sudarančių valstybės tarnautojų atstovams galimybes dalyvauti šių klausimų sprendime“ (7 str.).

Iš paminėtų TDO konvencijos Nr. 151 nuostatų akivaizdu, kad tarptautiniu mastu pripažįstama, jog siekiant įtvirtinti ir ginti valstybės tarnautojų interesus, valstybės tarnautojams turėtų būti užtikrinta teisė būti atstovaujamiems ne tik profesinės sąjungos, bet ir renkamų atstovų (juo labiau jei tokia galimybė yra sudaryta darbuo-

kriterijai, t. y. valstybės funkcijos, vykdomos per atitinkamą valstybės (savivaldybių) instituciją, institucijos kompetencija, veiklos mastas, dydis, veiklos teritorija ir t. t.“; „valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo diferencijavimo pagrindu gali būti ir tai, kad valstybės tarnyba, kaip sistema, yra organizuojama remiantis *inter alia* hierarchijos ir pavaldumo principais“; „valstybės tarnautojų pareigybių hierarchijos nustatymas ar kitoks klasifikavimas, suskirstymas į kategorijas ar pan. privalo būti vieningas, grindžiamas tais pačiais kriterijais“; „pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį valstybės tarnyba tam tikrose valstybės (savivaldybių) institucijose (kuri nors valstybės tarnybos sistemos grandis) būtų eliminuota iš bendros valstybės tarnybos sistemos arba kuris įtvirtintų privilegijuotą tam tikrų institucijų valstybės tarnautojų padėtį kitų analogiškų institucijų valstybės tarnautojų atžvilgiu arba, priešingai, jų diskriminavimą“.

³⁸ „Tarptautinės darbo organizacijos konvencija Nr. 151 dėl valstybės tarnautojų teisės jungtis į organizacijas gynimo ir darbo sąlygų valstybinėse tarnybose nustatymo procedūrų“, žiūrėta 2022 m. rugsėjo 12 d., <https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/tarptautinis-bendradarbiavimas-ir-es-tarptautines-organizacijos/tdo/neratifikuotos-konvencijos-liet-kalba?lang=lt>.

tojams, dirbantiems pagal darbo sutartį), o toks valstybės tarnautojų įsitraukimas į paminėtų klausimų sprendimą ne tik kad neturėtų būti draudžiamas, tačiau turėtų būti skatinamas. Šiame kontekste svarbu akcentuoti, kad TDO konvencija Nr. 151 nėra ratifikuota, todėl ji nėra Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 138 str. 3 d.). Nepaisant to, paminėtos nuostatos yra aktualios ne tik plėtojant darbo teisės doktriną, bet ir atskleidžiant valstybės tarnautojų teisinio statuso turinio ypatumus.

Galiausiai, atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos valstybinėse institucijose paprastai dirba tiek valstybės tarnautojai, tiek darbuotojai, su kuriais sudaromos darbo sutartys. Laikantis griežtos pozicijos, kad valstybės institucijose, kuriose dirba valstybės tarnautojai, darbo tarybos negali būti sudaromos, gali susidaryti situacijos, kai būtų pažeidžiama 2017 Darbo kodekse įtvirtinta asmenų, tokiose valstybės institucijose dirbančių pagal darbo sutartį, teisė į kolektyvinį atstovavimą per darbo tarybas arba renkama darbuotojų atstovą.

Atsižvelgiant į nurodytus argumentus, darytina išvada, kad, nepaisant minėtų sunkumų su kuriais susiduria valstybės tarnautojai, siekdami įgyvendinti teisę į darbo tarybas, bei nevienareikšmiškai vertintinos teismų praktikos, valstybės tarnyboje turėtų būti tęsiama iki 2019 m. sausio 1 d. galiojusi praktika, kai darbo tarybos valstybės tarnyboje buvo sudarinėjamos, vadovaujantis subsidiaraus darbo įstatymų taikymo taisykle, todėl atitinkamai turėtų būti koreguojama tai draudžianti LVAT praktika.

Išvados

Siekiant išsaugoti darbuotojų kolektyvines teises tais atvejais, kai jie dėl kokių nors priežasčių nenori priklausyti profesinei sąjungai, iki 2017 m. liepos 1 d. darbo taryboms buvo suteikti itin platūs įgaliojimai, todėl paminėtu laikotarpiu nebuvo realios skirties tarp darbo tarybų ir profesinių sąjungų teisių, atstovaujant darbuotojams kolektyviniuose santykiuose darbdavio lygiu.

2017 Darbo kodekse įtvirtinus, kad darbo tarybos neturi teisės darbdavio lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus ir inicijuoti kolektyvinį darbo ginčą dėl intereso, buvo susiaurintos atitinkamos darbuotojų kolektyvinės teisės. Nepaisant to, šios darbuotojų teisės nebuvo paneigtos, todėl toks teisinis reglamentavimas neprieštaruoja konstituciniams imperatyvams ir turėtų būti laikomas teisėta socialinės inžinerijos priemone, kurią įstatymų leidėjas gali naudoti socialinei partnerystei stiprinti.

Siekiant užtikrinti maksimaliai efektyvų privalomo darbuotojų kolektyvinio atstovavimo taisyklės įgyvendinimą, kai darbo tarybos neišrenkamos dėl to, kad darbdaviai netinkamai vykdo pareigas formuojant darbo tarybas ir (arba) yra padaromi pažeidimai tokių rinkimų metu, 2017 Darbo kodekse įtvirtinti aiškūs teisiniai mechanizmai, sudarantys galimybę kontroliuojančiai institucijai taikyti tiesioginio poveikio priemones asmenims, nevykdantiems darbo įstatymų. O tais atvejais, kai tokios priežastys yra susijusios su tinkamu darbuotojų rinkimų į darbo tarybas teisės realizavimu ir (arba) darbą baigiančios darbo tarybos pasyvumu, turėtų būti pasitelkiamos „švelnaus spaudimo“ priemonės; jų ribas tiesiogiai apsprendžia darbuotojų

aktyvumas įgyvendinant aktyviają ir pasyviają rinkimų į darbo tarybas teises.

Dėl darbo tarybų institutą sudarančių teisės normų taikymo valstybės tarnyboje yra susiklosčiusi situacija, kai, viena vertus, praktikoje darbo tarybos valstybės tarnyboje sudarinėjamos vadovaujantis subsidiarius darbo įstatymų taikymo taisykle, kita vertus, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, atsižvelgęs į tai, kad šiuo klausimu nėra specialaus teisinio reglamentavimo, ir į specifinį valstybės tarnautojų teisinį statusą, tokią praktiką pripažino neteisėta. Įvertinus valstybės tarnautojų (darbuotojų plačiąja prasme) teisinio statuso ypatumus, atsižvelgus į tai, kad nuo 2019 m. sausio 1 d. eksplacitiškai VTĮ įtvirtintos kai kurios darbo tarybų teisės ir pareigos, siūlytina darbo tarybų institutą reglamentuojančias teisės normas *mutatis mutandis* taikyti ir valstybės tarnyboje, atitinkamai koreguojant teismų praktiką.

FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF LITHUANIAN WORKS COUNCILS

Rytis Krasauskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article reviews assumptions that determined the introduction of works councils into Lithuanian labor law, analyses changes in their legal status, identifies practical problems related to the creation and operation of works councils, and pays special attention to the problems of works councils in civil service.*

One of the main goals of the legalization of works councils in Lithuania was to ensure the implementation of collective rights for those employees who do not want to belong to trade unions. That is why Lithuanian works councils were given extremely broad powers of collective representation of employees at the employer level on 1 July 2017, without making a real distinction between works councils and trade unions. After the entry into force of the 2017 Labor Code, works councils lost the right to conclude collective agreements at the employer level and to initiate a collective labor dispute due to interest, thus the collective rights of employees were essentially narrowed. Nevertheless, such regulation is seen as a legitimate means of social engineering.

*In this article, it is concluded that in order to ensure the effective implementation of the rule of mandatory collective representation of employees not only should legal effects be applied, but soft pressure measures should also be used. Implementation of the latter measures directly depends on the activity of employees in exercising their rights to vote in works councils. After assessing peculiarities of the legal status of civil servants, it is proposed to apply the legal norms regulating the institute of works councils in civil service *mutatis mutandis*, adjusting the court practice formed on this issue accordingly.*

Keywords: *social partnership, collective rights of workers, works council, collective representation of employees through works councils, collective representation of civil servants through works councils.*

Rytis Krasauskas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: kolektyvinė darbo teisė, socialinė partnerystė, darbo teisės konstitucionalizacija.

Rytis Krasauskas, Professor at the Institute of Private Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). Fields of research: collective labor law, social partnership, constitutionalization of labor law, employment contract.