



2022

Nacionalinio
pranešėjo statuso
Lietuvoje atitikties
vertinimas

Tyrimo savininkas:

dr. Arūnas Burinskas

Tyrimui vadovavo:

Dorita Visalgienė

Tyrimą atliko:

Dr. Arūnas Burinskas, Dr. Dangis Gudelis, Dr. Raimundas Kalesnykas, Tomas Vaičiulis, Rimantas Grikienis

Dėkojame:

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo politikos grupės vadovui Dariui Domarkui ir Lietuvos Respublikos nacionalinei pranešėjai Sonatai Mickutei už konstruktyvų bendradarbiavimą ir informacijos tyrimui teikimą, taip pat kovos su prekyba žmonėmis sistemos (įskaitant stebėsenos sistemą) ekspertams už skirtą laiką ir pateiktas įžvalgas.

Informacija tyrimo citavimui:

STRATA (2022). Nacionalinio pranešėjo statuso Lietuvoje atitikties vertinimas.



Parengta vykdant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas“ (Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025).
Taikoma tik STRATA tyrėjams.

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti info@strata.gov.lt

Turinys

Lentelių sąrašas	4
SANTRAUKA	5
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	6
Išvados	6
Rekomendacijos	7
ĮVADAS	9
1.Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos esamos būklės analizė	11
1.1. Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo sistemos norminės aplinkos atitikties reikalavimams vertinimas	11
1.2. Nacionalinio pranešėjo vieta nacionalinėje kovos su prekyba žmonėmis sistemoje	12
2.Nacionalinio pranešėjo sistemos tarptautinės praktikos pavyzdžiai	15
3.Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo funkcijų peržiūra	16
4.Nacionalinio pranešėjo sistemos alternatyvos ir jų vertinimas	18
4.1. I-oji alternatyva	20
4.2. II-oji alternatyva	22
4.3. III-ioji alternatyva	24
4.4. IV-oji alternatyva	25
Šaltinių sąrašas	28
Priedai	30
1 priedas. Nacionalinio pranešėjo sistemą Lietuvoje reglamentuojančių teisės aktų analizė	30
2 priedas. Nacionalinio pranešėjo funkcijų analizė	35
2.1. Bendroji informacija apie funkciją	35
2.2. Funkcijos išteklių ir aplinkos įvertinimas	36
2.3. Nacionalinio pranešėjo sistemos funkcijų turinio analizės ir status quo atitikties vertinimas	39
3 priedas. Nacionalinio pranešėjo sistemos alternatyvų vertinimas	47
4 priedas. Ekspertų apklausos duomenų analizė	49
Tyrimo metodika	49
Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos sričių, kriterijų ir subkriterijų reikšmingumo nustatymas	49
Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo vertinimas	51
Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų kaštų analizė	52

Lentelių sąrašas

2 lentelė. I-ioji alternatyva.....	20
3 lentelė. II-ioji alternatyva.....	22
4 lentelė. III-ioji alternatyva.....	24
5 lentelė. IV-oji alternatyva	25
6 lentelė. Nacionalinio pranešėjo funkcijos analizė ir sprendimų medžio metodo taikymas	37
7 lentelė. Funkcijų turinio analizė	39
8 lentelė. Nacionalinio pranešėjo <i>status quo</i> atitikties vertinimas	43
9 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo sritys, kriterijai ir subkriterijai	47
10 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo modelio svartiniai koeficientai.....	49
11 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo vertinimo apklausos rezultatai.....	51
12 lentelė. Ekspertų vertinimas dėl geriausios alternatyvos	51
13 lentelė. Vidutinių darbo vietos sąnaudų įstaigose apskaičiavimas	52
14 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų sąnaudos.....	52
15 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų reitingavimas sąnaudų analizės pagrindu	53

SANTRAUKA

Nacionalinio pranešėjo statuso atitikties Lietuvoje analizės ašis, kuri įtakojo tyrimo metodo ir vertinimo kriterijų pasirinkimą, atitikties nepriklausomumo reikalavimams trūkumai, du kartus (2015 m. ir 2019 m.) konstatuoti Europos Tarybos kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupės (GRETA). Šiuo metu vyksta trečiasis vertinimo etapas, kurio metu bus vertinama nacionalinė pažanga.

Tyrimas atliktas taikant Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos nuostatas, vertinimo kriterijai (benchmarking) parinkti atsižvelgiant į tarptautinius standartus ir suformuotus analizuojamos sistemos turinio reikalavimus.

Atlikta Lietuvos Nacionalinio pranešėjo funkcijų turinio analizė patvirtina, kad Lietuvoje sukurta sistema negali būti laikoma visa apimtimi atitinkančia nacionalinio pranešėjo arba lygiavėčio mechanizmo nepriklausomumo principo, kuris sąlygoja instituto veikimo atitiktį nešališkumo ir objektyvumo reikalavimams, sampratos turinį.

Atlikta Nacionalinio pranešėjo vietos institucinėje sistemoje ir įgaliojimų (organizacinės valdymo struktūros) analizė parodė, kad esama sistema yra ydinga, kadangi Nacionalinis pranešėjas veikia interesų konflikto sąlygomis, t. y. Nacionalinis pranešėjas turi nešališkai ir objektyviai vertinti subjektų, turinčių sprendimo teisę jo atžvilgiu, veiklos rezultatus, be kita ko, turi nešališkai ir objektyviai vertinti savo paties veiklos rezultatus.

Šios instituto neatitikties problemų sprendimui suformuluotos keturios alternatyvos (I- savarankiško administracijos padalinio esamoje institucijoje steigimas, II – funkcijų perkėlimas į nacionalinę žmogaus teisių instituciją, III – atskiros įstaigos steigimas ir IV – funkcijos decentralizavimas, kai dalis funkcijų paliekama savarankiškomis pareigybėms esamoje institucijoje, kita dalis funkcijų įsigyjama (outsourcing)), kurių įgyvendinamumas įvertintas ekspertų apklausos metu, jos prioritetizuotos kaštų analizės pagrindu.

Parinktas alternatyvas pagal invazijos į esamą sistemą laipsnį galima grupuoti į minimalios (santykinai nedidelės) ir didelės invazijos į esamą sistemą laipsnį. Minimalios (santykinai nedidelės) invazijos į esamą sistemą, maksimaliai panaudojant esamą institucinę patirtį ir kompetencijas, variantas susijęs su būtinybe sprendimų priėmėjui prisiimti ir valdyti rizikas dėl pokyčio pakankamumo ir atitikties reikalavimams (I-oji ir IV-oji alternatyvos). Minimalios invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai mažesniais tiesioginiais kaštais. Kitas, didelės invazijos į esamą sistemą, variantas, kai daromas esminis sisteminis pokytis, sprendimų priėmėją įpareigoja prisiimti riziką dėl pasipriešinimo pokyčiui ir jo kvestionavimo (tiek politiniu, tiek ir administraciniu bei visuomeniniu lygiu), taip pat pradinių veiksmingumo trūkumų ir dalies duomenų / institucinės atminties praradimo bei atsakomybės pertrūkio riziką (II-oji ir III-oji alternatyvos). Didelės invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai didesniais tiesioginiais kaštais.

Tyrimo metu identifikuoti iššūkiai, kuriuos reikia spręsti priimant teisės aktus, pasirenkant politikos kryptis ir įgyvendinant praktines priemones, kad būtų užtikrintas tinkamiausias ir į žmogaus teises orientuotas Nacionalinio pranešėjo alternatyvos įgyvendinimas Lietuvoje.

Taip pat indikuotas poreikis šio tyrimo pagrindu įvertinti alternatyvos pasirinkimą atliekant alternatyvų kaštų – veiksmingumo analizę, t. y. atlikti papildomą tyrimą.

Atliekamas tyrimas atliepia Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimu Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“ (toliau – Programa), 45.5 papunktyje nustatytą uždavinį plėtoti veiksmingą kovą su prekyba žmonėmis, kurio kryptį (1. sustiprinti nacionalinį kovos su prekyba žmonėmis koordinavimą; 2. tobulinti prekybos žmonėmis prevenciją ir tyrimą; 3. sustiprinti pagalbos nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis ir asmenims, turintiems didesnę riziką nukentėti nuo šio nusikaltimo, teikimo sistemą) įgyvendinimas Programos 56 punktu priskirtas Lietuvos Respublikos Vyriausybei, t. y. Programos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvirtina tarpinstitucinį priemonių planą.

Taip pat atliekamu tyrimu atliepiama GRETA rekomendacija įvertinti galimybę įsteigti nepriklausomą nacionalinio pranešėjo pareigybę, arba paskirti kitą mechanizmą nepriklausoma organizacinė institucija, atsakinga už veiksmingą valstybės institucijų kovos su prekyba žmonėmis veiklos stebėseną, ir tikslingų rekomendacijų teikimą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Neužtikrinta, kad Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo sistema pilnai atitiktų nepriklausomumo principą, taip pat, kad stebėsenos rezultatai atitiktų nešališkumo ir objektyvumo reikalavimus, kadangi neatskirtos nacionalinio pranešėjo funkcijos (informacijos rinkimas, rezultatų analizė ir vertinimas) nuo Vidaus reikalų ministerijos vykdomų funkcijų, susijusių su prekybos žmonėmis prevencija ir kontrole (valstybės politikos formavimas prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės srityje ir jos įgyvendinimo organizavimas). Šių funkcijų ministerijoje vykdyme dalyvauja ir Nacionalinio pranešėjo uždavinius įgyvendina vienas asmuo, t. y. priskirtas veiklos vykdymo ir veiklos vykdymo vertinimo funkcijas vykdo intereso konflikto sąlygomis (1 ir 3 skyrius).
2. Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas ribojamas tiesioginio pavaldumo ir atskaitomybės ryšiais, t. y. esantis Nacionalinio pranešėjo funkcijos integravimas į Vidaus reikalų ministerijos organizacinę valdymo struktūrą, be papildomų, nepriklausomumą užtikrinančių teisių, pareigų ir įgaliojimų suteikimo, negali būti laikomas tinkamu sprendimu keliamų nepriklausomumo reikalavimų užtikinimui (1 ir 3 skyrius).
3. Esamas reglamentavimas nesudaro tinkamų prielaidų nuosekliai rinkti išsamumo, patikimumo ir palyginamumo reikalavimus atitinkančius duomenis, kadangi nenustatyta aiški ir tinkama duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis rinkimo metodologija, todėl neaišku, kaip kasmet surenkami ir lyginami tokie duomenys (3 skyrius).
4. Nesudarytos tinkamos prielaidos užtikrinti surinktos informacijos metodiškai pagrįstos analizės atlikimą apie Lietuvoje vykdytos kovos su prekyba žmonėmis rezultatus, kurią Lietuva įsipareigojusi perduoti ir Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, kadangi nenustatyta aiški ir tinkama duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis analizės metodologija, todėl kasmet teikiama ne analizė, o duomenų apžvalga, netenkinami analizės ir vertinimo atitikties analizės nešališkumo ir objektyvumo reikalavimai (3 skyrius).
5. Nesukurta tvari skatinimo sistema, įgalinanti NVO sektoriaus atstovus be imperatyvaus įpareigojimo kaupti informaciją apie vykdytą kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus, todėl susiduriama su fragmentišku informacijos ir duomenų gavimu (3 skyrius).
6. Funkcijų peržiūros metu atliktos funkcijų analizės ir ekspertų apklausos rezultatai parodė, kad nei viena iš numatytų alternatyvų ekspertų vertinimu nebuvo kategoriškai atmesta kaip neįgyvendinama, t. y. visų jų įgyvendinamumo vidutinis įvertinimas buvo labiau teigiamas. Tačiau dėl I-osios ir IV-osios alternatyvos buvo pateikta pastabų dėl rizikos nepasiekti pokyčio tikslo – užtikrinti Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą. Dėl II-osios alternatyvos įgyvendinamumo indikuojamos atitikties konstitucinei sąrangai ir kompetencijų riboms rizikos. Dėl III-osios alternatyvos išsakyti pastebėjimai dėl sąlyginai didelių pokyčio sąnaudų (3 ir 4 skyrius).
7. Alternatyvų pasirinkimu įtakojamo pokyčio rizikos indikuoja didesnius I-osios, II-osios ir IV-osios alternatyvos įgyvendinimo ribojimus. Prieš priimant tvarų sprendimą politikos formuotojai gali inicijuoti sprendimo poveikio vertinimą, kuris, kaštų - veiksmingumo vertinimo pagrindu, sudarytų sąlygas priimti daugiakriteriniu principu ir rizikų valdymu pagrįstą sprendimą (4 skyrius).

Rekomendacijos

Rekomendacijos ir strateginiai siūlymai

Eil. Nr.	Rekomendacija („daryk tai“) / strateginiai siūlymai („žinok tai“)	Veiksmas	Atsakinga institucija
1.	<i>Rekomendacija:</i> Inicijuoti klausimo dėl priimtinausios alternatyvos įgyvendinimo nagrinėjimą arba spręsti klausimą dėl sprendimo poveikio vertinimo, kuris, kaštų - veiksmingumo vertinimo pagrindu, sudarytų sąlygas priimti daugiakriteriniu principu ir rizikų valdymu pagrįstą sprendimą, inicijavimo.	1. Paskirti atsakingus už priimtinausios alternatyvos klausimo nagrinėjimą, alternatyvos įgyvendinimo veiksmų plano parengimą ir jo įgyvendinimą bei įgyvendinimo kontrolę atsakingus asmenis. <i>arba</i> 1. Įvertinti poreikį atlikti sprendimo poveikio vertinimą ir kaštų – veiksmingumo analizės bei rizikų valdymo pagrindu priimti sprendimą dėl alternatyvos pasirinkimo. 2. Suderinus su STRATA tyrimo užsakymo formą, inicijuoti sprendimo poveikio vertinimo atlikimą. sprendimo alternatyvas prioritetizuojant kaštų – veiksmingumo bei rizikų valdymo vertinimo pagrindu	Vidaus reikalų ministerija
2.	<i>Rekomendacija:</i> Nustatyti aiškią ir tinkamą duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis rinkimo metodologiją, sudarančią aiškų metodologinį duomenų rinkimo pagrindimą ir galimybę kokybiškai juos lyginti bei analizuoti.	1. Iš subjektų, teikiančių Nacionaliniam pranešėjui stebėsenos duomenis, sudaryti darbo grupę ir pavesti parengti teikiamų duomenų rinkimo metodologiją. <i>arba</i> 1. Įsigyti duomenų rinkimo metodologijos parengimo paslaugą. 2. Sudaryti komisiją paslaugos rezultato kokybei įvertinti ir priėmimo – perdavimo fakto galimumo patvirtinimui.	Vidaus reikalų ministerija
3.	<i>Rekomendacija:</i> Nustatyti aiškią ir tinkamą duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis analizės metodologiją, sudarančią sąlygas kasmet atlikti metodologiniu požiūriu kokybišką ir pagrįstą analizę bei sudarančią sąlygas užtikrinti analizės ir vertinimo atitiktį analizės nešališkumo ir objektyvumo reikalavimams.	1. Iš subjektų, teikiančių Nacionaliniam pranešėjui stebėsenos duomenis ir atliekančių duomenų apžvalgą, atstovų sudaryti darbo grupę ir pavesti parengti duomenų analizės metodologinį pagrindą (gaires, rekomendacijas ir pan.). <i>arba</i> 1. Įsigyti duomenų analizės metodologinio pagrindo (gairių, rekomendacijų ir pan.) parengimo paslaugą. 2. Sudaryti komisiją paslaugos rezultato kokybei įvertinti ir priėmimo – perdavimo fakto galimumo patvirtinimui.	Vidaus reikalų ministerija
4.	<i>Rekomendacija:</i> Iki bus priimtas sprendimas dėl alternatyvos pasirinkimo, inicijuoti Viešojo saugumo politikos vyresniojo specialisto, vykdančio Nacionalinio pranešėjo uždavinius, funkcijų, ribojančių Nacionalinio pranešėjo veiklos nepriklausomumą, apimčių pokyčius.	1. Inicijuoti pareigybės aprašymo keitimo procedūrą, eliminuojant su kovos su prekyba žmonėmis koordinavimu ir kontrole bei politikos formavimu susijusias funkcijas taip pat įtraukti nuostatą dėl ribojimo šiam valstybės tarnautojui priskirti užduotis, susijusias su kovos su prekyba žmonėmis koordinavimu ir kontrole bei politikos formavimu. 2. Inicijuoti teisės aktų, kuriais sudaryta Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos ir Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos veikloje dalyvaujančių ministerijų atstovų darbo grupės personalinė sudėtis pakeitimus, eliminuojant sprendimo priėmimo teisę Nacionalinio pranešėjo uždavinius vykdančiam asmeniui, bet, duomenų surinkimo tikslu paliekant galimybę stebėtojo teisėmis dalyvauti tiek komisijoje, tiek ir darbo grupėje.	Vidaus reikalų ministerija

5.	Politinė lyderystė	<p><i>Strateginis siūlymas:</i> Sukurti tvarią skatinimo sistemą, įgalinančią NVO sektoriaus atstovus be imperatyvaus įpareigojimo kaupti informaciją apie vykdytų kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus, ir užtikrinti fragmentiškos informacijos ir duomenų gavimo rizikos suvaldymą</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inicijuoti politinio sprendimo sukurti NVO įsitraukimo skatinimo sistemos aptarimą. 2. Sukurti kovos su prekyba žmonėmis sistemoje veikiančių NVO akreditavimo ir paslaugų krepšelio ar kitą motyvavimo sistemą bei ją susieti su duomenų teikimo stebėsenai sistema, sudarančią sąlygas aktyviai kovos su prekyba žmonėmis sistemoje veikiantiems NVO finansavimą gauti ne konkursų (mažiau tvaraus ir labiau fragmentiško finansavimo būdo), o indėlio į sistemos veiksmingumą pagrindu. 	LRV ir Vidaus reikalų ministerija
6.	Politinė lyderystė	<p><i>Strateginis siūlymas:</i> Iki bus priimtas sprendimas dėl alternatyvos pasirinkimo, inicijuoti Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimo Nr. 1161 pakeitimo klausimo sprendimą, t. y. įgalinti Nacionalinį pranešėją stebėsenos rezultatus suinteresuotiems subjektams teikti tiesiogiai.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inicijuoti politinio sprendimo patvirtinti Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo laipsnį esamoje sistemoje aptarimą. 2. Pritarus sprendimui suteikti papildomus savarankiškus, nepriklausomumą didinančius, įgaliojimus Nacionaliniam pranešėjui, parengti nutarimo keitimo projektą ir jį teikti priėmimui. 	LRV ir Vidaus reikalų ministerija

ĮVADAS

Tyrimo kontekstas. Įgyvendindama 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičiančios Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR (OL 2011 L 101, p. 1), 19 ir 20 straipsnius, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimu Nr. 1161 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais“ nustatė, kad Lietuvos Respublikos nacionalinis pranešėjas kovos su prekyba žmonėmis klausimais (toliau – Nacionalinis pranešėjas arba kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistema) yra Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro (toliau – vidaus reikalų ministras) paskirtas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Vidaus reikalų ministerija arba VRM) atstovas. Atitinkamai Nacionaliniam pranešėjui buvo priskirtos užduotys, kurių įgyvendinimas grindžiamas nepriklausomu Nacionalinio pranešėjo statusu.

Dėl istoriškai didžiausio karo pabėgėlių – socialiai pažeidžiamų asmenų – iš Ukrainos, taip pat kitų šalių piliečių migracijos į Lietuvos Respubliką ir kitas Europos valstybes, prekybos žmonėmis temos ir atitinkamai Nacionalinio pranešėjo vaidmens aktualumas šiuo metu natūraliai išaugęs. Nacionalinės sistemos veiksmingumo (atitikties reikalavimams) užtikrinimas tampa ir aukštesnio prioriteto klausimu tiek ES, tiek nacionalinėje politinėje darbotvarkėje.

Lietuvos Respublika yra įsipareigojusi sukurti veiksmingą nacionalinę nusikaltimų, *inter alia* prekybos žmonėmis, prevencijos ir kontrolės sistemą, kuri ne tik būtų integrali tarptautinės sistemos dalis, bet ir atlieptų ilgalaikius viešojo bei nacionalinio saugumo tikslus. Vienas iš nustatytų funkcinių šios sistemos dalyvių – Nacionalinis pranešėjas – renka, analizuoja ir vertina informaciją apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją ir teikia rekomendacijas dėl tolesnės Lietuvos Respublikos pažangos kovojant su prekyba žmonėmis, vykdo kitas priskirtas funkcijas, susijusias su tarptautiškumu (atstovavimu ir informacijos teikimu).

Siekiant įgyvendinti prisiimtus įsipareigojimus ir užtikrinti nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės sistemos veiksmingumą, tarpinstituciniu ir tarpsektoriniu lygiu, kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo ir kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos funkcijų įgyvendinimas vykdomas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Pasirinktas koordinavimo ir stebėsenos įgyvendinimo funkcijų vykdymas prieštarauja Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo užtikrinimo reikalavimams ir trukdo nešališkam bei objektyviam situacijos vertinimui.

Remiantis Europos Tarybos Konvencija dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis, yra nustatytas nepriklausomas stebėsenos mechanizmas, vertinama, kaip Konvencijos nuostatos yra įgyvendinamos praktiškai, – tą atlieka kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupė GRETA, kuri yra teikusi pastebėjimų dėl Lietuvos Respublikos Nacionalinio pranešėjo sistemos, o būtent – įvertinti galimybę įsteigti nepriklausomą nacionalinio pranešėjo pareigybę, arba paskirti kitą mechanizmą nepriklausoma organizacine institucija, atsakinga už veiksmingą valstybės institucijų kovos su prekyba žmonėmis veiklos stebėseną, ir tikslingų rekomendacijų teikimą (žr. Konvencijos 29 straipsnio 4 dalį ir Aiškinamosios ataskaitos 298 dalį).

Todėl, siekiant užtikrinti Nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis funkcijos atitiktį prisiimtiems įsipareigojimams, tikslinga atlikti tyrimą – funkcijų peržiūrą, apimančią Europos Tarybos Konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis nuostatų Lietuvos Respublikoje įgyvendinimą koordinuojančių centrinių valstybinio administravimo institucijų, taip pat nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas.

Tyrimo rezultatai – nepriklausomas ekspertinis vertinimas – sudarys sąlygas inicijuoti įrodymais pagrįstus, nacionalinės sistemos veiksmingumo didinimą skatinančius sprendimus.

Tyrimo tikslas – atlikus funkcijų peržiūrą, įvertinti nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės sistemos dalies - Nacionalinio pranešėjo instituto funkcijų - atitiktį prisiimtiems valstybės įsipareigojimams.

Tyrimo uždaviniai Tyrimo tikslas įgyvendinamas vykdant šiuos uždavinius:

- Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo sistemos norminės aplinkos (ne)atitikties EK Konvencijos ir ES Direktyvos reikalavimams identifikavimas;
- Nacionalinio pranešėjo sistemos tarptautinės praktikos pavyzdžių (alternatyvių modelių) analizė.
- Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo veiklą ribojančių veiksnių ir jos veiksmingumą užtikrinančios institucinės sąrangos alternatyvų gairių nustatymas;

Tyrimo metodai. Vykdant tyrimą buvo taikomi šie metodai:

- Užsienio šalių nacionalinio pranešėjo sistemų ir patirties įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos ir Jungtinių tautų konvenciją dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis analizė;
- Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių nacionalinio pranešėjo sistemą ir įgyvendinančių Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos ir Jungtinių tautų konvenciją dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis, analizė;
- Lietuvos Respublikos nacionalinės žmogaus teisių institucijos, taip pat koordinuojančių centrinio lygmens viešojo administravimo institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos ir Jungtinių tautų konvenciją dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis funkcijų peržiūra;
- Interviu su ekspertais, dalyvaujančiais Lietuvos nacionalinio pranešėjo sistemoje.
- Kovos su prekyba žmonėmis sistemos ekspertų apklausa.
- Sisteminė ir lyginamoji analizė.

1. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos esamos būklės analizė

1.1. Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo sistemos norminės aplinkos atitikties reikalavimams vertinimas

Teisinė informacija apie funkcijų peržiūros objektą

Lietuva Europos Tarybos Konvencijos¹ (toliau – ET Konvencija) ir Europos Sąjungos Direktyvos² (toliau ES Direktyva) pagrindu yra įsipareigojusi sukurti veiksmingą Nacionalinio pranešėjo sistemą, skirtą stebėti kovos su prekyba žmonėmis priemones ir vertinti jų poveikį, valstybės institucijų veiklą, nukreiptą prieš prekybą žmonėmis ir nacionalinės teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą. Funkcijos peržiūros metu analizuojama Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis funkcija, kurią sudaro nustatytų uždavinių rinkinys (žr. 7 lentelė).

ET Konvencijos VII skyriumi nustatytas specialus stebėsenos mechanizmas, kad prie ET Konvencijos prisijungusios valstybės galėtų veiksmingai įgyvendinti ET Konvencijos nuostatas. Šis stebėsenos mechanizmas yra vienas iš ET Konvencijos stipriųjų pusių ir jį sudaro du ramsčiai: Kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupė (toliau – GRETA) ir Šalių komitetas.

ET Konvencijos aiškinamajame pranešime³, pateikiant Nyderlandų institucinį mechanizmo pavyzdį, suformuojamas lūkestis stebėsenos mechanizmui, apimantis nepriklausomumo, pakankamų išteklių ir sistemos analizės bei jos pagrindu teikiamų sistemos tobulinimo pasiūlymų aspektus. Atitinkamai tyrimo metu šie kriterijai taikomi vertinant funkcijos vykdymo mechanizmą Lietuvoje ir formuojant sistemos alternatyvas.

ES Direktyvos 19 straipsnis „Nacionalinių pranešėjų sistema arba lygiaverčiai mechanizmai“ imperatyviai nurodo, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių nacionalinių pranešėjų sistemai ar lygiaverčiams mechanizmom sukurti. Direktyvos 19 str. papildomai išplėstas ir įtvirtintas dar vienas privalomas nacionalinio pranešėjo uždavinys – statistinių duomenų rinkimas, glaudžiai bendradarbiaujant su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis.

Nacionalinės sistemos ypatumai ir (ne)atitiktis. Lietuvos priimtų įsipareigojimų (ET Konvencija, ES Direktyva) atitikties įgyvendinant reikalavimus dėl nacionalinio pranešėjo sistemos ar lygiaverčio mechanizmo sukūrimo vertinimas grindžiamas nacionalinio pranešėjo funkcijos nepriklausomumo kriterijumi institucine (organizacine) ir veiklos (turinio) prasme. Nacionalinio pranešėjo sistema turi būti nepriklausoma, kas įtakoja instituto veikimo bei rezultatų nešališkumą bei objektyvumą, atitinkamai sudaro sąlygas veiksmingumui užtikrinti. Nacionalinio pranešėjo sistema negali būti tapatinama su nacionalinės kovos su prekyba žmonėmis programos rengimo ir / ar valstybės politikos ir

¹ 2005 m. gegužės 16 d. Europos Tarybos konvencija dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis.

² 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR.

³ ET Konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis 2005-05-16 aiškinamasis pranešimas (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings). Prieiga internete: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

priemonių kovos su prekyba žmonėmis srityje įgyvendinimo veiklomis, t. y. stebėsenos sistema turi būti atskirta nuo kovos su prekyba žmonėmis sistemos politikos formavimo, veiklų planavimo, koordinavimo ir įgyvendinimo.

Nacionalinio pranešėjo funkcijos nepriklausomumo principas (būtina veiksmingos sistemos dedamoji) akcentuojamas ir GRETA ataskaitose pateiktose rekomendacijose Lietuvai.

Nacionalinio pranešėjo institutas kildinimas iš ET Konvencijos ir nors ET Konvencija imperatyviai nenurodo, tačiau ES Direktyva, kuri išplečia ET Konvencijos 29 str. 4 d. nuostatos įgyvendinimą, įpareigoja atskirti nacionalinio pranešėjo (stebėsenos) funkciją nuo koordinavimo (valstybės politikos formavimo ir įgyvendinimo) funkcijos kovos su prekyba žmonėmis srityje.

Lietuvos teisiniu reglamentavimu nustatyta (žr. 1.2 poskyris, 7 ir 8 lentelės), kad nacionalinio pranešėjo funkcija ir funkcijos, susijusios kovos su prekyba žmonėmis politikos formavimu, įgyvendinimo kontrole, koordinavimu priskirta vienam vykdomosios valdžios subjekto atstovui – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Vidaus reikalų ministerija) struktūrinio padalinio valstybės tarnautojui, t. y. Nacionalinio pranešėjo funkcijas vykdo Viešojo saugumo politikos grupės vyresnysis patarėjas, kuriam yra priskirta dalis su kovos su prekyba žmonėmis sistemos veikimo koordinavimu, kontrole ir politikos formavimu susijusių funkcijų. Toks instituto reglamentavimas neatitinka ET Konvencijos bei ES direktyvos nuostatų.

1.2. Nacionalinio pranešėjo vieta nacionalinėje kovos su prekyba žmonėmis sistemoje

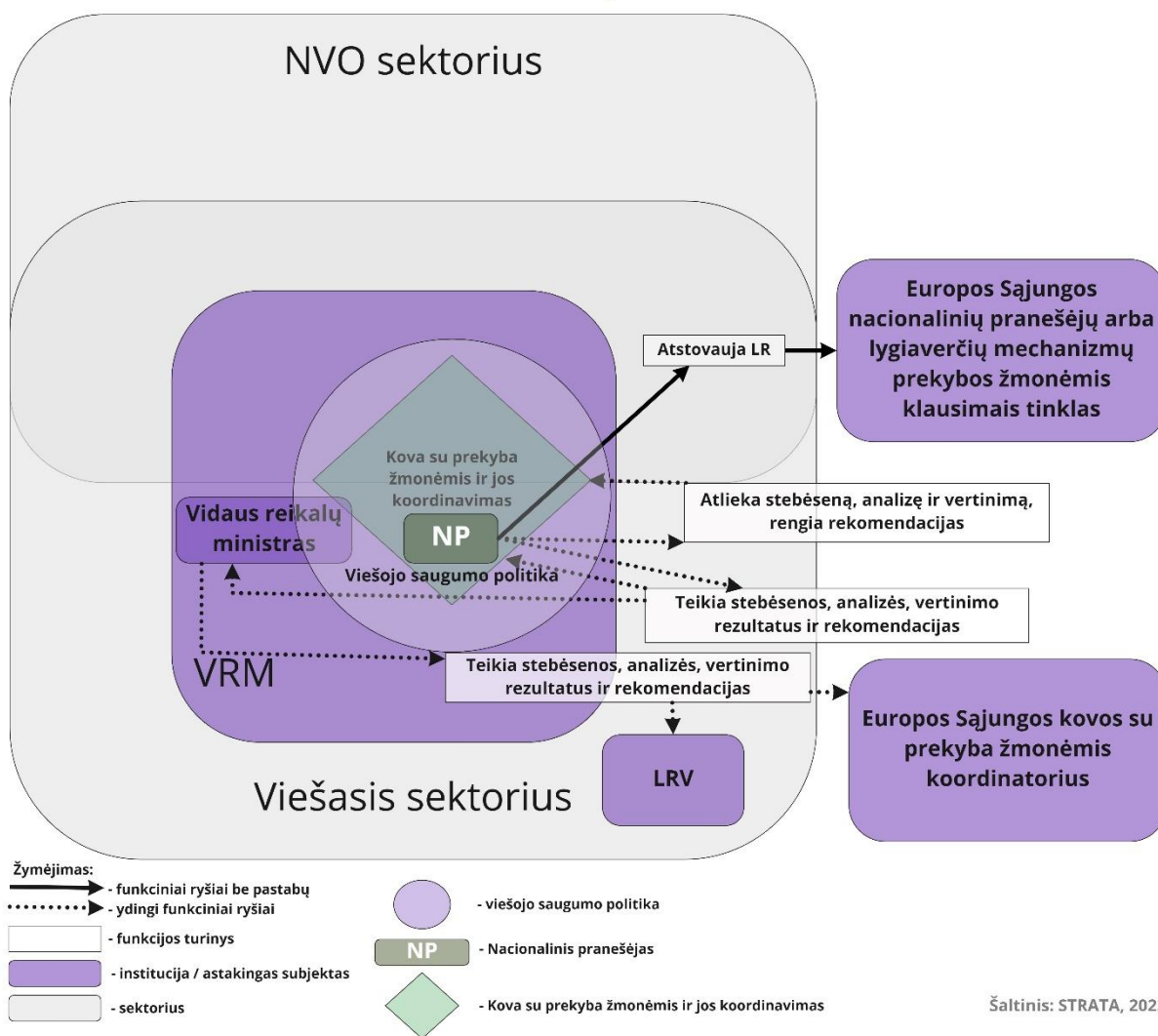
Nacionalinio pranešėjo *de facto* vieta nacionalinėje kovos su prekyba žmonėmis sistemoje atvaizduota *status quo* schemoje, kuri parengta atlikus teisinę sistemos analizę ir funkcijų turinio bei organizacinės valdymo struktūros analizes, pateikiamas 3 skyriuje ir 2 priede.

Žemiau pateiktoje schemoje pavaizduota ne tik Nacionalinio pranešėjo vieta kovos su prekyba žmonėmis sistemoje, bet ir funkciniai Nacionalinio pranešėjo ryšiai su šios sistemos dalyviais.

Schemoje nedetalizuoti Nacionaliniam pranešėjui priskirtų uždavinių ir funkcijų aspektai, kurie vertinami funkcijų analizės dalyje. Schemoje atvaizduotas Nacionalinio pranešėjo *status quo*, parodantis esamos organizacinės valdymo struktūros ir priskirtų funkcijų bei instituto paskirties ydingumą, vizualizuojantis interesų konflikto situaciją.

Punktyrinėmis rodyklėmis pažymėti ydingi *status quo* funkciniai ryšiai (detalus paaiškinimas pateikiamas žemiau ir 7 lentelėje). Rodyklėmis žymima funkcijų rezultato kryptis ir naudos gavėjas ar gavėjai. Baltuose laukeliuose apibūdinta

Nacionalinio pranešėjo vieta Lietuvos kovos su prekyba žmonėmis sistemoje:
status quo schema



Vidaus reikalų ministras viešojo saugumo politikos sritį Vidaus reikalų ministerijoje pavedė kuruoti vidaus reikalų viceministru⁴, kuris Vyriausybės nutarimu paskirtas būti ir kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos (toliau – Komisija)⁵, kuri yra viešojo saugumo sistemos, o būtent kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalis⁶, pirmininku. Šios Komisijos uždutis – koordinuoti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų priemones ir veiksmus kovos su prekyba žmonėmis srityje. Į komisijos sudėtį įeina tiek viešojo, tiek ir nevyriausybinių sektoriaus atstovai. Komisijos nariai pagal kompetenciją vykdo Komisijos pirmininko pavardimus ir koordinuoja Komisijos priimtų sprendimų vykdymą juos delegavusioje institucijoje, įstaigoje ar organizacijoje.

⁴ Prieiga internetu: <https://vrm.lrv.lt/lt/struktura-ir-kontaktai/vadovybe/vitalij-dmitrijev>

⁵ Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisija, sudaryta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“; Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. 1V-673 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos personalinės sudėties ir Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos veikloje dalyvaujančių ministerijų atstovų darbo grupės personalinės sudėties patvirtinimo“.

⁶ Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimu Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“, 45.5 papunktyje nustatyta plėtoti veiksmingą kovą su prekyba žmonėmis. Šio uždavinio įgyvendinimo kryptys: 1. sustiprinti nacionalinį kovos su prekyba žmonėmis koordinavimą; 2. tobulinti prekybos žmonėmis prevenciją ir tyrimą; 3. sustiprinti pagalbos nukentėjusiesiems nuo prekybos žmonėmis ir asmenims, turintiems didesnę riziką nukentėti nuo šio nusikaltimo, teikimo sistemą. 56 punkte nustatyta, kad Programos tikslams ir uždaviniams įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybė tvirtina tarpinstitucinį priemonių planą. Šio plano parengimą organizuoja Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministras. Programos nuostatos gali būti įgyvendinamos ir kitais planavimo dokumentais.

Komisijos veiklai organizuoti sudaryta Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos veikloje dalyvaujančių ministerijų atstovų darbo grupė (toliau – darbo grupė). Nacionalinio pranešėjo funkcijas vykdanči VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJOS ADMINISTRACIJOS PADALINIO – VIEŠOJO SAUGUMO POLITIKOS GRUPĖS – VYRESNIOJI PATARĖJA įtraukta tiek į komisijos, tiek ir darbo grupės personalinę sudėtį⁷.

Viena iš Viešojo saugumo politikos grupės funkcijų – padėti vidaus reikalų ministrai bei viceministrai, kuruojančiam viešojo saugumo sritį, planuoti ir įgyvendinti pokyčius viešojo saugumo srityse, teikti pasiūlymus dėl sprendimų priėmimo reikalingumo. Šiai grupei vadovauja grupės vadovas. Viešojo saugumo politikos grupė *inter alia* atlieka funkcijas, susijusias su viešojo saugumo politikos formavimu, jos įgyvendinimo organizavimu, koordinavimu ir kontroliavimu. Į viešojo saugumo sampratą įeina ir kovos su prekyba žmonėmis sistema. Grupės vadovas *inter alia* teikia siūlymus vidaus reikalų ministrai, vidaus reikalų viceministrai, kuruojančiam viešojo saugumo sritį, dėl viešojo saugumo sričių klausimų teisinio reguliavimo tobulinimo, vadovauja struktūrinio padalinio veiklų vykdymui, vykdo kitas grupės vadovo funkcijas.

Atitinkamai, Viešojo saugumo politikos grupės vadovas atsakingas už veiksmingos kovos su prekyba žmonėmis sistemos politikos formavimą, jos įgyvendinimo organizavimą, koordinavimą ir kontroliavimą. Viešojo saugumo politikos grupės vadovas, be pagrindinių padalinio funkcijų vykdymo, atsakingas ir už dalį personalo valdymo klausimų sprendimą, pvz., padalinio darbuotojų veiklos užduočių nustatymą, veiklos vertinimą, siūlymų priemokoms ar vienkartinėms piniginėms išmokoms teikimą ir pan.

Nacionalinis pranešėjas yra Viešojo saugumo politikos grupės vyresnysis patarėjas, tiesioginiais pavaldumo ryšiais susijęs su Viešojo saugumo politikos grupės vadovu (tiesiogiai pavaldus Viešojo saugumo politikos grupės vadovui), t. y. pagal organizacinę valdymo struktūrą Viešojo saugumo politikos grupės vyresniajam patarėjui – Nacionaliniam pranešėjui – metines veiklos užduotis nustato ir veiklą vertina tiesioginis vadovas – Viešojo saugumo politikos grupės vadovas. Nacionalinis pranešėjas turi būti nepriklausomas nuo stebimos, analizuojamos ir vertinamos sistemos, t. y. turi objektyviai ir nešališkai vertinti, kaip veikia kovos su prekyba žmonėmis sistema. Atitinkamai, Viešojo saugumo politikos grupės vyresnysis patarėjas turi vertinti tiesioginio vadovo ir viešojo saugumo sritį kuruojančio viceministro veiklos sritį. Pabrėžtina, kad dalis Viešojo saugumo politikos grupės vyresniojo patarėjo funkcijų yra susijusios su kovos su prekyba žmonėmis sistemos politikos formavimu, jos įgyvendinimo organizavimu, koordinavimu ir kontroliavimu. Atitinkamai Viešojo saugumo politikos grupės vyresnysis patarėjas turi analizuoti bei vertinti ir savo veiklos sritį. Be to, Nacionalinis pranešėjas stebėsenos rezultatus – ataskaitas – suinteresuotoms šalims teikia per vidaus reikalų ministrą, t. y. ne tiesiogiai.

Nacionalinio pranešėjo sistema šiuo metu neatitinka keliamų reikalavimų, kadangi nei nustatyta organizacinė valdymo struktūra (instituto vieta valdymo struktūroje), nei funkcijų, teisių ir įgaliojimų visuma nesudaro prielaidų veiksmingai naudotis Nacionalinio pranešėjo nepriklausomu statusu, koks turėtų būti užtikrintas ir turėtų sudaryti sąlygas veiksmingam funkcijų vykdymo organizavimui.

⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. 1V-673 „Dėl Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos personalinės sudėties ir Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos veikloje dalyvaujančių ministerijų atstovų darbo grupės personalinės sudėties patvirtinimo“ (galiojanti suvestinė redakcija nuo 2021-06-08).

2. Nacionalinio pranešėjo sistemos tarptautinės praktikos pavyzdžiai

Atliekant tyrimą buvo apžvelgta penkių Europos valstybių - Airijos, Jungtinės Karalystės, Nyderlandų, Suomijos ir Švedijos - patirtis kuriant nacionalinio pranešėjo kovai su prekyba žmonėmis instituciją. Daugiausia dėmesio buvo skirta nacionalinio pranešėjo padėčiai šalies institucinėje sandaroje, jo sąveikai su kitomis institucijomis ir jo veiklos nepriklausomumo aspektams, kuriuos valstybėms skirtose ataskaitose akcentuoja GRETA.

Nacionalinio pranešėjo reikalavimai apžvelgtose valstybėse įgyvendinti įvairiai. Nyderlanduose tai yra atskira nepriklausoma institucija, Airijoje ir Suomijoje ši pozicija yra perduota jau veikiančioms nepriklausomoms institucijoms. Jungtinėje Karalystėje (JK) nacionalinio pranešėjo funkciją atlieka vidaus reikalų ministras, kartu dalį funkcijų, būdingų nacionaliniam pranešėjui, turi ir formaliai nepriklausomas kovos su šiuolaikine vergija įgaliotinis. Švedijoje nacionalinis pranešėjas veikia policijos sistemoje.

Airijoje nacionalinio pranešėjo funkcijos, kaip papildomos, 2020 m. buvo priskirtos Žmogaus teisių ir lygybės komisijai, kuri yra nepriklausoma institucija, atskaitinga parlamentui. Ją sudaro 15 narių, kuriuos penkeriems metams skiria prezidentas vyriausybės teikimu.

Jungtinėje Karalystėje nacionalinio pranešėjo funkciją atlieka vidaus reikalų ministras, o kartu šalyje veikia formaliai nepriklausomas kovos su šiuolaikine vergija įgaliotinis, dalis kurio funkcijų yra panašios į būdingas nacionaliniam pranešėjui. Įgaliotinis yra skiriamas vidaus reikalų ministro ir yra jam atskaitingas. GRETA rekomendavo JK įsteigti nepriklausomą nacionalinio pranešėjo įstaigą arba šią funkciją priskirti kitai nepriklausomai organizacijai.

Nyderlandai dažnai vertinami kaip pavyzdys dėl jau nuo 2000 m. veikiančios atskiros nacionalinio pranešėjo institucijos ir jos nepriklausomo statuso, kuris yra įtvirtintas įstatymu. Institucija yra atskaitinga vyriausybei ir teikia pranešimus teisingumo ministrui.

Suomijoje nacionalinio pranešėjo pozicija 2015 m. buvo perduota Lygių galimybių ombudsmeniui prie Teisingumo ministerijos (iki tol šią funkciją atliko Mažumų ombudsmenas Vidaus reikalų ministerijos sistemoje). Nacionalinis pranešėjas kasmet atsiskaito vyriausybei, o kas ketverius metus išsamesnes ataskaitas su rekomendacijomis teikia parlamentui.

Švedijoje nacionalinis pranešėjas jau ketvirtį amžiaus veikia policijos sistemoje, kas jam užtikrina gerą prieigą prie informacijos, įskaitant įslaptintos, taip pat leidžia palaikyti nuolatinį dialogą politiniu lygmeniu. GRETA dėl nesamo stebėsenos ir vykdomųjų funkcijų struktūrinio atskyrimo rekomendavo šią funkciją perduoti naujai įsteigtai arba jau veikiančiai nepriklausomai įstaigai. Tačiau vyriausybė teigia, jog šalyje susiklosčiusios valstybės tarnybos tradicijos sudaro tinkamas sąlygas nacionaliniam pranešėjui veikti nepriklausomai ir efektyviai.

3. Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo funkcijų peržiūra

Bendra funkcijų peržiūros informacija ir metodinis pagrindimas

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos⁸ ir jos taikymo rekomendacijų⁹ nuostatomis buvo atlikta vertikali (dalinė) funkcijų peržiūra, kurios metu surinkta pakankamai įrodymų, pagrindžiančių, kad dalies Nacionaliniam pranešėjui priskirtų funkcijų turinys atitinka ET Konvencijos ir ES direktyvos reikalavimus, tačiau jų visuma ir *de facto* instituto vieta kovos su prekyba žmonėmis sistemoje netenkina visų keliamų reikalavimų.

Funkcijų peržiūra atlikta taikant sprendimų medžio metodą, taip pat funkcijos analizuotos tiek turinio, tiek ir organizacinės valdymo struktūros, kuri nusako funkcijų ir organizacinių ryšių santykį, aspektu.

Funkcijų peržiūros metu taikyto sprendimų medžio rezultatas – rekomendacija funkcijos vykdymą modifikuoti, t. y. atlikus funkcijos peržiūrą suformuotos keturios funkcijos vykdymo alternatyvos. Alternatyvos sudarytos funkcijų turinio ir organizacinės valdymo struktūros analizės metu identifikavus galimas instituto atitikties ir veikimo ribojimus (rizikas). Siekiant prioritetizuoti alternatyvas, buvo atlikta ekspertinė jų įgyvendinamumo ir kaštų analizė.

Funkcijų analizės metu vertinimo kriterijai parinkti atsižvelgiant į aukščiausius nepriklausomumo, nešališkumo ir objektyvumo reikalavimus apibrėžiančius tarptautinius standartus, taip pat laikytasi prielaidos, kad tarptautiniai standartai, taikomi aukščiausius nepriklausomumo, objektyvumo ir nešališkumo reikalavimus turintiems atitikti viešojo sektoriaus subjektams, yra benchmarking'o gairės, sudarančios pagrindą apibūdinti nepriklausomumo, objektyvumo ir nešališkumo turinį.

Atsižvelgiant į tai, kad aukšti nepriklausomumo, taip pat ir nešališkumo bei objektyvumo reikalavimai keliami aukščiausiosios audito institucijoms (toliau – AAI), vertinant nacionalinio pranešėjo sistemos *status quo* atitiktį nepriklausomumo reikalavimams buvo remtasi tarptautiniais standartais, kuriuos rengia Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (toliau – INTOSAI).

1-ajame INTOSAI-P¹⁰ (Limos deklaracijoje) pripažįstama, kad valstybės institucijos negali būti visiškai nepriklausomos, joje taip pat pripažįstama, kad nepriklausomo vertinimo funkcijas vykdantys subjektai turėtų turėti veiklos ir organizacinį nepriklausomumą, kad galėtų vykdyti savo įsipareigojimus. Taikydamos nepriklausomumo principus, minimos institucijos gali įgyti nepriklausomumą įvairiomis priemonėmis, naudojamos įvairius saugiklius.

INTOSAI standartų, kaip benchmarking'o, taikymas grindžiamas Nacionalinio pranešėjo bei AAI veiklos tikslų ir uždavinių plačiąją prasme tapatumu, t. y. tiek Nacionalinis pranešėjas, tiek ir AAI nepriklausomo vertinimo pagrindu siekia užtikrinti teigiamą vertinamų subjektų / sistemų pokytį. Atitinkamai rengiant Nacionalinio pranešėjo instituto alternatyvas taip pat buvo atsižvelgta į 10-ojo INTOSAI-P (Meksiko deklaracijos dėl AAI nepriklausomumo) suformuotus nepriklausomumo principus ir jų turinio išaiškinimus¹¹.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodika patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. rugpjūčio 17 d. nutarimu Nr. 968 "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos patvirtinimo"

⁹ Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos taikymo rekomendacijos. <https://vakokybe.vrm.lt/get.php?f.583>

¹⁰ Prieiga internetu: https://www.valstybeskontrole.lt/TVS/Content/INTOSAI_standartai/1-asis_INTOSAI-P.pdf

¹¹ 10-asis INTOSAI-P, anksčiau žinomas kaip 1-asis TAAIS „Meksiko deklaracija dėl AAI nepriklausomumo 1 principas: Tinkamos ir veiksmingos teisinės sistemos buvimas ir šios sistemos nuostatų taikymas *de facto*; 2 principas: AAI vadovų ir narių (kolegialiose institucijose) nepriklausomumas, įskaitant kadencijos saugumą ir teisinį imunitetą, įprastai atliekant savo pareigas; 3 principas: Pakankamai platūs įgaliojimai ir visiška veiksmų laisvė, vykdant AAI funkcijas; 4 principas: Neribojama prieiga prie informacijos; 5 principas: Teisė ir pareiga teikti savo veiklos ataskaitas; 6 principas: Laisvė spręsti dėl audito ataskaitų turinio, jų skelbimo ir sklaidos laiko; 7 principas: Veiksmingas AAI rekomendacijų įgyvendinimo kontrolės mechanizmas; 8 principas: Finansinis ir valdymo (administracinis) savarankiškumas ir pakankami žmogiškieji, materialiniai ir piniginiai ištekliai

Vertinimo kriterijais, nustatant nepriklausomumą, nešališkumą, objektyvumą užtikrinančias ir ribojančias funkcijas, buvo laikomi 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos¹² rekomendacijų sąrašo¹³ 3.8.1 dalyje išvardyti reikalavimai nacionaliniam pranešėjui arba lygiaverčiam mechanizmui.

Atliekant funkcijų analizę ir rengiant Nacionalinio pranešėjo alternatyvų siūlymus buvo atsižvelgta į aukščiau minima rekomendacijų sąrašą, nepriklausomumo principus ir jų turinio išaiškinimus. Atlikus funkcijų peržiūrą parengta Nacionalinio pranešėjo *status quo* atitikties vertinimo lentelė.

Funkcijų peržiūros rezultatai

Atlikta funkcijų analizė patvirtina, kad Lietuvos Respublikos Nacionalinio pranešėjo sistema nepilnai atitinka 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijų sąrašo 3.8.1 dalyje išvardytų reikalavimų nacionaliniam pranešėjui arba lygiaverčiam mechanizmui nuostatas, užtikrinančias instituto nepriklausomumą.

Nepriklausomumas suprantamas, kaip priemonių visuma, eliminuojanti sąlygas ir ryšius, kurie gali lemti interesų konflikto atsiradimą ir trukdančius sprendimus priimti geriausia sistemai interesais, t. y. nešališkai ir objektyviai, kas sudaro sąlygas užtikrinti sistemos veikimo veiksmingumą. Atitinkamai sprendimai užtikrinti sistemos nepriklausomumą turi būti orientuojami į sąlygų ir ryšių, kurie gali lemti interesų konflikto atsiradimą ir trukdyti sprendimus priimti geriausia sistemai interesais, eliminavimą.

Atlikta funkcijų, įskaitant organizacinės valdymo struktūros, peržiūra parodė, kad esama sistema yra ydinga ir neatitinkanti nepriklausomumo reikalavimų, kadangi Nacionalinis pranešėjas veikia interesų konflikto sąlygomis, t. y. turi nešališkai ir objektyviai vertinti subjektų, turinčių sprendimo teisę jo atžvilgiu, veiklos rezultatus. Be kita ko, turi nešališkai ir objektyviai vertinti savo paties veiklos rezultatus.

Detalūs funkcijos peržiūros rezultatai (žr. 7 ir 8 lentelės), atliekant sprendimo poveikio vertinimą, gali būti panaudojami kuriant alternatyvos veikimo modelį (apibrėžiant alternatyvos elementus ir veikimo mechanizmą).

Atliekant Nacionalinio pranešėjo instituto esamo reglamentavimo analizę ir uždavinių įgyvendinimo sąlygų vertinimą, indikuota, kad nesudarytos tinkamos prielaidos nuosekliai rinkti išsamumui, patikimumui ir palyginamumo reikalavimus atitinkančius duomenis, kadangi nenustatyta aiški ir tinkama duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis rinkimo metodologija, todėl neaišku, kaip kasmet surenkami ir lyginami tokie duomenys (7 lentelė). Esamas norminis duomenų rinkimo / teikimo reglamentavimas apibrėžia duomenų teikimo ir gavimo subjektus ir formą, tačiau nenusako duomenų rinkimo metodologinių aspektų. Taip pat indikuota, kad nesudarytos tinkamos prielaidos užtikrinti surinktos informacijos metodiškai pagrįstos analizės atlikimą apie Lietuvoje vykdytos kovos su prekyba žmonėmis rezultatus, kurią Lietuva įsipareigojusi perduoti ir Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, kadangi nenustatyta aiški ir tinkama duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis analizės metodologija, todėl kasmet teikiama ne analizė¹⁴, o duomenų apžvalga, netenkinami analizės ir vertinimo atitikties analizės nešališkumo ir objektyvumo reikalavimai (7 lentelė).

Funkcijų peržiūros metu, nustatyta, kad nesukurta tvari skatinimo sistema, įgalinanti NVO sektoriaus atstovus be imperatyvaus įpareigojimo kaupti informaciją apie vykdytą kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus, todėl atliekant Nacionalinio pranešėjo funkcijas susiduriama su fragmentišku informacijos ir duomenų gavimu (7 lentelė).

¹² Vertinimo kriterijais, atibojant nepriklausomumą / nešališkumą / objektyvumą užtikrinančias ir ribojančias funkcijas, laikomi 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos (prieiga internetu:

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodeId=977ca985-90c5-4520-baa5-57a914aa4ddc&fileName=Report+22+Dec_en.pdf&fileType=pdf) rekomendacijų sąrašo 3.8.1 dalyje išvardyti reikalavimai nacionaliniam pranešėjui arba lygiaverčiam mechanizmui:

Valstybės narės turėtų įsteigti centralizuotą informacijos iš skirtingų šaltinių ir subjektų rinkimo, kaupimo ir analizės sistemą. Tai galėtų būti nacionalinis pranešėjas arba lygiavertis mechanizmas, kuris turi atitikti tokius reikalavimus: – Pagrindinis uždavinys turėtų būti rinkti duomenis apie prekybą žmonėmis plačiausia prasme, įskaitant nacionalinių veiksmų planų įgyvendinimo poveikio stebėseną; – Nepriklausomas statusas; – Aiškus mandatas ir atitinkami įgaliojimai turėti prieigą prie informacijos ir galimybę ją rinkti iš visų dalyvaujančių įstaigų (įskaitant ir teisės saugos institucijas), taip pat aktyviai rinkti informaciją iš nevyriausybių organizacijų. Įgaliojimas rinkti duomenis turi būti aiškiai atskirtas nuo vykdomųjų, tvarkomųjų ar politikos (veiklos) koordinuojamų užduočių, kurios turi būti vykdomos kitų subjektų. – Galimybė ataskaitas tiesiogiai teikti Vyriausybei ir/arba Parlamentui ir teikti rekomendacijas dėl nacionalinės politikos ir veiksmų planų plėtros, bet tuo pačiu turi nebūti politikos formavimo institucija.

¹³ Rekomendacijų sąrašas apibrėžia pagrindines teises, pareigas ir įgaliojimus, reikalingus nepriklausomumui užtikrinti, tačiau plačiau neapibrėžia nepriklausomumo, kuris yra ir nešališkumo bei objektyvumo sąlyga, turinio.

¹⁴ GRETA mano, kad Lietuvos valdžios institucijos turėtų vykdyti ir remti mokslinius tyrimus dėl prekybos žmonėmis, kurie būtų svarbus informacijos dėl vykdomų strategijų poveikio šaltinis ir pagrindas planuojant kitas priemones. Prieiga internetu: <https://rm.coe.int/168070d6c7>

4. Nacionalinio pranešėjo sistemos alternatyvos ir jų vertinimas

Siekiant nacionaliniu mastu užtikrinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos veiksmingumą valstybės narės (įskaitant ir Lietuvos Respubliką) privalo užtikrinti ir sistemos stebėsenos veiksmingumą. Stebėsenos veiksmingumui užtikrinti keliami tiek turinio¹⁵, tiek ir formos¹⁶ reikalavimai: patikimos duomenų rinkimo metodikos pagrindu turi būti nuolat renkami bei skelbiami duomenys, kurių analizė leidžia daryti pagrįstas išvadas apie sistemos veiksmingumą, taip pat turi būti rezultatyviai reflektuojami stebėsenos rezultatai kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams, stebėsenos sistema turi būti nepriklausoma nuo koordinavimo ir įgyvendinimo mechanizmų.

Siūlymą ieškoti galimybių užtikrinti stebėsenos sistemos nepriklausomumą Lietuvos Respublikai pateikė GRETA, t. y. *pasiūlyta užtikrinti, kad procesą vykdytų: a) įsteigta nepriklausoma nacionalinio pranešėjo pareigybė, arba b) kitas įsteigtas mechanizmas - nepriklausoma organizacinė institucija.*

Atsižvelgiant į tai, kad nacionalinio pranešėjo sistemos *status quo* yra neatitinkantis keliamų reikalavimų, atlikus funkcijos peržiūrą¹⁷ ir įvertinus sistemos veikimo reikalavimų bei veikiančios ir / ar su nacionalinės žmogaus teisių institucijos sistema susijusios institucinės sistemos visumą, suformuotos keturios funkcijos vykdymo pokyčio alternatyvos, kurių įgyvendinamumo galimybės įvertintos ekspertų apklausos metu ir atliekant kaštų analizę.

Alternatyvos suformuluotos atsižvelgiant į šiuo metu esančius / veikiančius stebėsenos mechanizmo elementus (*alternatyvose mechanizmuose suteikiant daugiau išteklių, įgaliojimų, išplečiant atskaitomybę arba papildomai taikant užduoties vykdymo pasidalinimo principą, kai uždaviniai įgyvendinami ta apimtimi ir tame instituciniame lygmenyje, kuriame efektyviausiai gali būti įgyvendinami artimiausioje perspektyvoje*) ir institucijas, kurios šiuo metu užtikrina Nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijų įgyvendinimą, taip pat vertinimui pasirinkta naujos institucijos steigimo alternatyva, kurios įgyvendinimas siejamas su sukauptos patirties perkėlimo sąlyga. Parenkant alternatyvas buvo apsibrėžta, kad pokyčio tikslas – instituto nepriklausomumo užtikrinimas, taip pat laikytasi prielaidos, kad veiksmingumo užtikrinimui svarbūs susiformavę bendradarbiavimo ryšiai ir patirtis,.

Nacionalinio pranešėjo arba stebėsenos (plačiąja prasme) alternatyvos parengtos atsižvelgiant į aukštus nepriklausomumo reikalavimus, keliamus šiai sistemai:

I-oji alternatyva – atskiro struktūrinio padalinio VRM steigimas;

II-oji alternatyva – nacionalinio pranešėjo uždavinių priskyrimas Seimo kontrolierių įstaigai;

III-oji alternatyva – naujos įstaigos steigimas;

IV-oji alternatyva – atskirų, tiesiogiai ministrui pavaldžių pareigybių VRM steigimas ir dalies funkcijų vykdymui paslaugų įsigijimas (outsourcing).

¹⁵ Nacionalinis pranešėjas atlieka šias užduotis: 1. vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka renka ir Vidaus reikalų ministerijos svetainėje skelbia statistinius duomenis ir kitą informaciją apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemones bei veiksmus; 2. analizuoja ir vertina prekybos žmonėmis tendencijas ir kovos su prekyba žmonėmis rezultatus, rengia pasiūlymus dėl tolesnės Lietuvos Respublikos pažangos kovoje su prekyba žmonėmis ir juos teikia vidaus reikalų ministrui bei Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijai, sudarytai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“; 3. atstovauja Lietuvos Respublikai Europos Sąjungos nacionalinių pranešėjų arba lygiaverčių mechanizmų prekybos žmonėmis klausimais tinkle; 4. Prireikus teikia informaciją apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją Lietuvos Respublikoje Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui.

¹⁶ Organizacinė valdymo struktūra.

¹⁷ Funkcijų peržiūros metu taikyto sprendimų medžio rezultatas – rekomendacija funkcijų decentralizuoti. Atsižvelgiant į šią rekomendaciją suformuluotos alternatyvos.

Alternatyvų aprašymas pateiktas šio skyriaus poskyriuose. Nepriklausomumo reikalavimų pasirinkimo pagrindimas pateiktas 3 skyriuje.

Formuluojant alternatyvas taip pat atsižvelgta į Limos deklaracijoje (žr. 3 skyrių) suformuotą absoliutaus nepriklausomumo principo ribotumą ir būtinybę nepriklausomumo reikalavimus siekti tenkinti įgyjant jį įvairiomis priemonėmis, naudojant įvairius saugiklius.

Vertinant alternatyvas ir identifikuojant galimus kiekvienos jų įgyvendinimo ribojimus (rizikas), buvo atliktas alternatyvų įgyvendinamumo ekspertinis vertinimas, taip pat atlikta kaštų analizė, t. y. siekiant nustatyti tinkamiausią alternatyvą ir įvertinti parinktų alternatyvų įgyvendinamumą, buvo atliktas kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo ekspertinis vertinimas, taip pat atlikta institucinių alternatyvų sąnaudų analizė. Alternatyvų kaštų analizės pagrindu buvo atliktas alternatyvų prioritizavimas. Alternatyvų pasirinkimo galimybė vertinta atsižvelgiant į Nacionalinio pranešėjo sistemos pokyčio pagrindinio tikslo – nepriklausomumo nuo vertinamos sistemos ar jos įtakos stebėsenos rezultatams – užtikrinimo galimybes.

Alternatyvų sąnaudų analizė atskleidė, kad IV-osios alternatyvos įgyvendinimas pareikalautų mažiausių tiesioginių kaštų. I-oji ir II-oji alternatyva atitinkamai reitinguojamos kaip antrąją ir trečiąją vietą pagal kaštų poreikį užimančios alternatyvos. Didžiausias sąnaudų poreikis indikuojamas įgyvendinant III-ąją alternatyvą.

Nors alternatyvų sąnaudų analizė prioritizuoja IV-ąją II-ąją alternatyvas (IV-oji alternatyva: atskiros pareigybės, tiesiogiai pavaldžios ministrui, steigimas VRM ir dalies funkcijų (analizės) įsigijimas; II-oji alternatyva: atskiro struktūrinio padalinio steigimas VRM), tačiau šios alternatyvos siejamos su rizika neužtikrinti sistemos pokyčio pagrindinio tikslo – nepriklausomumo nuo vertinamos sistemos ar jos įtakos stebėsenos rezultatams užtikrinimo.

Alternatyvų sąnaudų analizės rezultatai patvirtina, kad II-oji alternatyva laikoma trečiąja pagal kaštų apimtį. Ši alternatyva siejama su rizika neatliepti valdžių atskyrimo principo, taip pat Seimo kontrolierių įstaigos kompetencijos ribos, apibrėžtos Konstitucijoje, gali būti laikomos ribojančiu sprendimą veiksmu.

I-oji ir II-oji alternatyvos, dėl sąlyginai nedidelio sąnaudų skirtumo, sąnaudų aspektu gali būti laikomos lygiavertėmis ir jų pasirinkimas gali būti grindžiamas alternatyvų įgyvendinimo rizikų ir jų valdymo priemonių vertinimu.

III-ioji alternatyva reikalauja didžiausių įgyvendinimo sąnaudų.

Alternatyvos grupuojamos pagal invazijos į esamą sistemą laipsnį. Minimalios (santykinai nedidelės) invazijos į esamą sistemą, maksimaliai panaudojant esamą institucinę patirtį ir kompetencijas, variantas siejamas su poreikiu sprendimų priėmėjui prisiimti ir valdyti riziką dėl pokyčio pakankamumo ir atitikties reikalavimams (I-oji ir IV-oji alternatyvos). Minimalios invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai mažesniais tiesioginiais kaštais. Kitas, didelės invazijos į esamą sistemą variantas, kai daromas esminis sisteminis pokytis, reikalauja, kad sprendimų priėmėjas prisiimtų ir valdytų riziką dėl pasipriešinimo pokyčiui ir jo kvestionavimo (tiek politiniu, tiek ir administraciniu ir visuomeniniu lygiu), taip pat prisiimtų ir valdytų pradinių veiksmingumo trūkumų ir dalies duomenų / institucinės atminties praradimo bei atsakomybės pertrūkio riziką (II-oji ir III-oji alternatyvos). Didelės invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai didesniais tiesioginiais kaštais.

Funkcijų peržiūros metu atliktos funkcijų analizės ir ekspertų apklausos rezultatai parodė, kad nei viena iš numatytų alternatyvų ekspertų vertinimu nebuvo kategoriškai atmesta kaip neįgyvendinama, t. y. visų jų įgyvendinamumo vidutinis įvertinimas buvo labiau teigiamas. Tačiau dėl I-osios ir IV-osios alternatyvos buvo pateikta pastabų dėl rizikos nepasiekti pokyčio tikslo – užtikrinti Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą. Dėl II-osios alternatyvos įgyvendinamumo indikuojamos atitikties konstitucinei sąrangai ir kompetencijų riboms rizikos. Dėl III-osios alternatyvos išsakyti pastebėjimai dėl sąlyginai didelių pokyčio sąnaudų (žr. 4 priedas).

Alternatyvų pasirinkimu įtakojamo pokyčio rizikos indikuoja didesnius I-osios, II-osios ir IV-osios alternatyvos įgyvendinimo ribojimus. Prieš priimant tvarų sprendimą politikos formuotojai gali inicijuoti sprendimo poveikio vertinimą, kuris, kaštų - veiksmingumo vertinimo pagrindu, sudarytų sąlygas priimti daugiakriteriniu principu ir rizikų valdymu pagrįstą sprendimą.

4.1. I-oji alternatyva

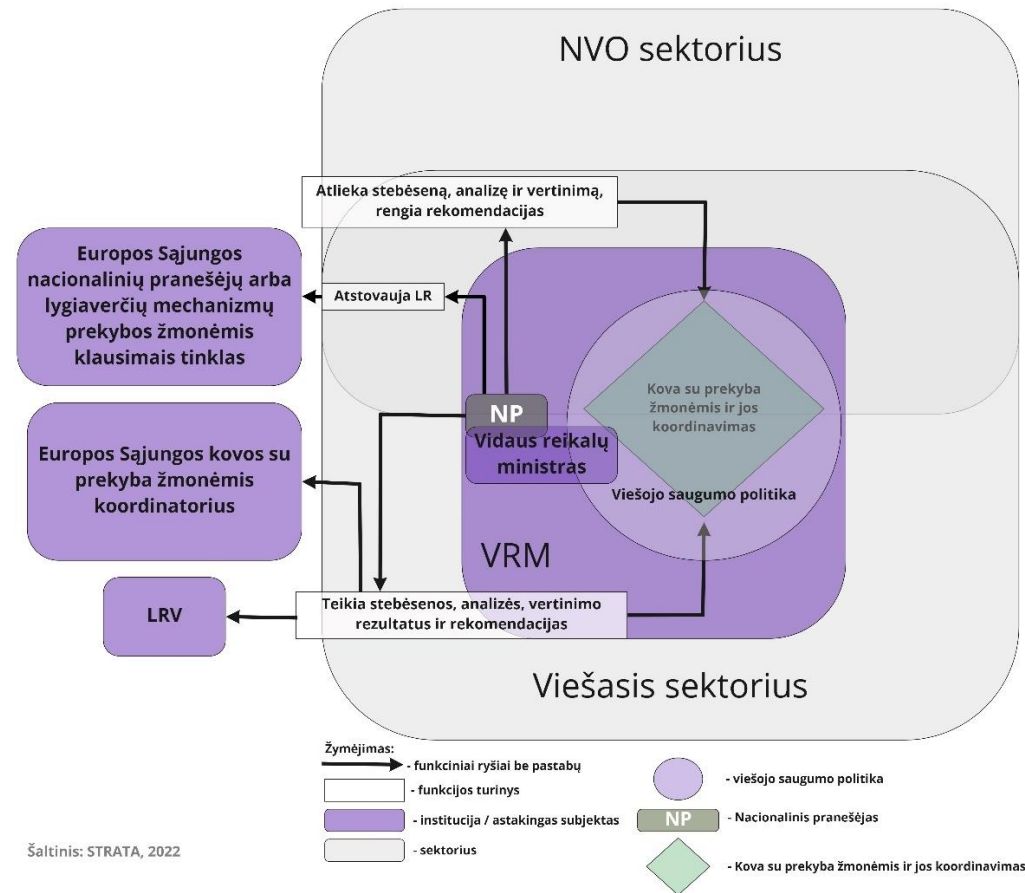
I-oji alternatyva – atskiro struktūrinio padalinio VRM steigimas – grindžiama pakankamo išteklių Nacionalinio pranešėjo funkcijoms vykdyti visa apimtimi numatymu ir instituto pokyčių organizacinėje valdymo struktūroje, taip pat papildomų teisių, pareigų ir įgaliojimų, užtikrinančių nepriklausomumą, suteikimu. Ekspertų vertinimu stebėsenos kokybė yra reikšmingesnė stebėsenos sistemos sritis, todėl siekiant išlaikyti ekspertų vertinimu reikšmingesnius stebėsenos sistemos elementus (tokius kaip kompetencijos, sukaupta patirtis ir institucinė atmintis, susiformavę ir nusistovėję ryšiai ir duomenų gavimo kanalai, sistemos veikimo inertiškumas ir nusistovėjęs algoritmas, kurie reikalingi duomenų rinkimui, duomenų analizei, vertinimui, stebėsenos rezultatų panaudojimui užtikrinti ir kt.) alternatyvoje siūloma identifikuojamas rizikas dėl stebėsenos nepriklausomumo nepakankamumo valdyti nustatant įvairias priemones, naudojant įvairius saugiklius, bet tuo pačiu išlaikyti jau esamus ir veikiančius sistemos elementus.

2 lentelė. I-oji alternatyva

Atskiro struktūrinio padalinio VRM įsteigimas			
Apibūdinimas	Struktūros ypatumai	Sąnaudos per metus (EUR)	Būtiniosios mechanizmo veiksmingumo sąlygos
Alternatyva įgyvendinama steigiant atskirą savarankišką struktūrinį padalinį Vidaus reikalų ministerijoje	Padalinį sudaro 5* darbuotojai (iš jų: 1 padalinio vadovas, kuris užtikrina ir bendradarbiavimo ir atstovavimo funkcijų vykdymą, 1 duomenų rinkimo ir komunikavimo su suinteresuotomis šalimis funkcijas atliekantis darbuotojas, 3 duomenų analizės, siūlymų teikimo bei jų įgyvendinimo stebėsenos funkcijas atliekantis darbuotojai)	163 796	<p>Vieta valdžių sistemoje (pavaldumas / atskaitomybė / atsakomybė) Padalinys tiesiogiai pavaldus ministrui, atskaitingas Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Lietuvos Respublikos Seimui, atsakingas už Nacionaliniam pranešėjui priskirtų užduočių įgyvendinimą pilna apimtimi.</p> <p>Įgaliojimai Padalinui suteikiama plati diskrecija: - nusistatyti atskirus savo veiklos planus (strategiją), - analizuoti ir vertinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos efektyvumą, - stebėsenos rezultatus (įskaitant nuo politinių sprendimų / ciklo nepriklausomus siūlymus) tiesiogiai teikti Seimui ir Vyriausybei, nevalstybiniais subjektams.</p> <p>Ryšiai Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams atsižvelgti į stebėsenos rezultatus.</p> <p>Papildomi įpareigojimai Padalinio veikloms vykdyti numatoma atskira programa ar programos dalis ir asignavimai. Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams pagal išankstinius prašymus kaupti ir teikti stebėsenai būtinus duomenis. Jei kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviai, kurių duomenys būtini stebėsenos rezultatų kokybei užtikrinti, nėra išlaikomi iš valstybės biudžeto, planuojami būtini išteklių** ir organizuojamos būtinos procedūros duomenims gauti (viešieji pirkimai ar kt.). Nacionalinis pranešėjas užtikrina kokybišką duomenų rinkimo ir analizės procesą: funkcijas atlieka padalinio analitikai, kurie tinkamai renka duomenis, glaudžiai bendradarbiauja su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis ir atlieka aiškiais metodais pagrįstą analizę. Analitikams sudaroma prieiga prie stebėsenos duomenų. Užtikrinamas nuolatinis (kasmetinis) analizės atlikimas.</p>
Alternatyvos rizikos:			
Trijų ekspertų (iš 6) požiūriu, I-oji alternatyva yra nepatraukli, nes, pasirinkus šią alternatyvą, išlieka interesų konflikto galimybė, neužtikrinamas nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo principas, nes stebėsenos funkcijas vykdančias padalinys arba stebėsenos funkcijas vykdančios darbuotojai išlieka pavaldūs vidaus reikalų ministrui - t. y. koordinavimo ir stebėsenos funkcijas, ekspertų vertinimu, vykdytų tas pats subjektas – Vidaus reikalų ministerija.			

Ši alternatyva priskiriama minimalios (santykinai nedidelės) invazijos į esamą sistemą, maksimaliai panaudojant esamą institucinę patirtį ir kompetencijas variantų grupei, kai sprendimų priėmėjas prisiima riziką dėl pokyčio pakankamumo ir atitikties reikalavimams riziką. Minimalios invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai mažesniais tiesioginiais kaštais. Pagrindinė šios alternatyvos rizika – nevisiškai suvaldyta interesų konflikto situacija (žr. I-osios alternatyvos schemą), t. y. Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas yra ribojamas tiesioginio pavaldumo vidaus reikalų ministrui, atsakingam už viešojo saugumo, kurio sudėtinė dalis yra kova su prekyba žmonėmis, politiką, ryšių.

Nacionalinio pranešėjo vieta Lietuvos kovos su prekyba žmonėmis sistemoje:
I-osios alternatyvos schema



4.2. II-oji alternatyva

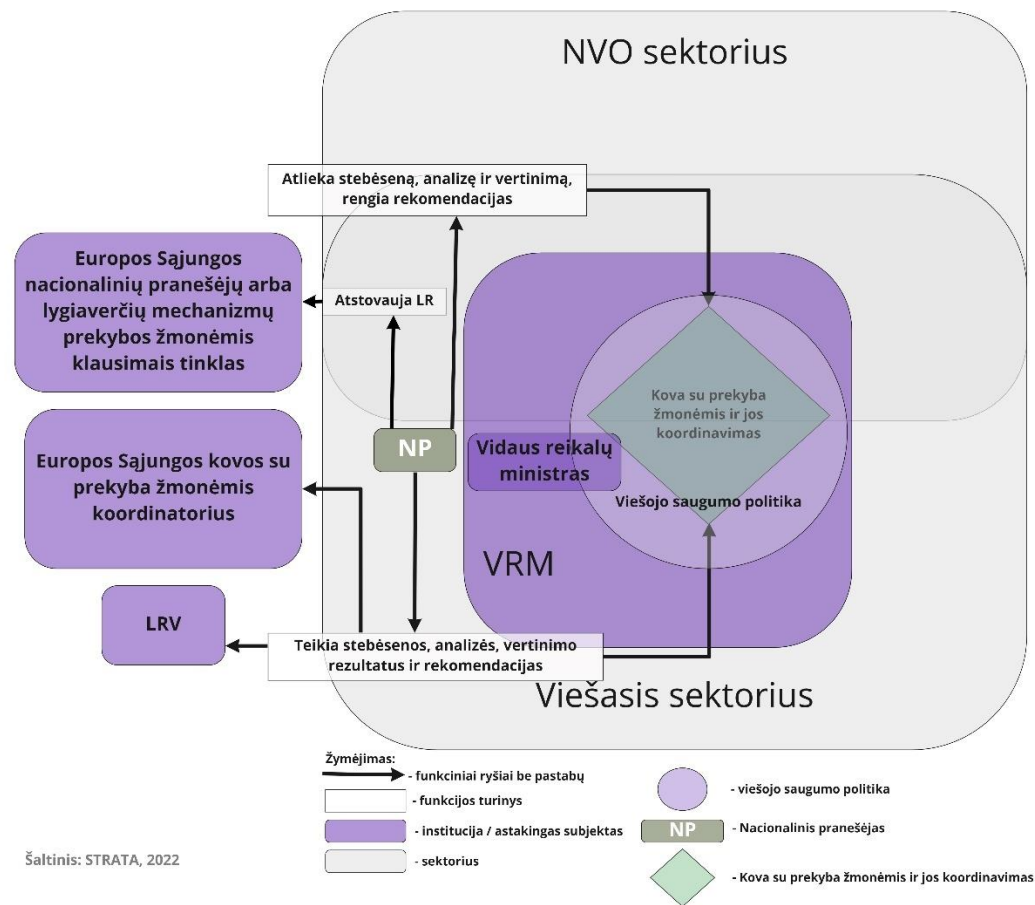
II-oji alternatyva – nacionalinio pranešėjo uždavinių priskyrimas Seimo kontrolierių įstaigai – grindžiama įstaigos turimu Nacionalinės žmogaus teisių institucijos statusu, pakankamo išteklių Nacionalinio pranešėjo funkcijoms vykdyti visa apimtimi numatymu ir funkcijų integravimu esamoje organizacinėje valdymo struktūroje. Ekspertų vertinimu stebėsenos kokybę sąlygojantys veiksniai, į kurių sampratą patenka institucinės sąrangos ypatumai (pvz., tokie kaip nepriklausomas Seimo kontrolierių įstaigos statusas), yra mažiau reikšmingas nei stebėsenos kokybės sritis.

3 lentelė. II-oji alternatyva

Nacionalinio pranešėjo uždavinių priskyrimas Seimo kontrolierių įstaigai			
Apibūdinimas	Struktūros ypatumai	Sąnaudos per metus (EUR)	Būtinios mechanizmo veiksmingumo sąlygos
Nacionalinio pranešėjo uždavinių priskyrimas Seimo kontrolierių įstaigos Žmogaus teisių biurui, užtikrinančiam Nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijų vykdymą	Nacionalinio pranešėjo uždavinius vykdo / padeda vykdyti papildomi 5* darbuotojai (iš jų: 1 padalinio vadovas (steigiant naują padalinį) / pavaduotojas (priskiriant uždavinius esamam padalinii), kuris užtikrina ir bendradarbiavimo ir atstovavimo funkcijų vykdymą, 1 duomenų rinkimo ir komunikavimo su suinteresuotomis šalimis funkcijas atliekantis darbuotojas, 3 duomenų analizės, siūlymų teikimo bei jų įgyvendinimo stebėsenos funkcijas atliekantys darbuotojai)	172 180	<p>Vieta valdžių sistemoje (pavaldumas / atskaitomybė / atsakomybė) Institucija nepriklausoma nuo vykdomosios valdžios, atskaitinga Lietuvos Respublikos Seimui, atsakinga už Nacionaliniam pranešėjui priskirtų uždavinių įgyvendinimą pilna apimtimi.</p> <p>Įgaliojimai Seimo kontrolieriaus įstaigai, kuri vykdo Nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas, suteikiama plati diskrecija: - nusistatyti savo veiklos planus, - analizuoti ir vertinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos efektyvumą, - stebėsenos rezultatus (įskaitant nuo politinių sprendimų / ciklo nepriklausomus siūlymus) tiesiogiai teikti Seimui ir Vyriausybei, nevalstybiniais subjektais.</p> <p>Ryšiai Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams atsižvelgti į stebėsenos rezultatus. Kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviai turi pareigą teikti Nacionaliniam pranešėjui reikalingus duomenis.</p> <p>Papildomi įpareigojimai Veikloms vykdyti numatomi papildomi asignavimai ir keičiamas (didinamas) didžiausias leistinas pareigybių skaičius. Stebėseną turėtų būti atliekama nuolat ir kasmet atliekama duomenų analizė. Nacionalinis pranešėjas užtikrina kokybišką duomenų rinkimo ir analizės procesą: funkcijas atlieka įstaigos analitikai, kurie tinkamai renka duomenis, glaudžiai bendradarbiauja su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis ir atlieka aiškiais metodais pagrįstą analizę. Analitikams sudaroma prieiga prie stebėsenos duomenų.</p>
<p>Alternatyvos rizikos: Viena iš alternatyvos rizikų – galima (ne)atitiktis konstitucinei sąrangai (Tarptautinių sutarčių įstatymo nuostata: Tarptautines sutarčių (įskaitant ET konvencijos) įgyvendinimą užtikrina Vyriausybė, t. y. vykdomosios valdžios kompetencijai priskirta sritis). Prieš priimant sprendimą dėl šios alternatyvos pasirinkimo turėtų būti įvertintas šios alternatyvos konstitucingumas, t. y. ar antrosios alternatyvos įgyvendinimas nebus laikomas įstatyminės Vyriausybei priskirtinos pareigos perdavimu vykdomosios valdžios sektoriui nepriklausančiai institucijai. Taip pat pasirenkant alternatyvą turi būti vertinama LRS Teisės departamento išvada dėl Nacionalinės žmogaus teisių institucijos statuso suderinamumo rizikų dėl Konstitucijoje apibrėžtų SKĮ kompetencijos ribų (t. y. SKĮ atlieka viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrolę tam tikrais klausimais), kurios gali būti siauresnės nei Nacionalinės žmogaus teisių institucijos kompetencijos ribos (siejamos ne tik su viešojo sektoriaus subjektų veiklos kontrole, bet ir su įtaka privataus sektoriaus subjektams).</p>			

Ši alternatyva priskiriama didelės invazijos į esamą sistemą variantų grupei, kai daromas esminis sisteminis pokytis, kai sprendimų priėmėjas prisiima riziką dėl pasipriešinimo pokyčiui ir jo kvestionavimo (tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygiu), taip pat pradinių veiksmingumo trūkumų ir dalies duomenų / institucinės atminties praradimo riziką. Didelės invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai didesniais tiesioginiais kaštais.

Nacionalinio pranešėjo vieta Lietuvos kovos su prekyba žmonėmis sistemoje:
II-osios ir III-iosios alternatyvos schema



4.3. III-ioji alternatyva

III-ioji alternatyva – naujos įstaigos steigimas – grindžiama reikiamu įstaigos nepriklausomu statusu, pakankamo išteklių Nacionalinio pranešėjo funkcijoms vykdyti visa apimtimi numatymu. Ekspertų vertinimu stebėsenos kokybę sąlygojantys veiksniai, į kurių sampratą patenka institucinės sąrangos ypatumai (pvz., tokie kaip nepriklausomas įstaigos statusas), yra mažiau reikšmingas nei stebėsenos kokybės sritis. Alternatyva atitinka nepriklausomumo principo užtikrinimo reikalavimą. Tačiau jos, kaip ir kitų alternatyvų, pasirinkimas, turi būti vertinamas kitų galimų rizikų aspektu, t. y. turi būti vertinamos pasirinktos alternatyvos didžiausių kaštų, sistemos veikimo inertiškumo pertrūkio, naujos įstaigos veikimo pradžios rizikos bei vertinamas papildomų sprendinių dėl rizikų suvaldymo poreikis.

4 lentelė. III-ioji alternatyva

Steigiama atskira specializuota įstaiga			
Apibūdinimas	Struktūros ypatumai	Sąnaudos per metus (EUR)	Būtiniosios mechanizmo veiksmingumo sąlygos
Alternatyva įgyvendinama steigiant atskirą savarankišką, specializuotą įstaigą	Įstaigą sudaro 9 pareigybės (iš jų: 1 įstaigos vadovas, kuris užtikrina ir bendradarbiavimo ir atstovavimo funkcijų vykdymą, 1 duomenų rinkimo ir komunikavimo su suinteresuotomis šalimis funkcijas atliekantis darbuotojas, 3 duomenų analizės, siūlymų teikimo bei jų įgyvendinimo stebėsenos funkcijas atliekantis darbuotojai, 4 palaikančias funkcijas (personalo, dokumentų, turto, finansų valdymo, viešųjų pirkimų, asmens duomenų saugos, vidaus kontrolės ir kt.) vykdančios darbuotojai)	230 435	<p>Vieta valdžių sistemoje (pavaldumas / atskaitomybė / atsakomybė) Lietuvos Respublikos Vyriausybės steigama institucija, atsakinga už Nacionaliniam pranešėjui priskirtų uždavinių įgyvendinimą pilna apimtimi.</p> <p>Igaliojimai Įstaigai teisės aktais suteikiama plati diskrecija: - nusistatyti atskirus savo veiklos planus (strategiją), - analizuoti ir vertinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos efektyvumą, - stebėsenos rezultatus (įskaitant nuo politinių sprendimų / ciklo nepriklausomus siūlymus) tiesiogiai teikti Seimui ir Vyriausybei, nevalstybiniais subjektams.</p> <p>Ryšiai Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams atsižvelgti į stebėsenos rezultatus.</p> <p>Papildomi įpareigojimai Įstaigos veikloms vykdyti numatoma atskira programa ar programos dalis ir asignavimai. Nustatomas didžiausias leistinas pareigybių skaičius. Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams pagal išankstinius prašymus kaupti ir teikti stebėsenai būtinus duomenis. Jei kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviai, kurių duomenys būtini stebėsenos rezultatų kokybei užtikrinti, nėra išlaikomi iš valstybės biudžeto, planuojami būtini ištekliai** ir organizuojamos būtinos procedūros duomenims gauti (viešieji pirkimai ar kt.).</p> <p>Papildomos sąlygos Organizuojant kokybišką atranką ar išnaudojant valstybės tarnybos / viešojo sektoriaus sistemos galimybes (tarnybinis kaitumas / perkėlimas ir pan.) siekti į įstaigą pritraukti buvusius / esamus kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyvių atstovus / specialistus. Nacionalinis pranešėjas užtikrina kokybišką duomenų rinkimo ir analizės procesą: funkcijas atlieka įstaigos analitikai, kurie tinkamai renka duomenis, glaudžiai bendradarbiauja su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis ir atlieka aiškiais</p>

			metodais pagrįstą analizę. Analitikams sudaroma prieiga prie stebėsenos duomenų. Užtikrinamas nuolatinis (kasmetinis) analizės atlikimas.
Alternatyvos rizikos:			
III-ąją alternatyvą trys (iš 6) ekspertai įvertino kaip netinkamą dėl didelių kaštų, kurie siejami su naujos įstaigos steigimu.			
Ši alternatyva priskiriama didelės invazijos į esamą sistemą variantų grupei, kai daromas esminis sisteminis pokytis, kai sprendimų priėmėjas prisiima riziką dėl pasipriešinimo pokyčiui ir jo kvestionavimo (tiek politiniu, tiek ir administraciniu lygiu), taip pat pradinių veiksmingumo trūkumų ir dalies duomenų / institucinės atminties praradimo riziką. Didelės invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai didesniais tiesioginiais kaštais.			

4.4. IV-oji alternatyva

IV-oji alternatyva – atskirų, tiesiogiai ministrui pavaldžių pareigybių VRM steigimas ir dalies funkcijų vykdymui paslaugų (analizės) įsigijimas (outsourcing) – grindžiama viešojo sektoriaus infliacijos mažinimo siekiu, pakankamo išteklių Nacionalinio pranešėjo funkcijoms vykdyti numatymu ir minimaliu instituto pokyčiu organizacinėje valdymo struktūroje, kai atsakingam asmeniui suteikiamos papildomos teisės, pareigos ir įgaliojimai, didinantys nepriklausomumą. Alternatyva taip pat grindžiama poreikiu funkcijų vykdymą užtikrinti dalį jų įsigyjant, t. y. specifinių žinių, įgūdžių bei gebėjimų reikalaujančias funkcijas (moksliniais metodais grįstos analizės, vertinimo, išvadų bei rekomendacijų rengimo) vykdyti įsigyjant reikiamas paslaugas.

5 lentelė. IV-oji alternatyva

Nacionalinio pranešėjo pareigybių (atskirų, nuo koordinavimo funkcijų nepriklausomų stebėsenos pareigybių) įsteigimas VRM			
Apibūdinimas	Struktūros ypatumai	Sąnaudos per metus (EUR)	Būtinios mechanizmo veiksmingumo sąlygos
Alternatyva įgyvendinama steigiant atskiras savarankiškas stebėsenos pareigybes Vidaus reikalų ministerijoje, nuo koordinavimo funkcijų vykdymo	Steigiamos 2 nepriklausomos pareigybės: 1 darbuotojas užtikrina ir bendradarbiavimo ir atstovavimo funkcijų vykdymą, 1 - duomenų rinkimo ir komunikavimo su suinteresuotomis šalimis ir siūlymų įgyvendinimo stebėsenos funkcijas. Duomenų analizės, išvadų / siūlymų generavimo funkcijas atlieka tyrimus atliekanti įstaiga / subjektas, t. y. analizės ir siūlymų generavimo funkcija įsigyjama / deleguojama kitu	75 519	<p>Vieta valdžių sistemoje (pavaldumas / atskaitomybė / atsakomybė)</p> <p>Pareigybės tiesiogiai pavaldžios ministrui, atskaitingos Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Lietuvos Respublikos Seimui, atsakingos už Nacionaliniam pranešėjui priskirtų uždavinių įgyvendinimo organizavimą (įsigyja nepriklausomos analizės atlikimo (įskaitant ekspertinių išvadų / siūlymų generavimo) paslaugą) ir dalies uždavinių įgyvendinimą (įgyvendina kitus uždavinius).</p> <p>Įgaliojimai</p> <p>Darbuotojams suteikiama plati diskrecija:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nusistatyti atskirus savo veiklos planus, - įsigyti kovos su prekyba žmonėmis sistemos efektyvumo analizę ir vertinimą, - stebėsenos rezultatus (įskaitant nuo politinių sprendimų / ciklo nepriklausomus siūlymus) tiesiogiai teikti Seimui ir Vyriausybei, nevalstybiniais subjektams <p>Ryšiai</p> <p>Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams atsižvelgti į stebėsenos rezultatus.</p> <p>Papildomi įpareigojimai</p> <p>Darbuotojų veikloms vykdyti numatoma atskira programa ar programos dalis ir asignavimai.</p> <p>Teisės aktais nustatomas įpareigojimas kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviams pagal išankstinius prašymus kaupti ir teikti stebėsenai būtinus duomenis. Jei kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviai, kurių duomenys būtini stebėsenos rezultatų kokybei</p>

	būdu. Analizę profesionaliai atlieka trys analitikai.		užtikrinti, nėra išlaikomi iš valstybės biudžeto, planuojami būtini išteklių** ir organizuojamos būtinos procedūros duomenims gauti (viešieji pirkimai ar kt.). Nacionalinis pranešėjas glaudžiai bendradarbiauja su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis, konsultuojasi su analizę atliekančiu subjektu, kokie ir kaip turi būti renkami duomenys (kad būtų užtikrintas kokybiškų duomenų rinkimas). Analitikams sudaroma prieiga prie stebėsenos duomenų, kurie analizuojami taikant moksliskai pagrįstus metodus. Užtikrinamas nuolatinis (kasmetinis) Nacionalinio pranešėjo ir analizę atliekančio subjekto bendradarbiavimas (viešųjų pirkimų ar kitokia forma).
--	-------------------------------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Alternatyvos rizikos:

Trijų (iš 6) ekspertų požiūriu, IV-oji alternatyva yra nepatraukli, nes, pasirinkus šią alternatyvą, išlieka interesų konflikto galimybė, neįtikrinamas nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo principas, nes stebėsenos funkcijas vykdantis padalinys arba stebėsenos funkcijas vykdantys darbuotojai išlieka pavaldūs vidaus reikalų ministrui, t. y. koordinavimo ir stebėsenos funkcijas, ekspertų vertinimu, vykdytų tas pats subjektas – Vidaus reikalų ministerija.

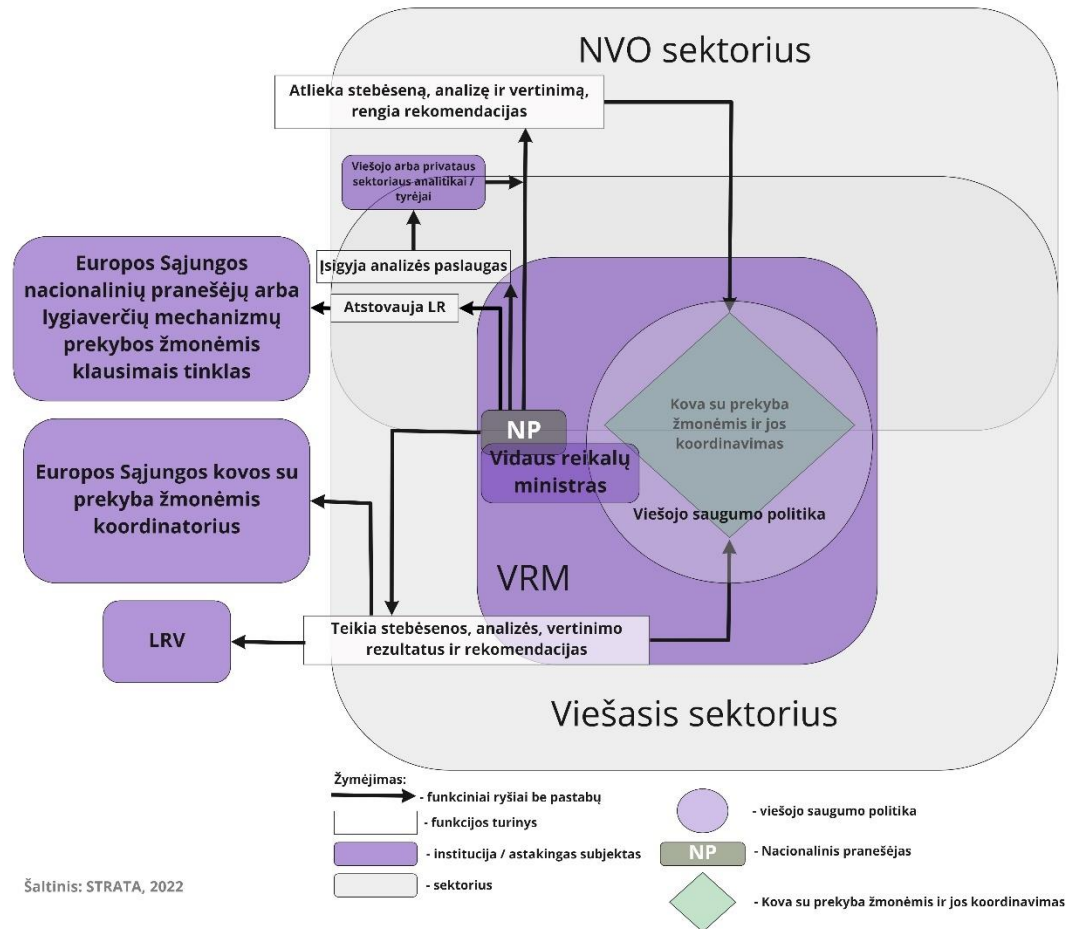
Ši alternatyva priskiriama minimalios (santykinai nedidelės) invazijos į esamą sistemą, maksimaliai panaudojant esamą institucinę patirtį ir kompetencijas variantų grupei, kai sprendimų priėmėjas prisiima riziką dėl pokyčio pakankamumo ir atitikties reikalavimams riziką. Minimalios invazijos variantas paprastai siejamas su sąlyginai mažesniais tiesioginiais kaštais.

Pagrindinė šios alternatyvos rizika – nevisiškai suvaldyta interesų konflikto situacija (žr. IV-osios alternatyvos schemą), t. y. Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas yra ribojamas tiesioginio pavaldumo vidaus reikalų ministrui, atsakingam už viešojo saugumo, kurio sudėtinė dalis yra kova su prekyba žmonėmis, politiką, ryšių.

* Atlikto tyrimo (2012 m. Dr. Lauryno Biekšos ir UAB „SEMPERA“ atliktas tyrimas „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“. Tyrimo metu atlikta 27 atsakingų Lietuvos institucijų ir organizacijų specialistų apklausa) metu buvo nustatyta, kad optimaliausias Nacionalinio pranešėjo funkcijų vykdytojų skaičius yra 4-5 darbuotojai, atitinkamai visose alternatyvose, siekiant įvertinti didžiausią galimą išlaidų kiekį, parinktas vienodas uždavinius vykdančių darbuotojų skaičius.

** Tyrimo metu nėra pakankamai duomenų apie tokių išteklių poreikį, todėl į alternatyvos sąnaudas tokios išlaidos neįtrauktos. Minimų išteklių apimtys priklauso nuo poreikio valdyti bendradarbiavimo su NVO rizikas (kai NVO nekaupia analizei būtinų duomenų arba juos kaupia fragmentuotai).

Nacionalinio pranešėjo vieta Lietuvos kovos su prekyba žmonėmis sistemoje:
IV-osios alternatyvos schema



Šaltinių sąrašas

1. Kovos su prekyba žmonėmis 2020–2022 metų veiksmų planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2020 m. birželio 12 d. įsakymu Nr. 1V-577, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/66466882ace511ea8aadde924aa85003?jfwid=mmceoqyd9>
2. Europos Tarybos konvencija dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis, Varšuva, 2005 m. gegužės 16 d., prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.416349>
3. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos Tarybos konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis ratifikavimo, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 2012 m. birželio 21 d. Nr. XI-2115, Valstybės žinios, 2012-07-04, Nr. 78-4036, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.428506?jfwid=-eiryr2ca>
4. Council of Europe, The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings: The Human Rights Approach, p. 6, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/news/EU_Conference_oct09.pdf
5. Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators (2009), Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and International Organization for Migration, <https://publications.iom.int/books/guidelines-collection-data-trafficking-human-beings-including-comparable-indicators>
6. Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children at the UN Office of the High Commissioner for Human Rights. Summary Report: Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms, 23-24 May 2013, Berlin, p. 4, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Trafficking/Consultation/2013/SummaryReport-BerlinconsultationofNREMs.pdf>
7. GRETA First Evaluation Round, 2015, <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/lithuania>
8. GRETA Second Evaluation Round, 2019, <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/lithuania>
9. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings
10. by Lithuania: First Evaluation Round (GRETA(2015)12), adopted on 20 March 2015, <https://rm.coe.int/168070d6c7> ; Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: Second Evaluation Round (GRETA(2019)08, adopted on 22 March, 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>
11. Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS 197), Warsaw, 16.V.2005, <https://rm.coe.int/16800d3812>
12. Europos Tarybos Kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupės GRETA 2015 m. birželio 5 d. „Ataskaita apie Europos Tarybos Konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis įgyvendinimą Lietuvoje. Pirmasis vertinimo etapas (GRETA(2015)12)“. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/168070d6c7>
13. Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators (2009), Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and International Organization for Migration, p. 21, <https://publications.iom.int/books/guidelines-collection-data-trafficking-human-beings-including-comparable-indicators>
14. Summary Report on the Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms organized by the UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children, in Berlin, 23-24 May 2013
15. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: Second Evaluation Round (GRETA(2019)08, adopted on 22 March, 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>
16. Europos Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, kuria panaikinamas Pamatinis sprendimas 2002/629/TVR, KOM(2010)95 galutinis, 2010/0065 (COD), 2010 m. kovo 29 d., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0095:FIN:LT:HTML>
17. Council of Europe, The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings: The Human Rights Approach, p. 6, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/news/EU_Conference_oct09.pdf
18. 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>

19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas Nr. 1161 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais“. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/38f60011b53c11e6a3e9de0fc8d85cd8/asr>
20. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. 1V-245 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais paskyrimo ir statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33749ef218a911e7b6c9f69dc4ecf19f/asr>
21. LR vidaus reikalų ministerija. Kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgos (2017, 2018, 2019, 2020) <https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesasis-saugumas-1>
22. Statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. kovo 31 d. įsakymu Nr. 1V-246 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais paskyrimo ir statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašo patvirtinimo, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33749ef218a911e7b6c9f69dc4ecf19f/asr>
23. Tyrimo „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“ galutinė ataskaita. Projektas „Lietuvos Europos Sąjungos reikalų sistemos efektyvumo didinimas (LESSED)“ (Nr. VP1-4.2-VRM-05-V-02-00), http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2012_Nacionalinio_pranesejo_prekybai_zmone_mis_instituto_igyvendinimas_LT.pdf
24. Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas, priimtas 1999 m. birželio 22 d. Nr. VIII-1248, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83882/asr>
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/19730980609211e68abac33170fc3720/asr>
26. ET Konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis 2005-05-16 aiškinamasis pranešimas (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings). Prieiga internete: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

Priedai

1 priedas. Nacionalinio pranešėjo sistemą Lietuvoje reglamentuojančių teisės aktų analizė

Teisinė aplinka – informacija apie funkcijų peržiūros objektą. Lietuva Europos Tarybos Konvencijos¹⁸ (toliau – ET Konvencija) ir Europos Sąjungos Direktyvos¹⁹ (toliau ES Direktyva) pagrindu yra įsipareigojusi sukurti veiksmingą Nacionalinio pranešėjo sistemą, skirtą stebėti kovos su prekyba žmonėmis priemones ir vertinti jų poveikį, valstybės institucijų veiklą, nukreiptą prieš prekybą žmonėmis ir nacionalinės teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą.

ET Konvencijos VII skyriumi nustatytas specialus stebėsenos mechanizmas, kad prie ET Konvencijos prisijungusios valstybės galėtų veiksmingai įgyvendinti ET Konvencijos nuostatas. Šis stebėsenos mechanizmas yra vienas iš ET Konvencijos stipriųjų pusių ir jį sudaro du ramsčiai: Kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupė (toliau – GRETA) ir Šalių komitetas. ET Konvencijos aiškinamajame pranešime²⁰, pateikiant Nyderlandų institucinį mechanizmo pavyzdį, suformuojamas lūkestis stebėsenos mechanizmui, apimantis nepriklausomumo, pakankamų išteklių ir sistemos analizės bei jos pagrindu teikiamų sistemos tobulinimo pasiūlymų aspektus.

ES Direktyvos 19 straipsnis „Nacionalinių pranešėjų sistema arba lygiaverčiai mechanizmai“ imperatyviai nurodo, kad valstybės narės imasi būtinų priemonių nacionalinių pranešėjų sistemai ar lygiaverčiams mechanizmom sukurti. Direktyvos 19 str. papildomai išplėstas ir įtvirtintas dar vienas privalomas nacionalinio pranešėjo uždavinys – statistinių duomenų rinkimas, glaudžiai bendradarbiaujant su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis.

ET Konvencijos taikymo ypatumai: Europos Tarybos informaciniame dokumente dėl ET konvencijos²¹ aiškinama, kad: Nacionalinis pranešėjas yra nepriklausomas subjektas, besispecializuojantis kovos su prekyba žmonėmis srityje²². Šiame dokumente nustatomi reikalavimai dėl Nacionalinio pranešėjo statuso:

- a) nacionalinis pranešėjas yra nepriklausomas nuo vyriausybės, parlamentų ir kitų valstybės institucijų;
- b) nacionalinis pranešėjas stebi nacionalinių teisės aktų ir politikos įgyvendinimą kovos su prekyba žmonėmis srityje;

¹⁸ 2005 m. gegužės 16 d. Europos Tarybos konvencija dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis.

¹⁹ 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR.

²⁰ ET konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis 2005-05-16 aiškinamasis pranešimas (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings). Prieiga internete: <https://rm.coe.int/16800d3812>.

²¹ Council of Europe, The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings: The Human Rights Approach, p. 6, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/news/EU_Conference_oct09.pdf

²² ET konvencijos 2005-05-16 aiškinamojo pranešimo 298 punkte pavyzdžiu nurodoma Nyderlandų sukurta Nacionalinio pranešėjo sistema – nepriklausoma institucija, turinti reikiamą personalą ir kurios misija yra užtikrinti kovos su prekyba žmonėmis veiklos stebėseną. Institucijai nustatyta teisė tirti ir teikti rekomendacijas su sistema susijusiems asmenims bei institucijoms ir pareiga kasmet teikti parlamentui ataskaitą, kurioje pateikiamos šios institucijos išvados bei rekomendacijos. Prieiga internete: <https://rm.coe.int/16800d3812> (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings).

- c) nacionalinis pranešėjas prižiūri valstybės institucijų veiklą prekybos žmonėmis srityje;
- d) nacionalinis pranešėjas gali rengti metines ataskaitas ir teikti jas nacionaliniams parlamentams metinių diskusijų metu;
- e) nacionalinis pranešėjas gali atlikti visuomenės apklausas ir rinkti duomenis (tačiau ši kompetencija negali pakeisti ar trukdyti valstybės įsipareigojimams rinkti administracinius duomenis iš įvairių valstybės subjektų, veikiančių kovos su prekyba žmonėmis srityje (policijos, sveikatos sistemos, teismų ir t.t.);
- f) nacionalinis pranešėjas nėra atsakingas už jų valstybių tarptautinių įsipareigojimų vykdymą, pvz., nacionalinis pranešėjas neatsakinėja į GRETA klausimynus ar paklausimus susijusiais šaliai; GRETA gali juos kviesti teikti papildomą informaciją dėl valstybės ataskaitos ar prašyti konkrečios informacijos.

2009 m. vasario mėnesį Tarptautinė Migracijos Organizacijos (TMO) ir Austrijos Vidaus reikalų ministerijos parengtose duomenų apie prekybą žmonėmis rinkimo, įskaitant palyginamuosius rodiklius, gairėse²³ išskiriami šie pagrindiniai nacionalinio pranešėjo kriterijai: nacionaliniam pranešėjui turėtų būti suteiktas nepriklausomas statusas, aiškūs įsipareigojimai ir priėjimas prie visų duomenų ir informacijos iš skirtingų šaltinių. Be to, minėtose Gairėse ne tik apibendrinta ankstesnių tarptautinių dokumentų nuostatos dėl reikalavimų nacionaliniam pranešėjui ir jo veiklos apimtys, bet ir tuo pačiu paaiškinta nacionalinio pranešėjo nepriklausomo statuso esmė: būti nepriklausomam reiškia, kad nacionalinis pranešėjas veikia nešališkai, yra tiesiogiai atskaitingas Parlamentui arba Nacionalinei Asamblėjai, o ne konkrečiai ministerijai ar agentūrai²⁴. Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo mandatas pabrėžiamas 2013 metais Berlyne vykusiame Jungtinių Tautų Žmogaus teisių vyriausiojo komisaro biuro konsultaciniame posėdyje. Jame iškelti pagrindiniai nacionalinių pranešėjų mechanizmų bruožai: nepriklausomumas, prieinamumas visiems, objektyvumas, galimybė stebėti visas institucijas ir palaikyti nuolatinis mainus su pilietine visuomene ir kitomis susijusiomis suinteresuotosiomis šalimis.²⁵

2015 metais Lietuvoje vyko 1-asis GRETA vertinimo etapas²⁶, o 2019 metais – 2-asis²⁷, kurių metu buvo įvertinta nacionalinė kovos su prekyba žmonėmis sistema, pateikta ataskaita²⁸ apie ET Konvencijos įgyvendinimą Lietuvoje ir išvados apie priemones, kurių Lietuva ėmėsi, kad įgyvendintų ET Konvencijos nuostatas. GRETA savo ataskaitose atkreipia dėmesį dėl Lietuvos nacionalinio pranešėjo sistemos sukūrimo ir būtinybės stiprinti nacionalinio pranešėjo nepriklausomumą.

GRETA paragino Lietuvos valdžios institucijas įvertinti ir svarstyti galimybes įsteigti nepriklausomą nacionalinio pranešėjo pareigybę, arba sukurti kitą mechanizmą nepriklausoma organizacine institucija, atsakinga už veiksmingą valstybės institucijų kovos su prekyba žmonėmis veiklos stebėseną, ir tikslingų rekomendacijų teikimą (žr. Konvencijos 29 straipsnio 4 dalį ir Aiškinamosios ataskaitos 298 dalį²⁹³⁰). Taip pat pažymima, kad nacionaliniam pranešėjui turėtų būti skirta pakankamai žmogiškųjų ir finansinių išteklių, jog nacionalinis pranešėjas galėtų veiksmingai vykdyti pareigas pagal suteiktus įgaliojimus (Ataskaitos 25 punktas).

²³ Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators (2009), Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and International Organization for Migration, <https://publications.iom.int/books/guidelines-collection-data-trafficking-human-beings-including-comparable-indicators>

²⁴ *Ibid.*, p. 38.

²⁵ Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children at the UN Office of the High Commissioner for Human Rights. Summary Report: Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms, 23-24 May 2013, Berlin, p. 4, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Trafficking/Consultation/2013/SummaryReport-BerlinconsultationofNREMs.pdf>

²⁶ GRETA First Evaluation Round, 2015, <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/lithuania>

²⁷ GRETA Second Evaluation Round, 2019, <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/lithuania>

²⁸ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: First Evaluation Round (GRETA(2015)12), adopted on 20 March 2015, <https://rm.coe.int/168070d6c7>; Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: Second Evaluation Round (GRETA(2019)08), adopted on 22 March, 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>

²⁹ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS 197), Warsaw, 16.V.2005, <https://rm.coe.int/16800d3812>

³⁰ Europos Tarybos Kovos su prekyba žmonėmis ekspertų grupės GRETA 2015 m. birželio 5 d. „Ataskaita apie Europos Tarybos Konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis įgyvendinimą Lietuvoje. Pirmasis vertinimo etapas (GRETA(2015)12)“. Prieiga per internetą: <https://rm.coe.int/168070d6c7>

GRETA nuomone, pagrindiniai nacionalinių pranešėjų mechanizmų ypatumai, kurie aiškinami ET Konvencijos 29 straipsnio 4 dalies prasme, turėtų būti galimybė kritiškai stebėti pastangas ir veiksmingumą visų valstybės institucijų, įskaitant nacionalinius koordinatorius, ir šiuo tikslu palaikyti nuolatinis mainus su pilietine visuomene, mokslinių tyrimų bendruomene ir kitomis atitinkamomis suinteresuotosiomis šalimis. Žmogaus teisėmis grįstas požiūris dėl kovos su prekyba žmonėmis politikos, kurią propaguoja ET Konvencija, reikalauja tinkamo stebėjimo ir vertinimo. Nacionalinis pranešėjas arba lygiavertis mechanizmas turėtų stebėti ir pranešti apie įvairius žmogaus teisių pažeidimo aspektus kovos su prekyba žmonėmis srityje bei parengti konkrečias veiksmų rekomendacijas³¹.

Struktūrinis stebėjimo ir vykdomųjų funkcijų atskyrimas leidžia objektyviai įvertinti kovos su prekyba žmonėmis teisės aktų, politikos ir veiksmų įgyvendinimą, spragų ir trūkumų nustatymą bei išsamių teisinių bei politinių rekomendacijų formulavimą³².

GRETA atkreipia dėmesį, kad nacionalinio pranešėjo funkcijos priskyrimas vykdomosios valdžios pareigūnui, būtent Vidaus reikalų ministerijai, gali apriboti šios institucijos nepriklausomumą, gebėjimą laikytis holistinio požiūrio vertinant kovos su prekyba žmonėmis politiką ir jos įgyvendinimą bei gebėjimą kritiškai analizuoti situaciją ir teikti veiksmingas gaires visoms dalyvaujančioms valstybinėms institucijoms ir nevalstybiniais subjektams³³. Įvertinus GRETA ataskaitose pateiktas rekomendacijas matyti, kad pagrindinis lūkestis siejamas su nacionalinio pranešėjo sistemos arba lygiavertio mechanizmo nepriklausomumo užtikrinimu, kurio pagrindinis tikslas nepriklausoma valstybės institucijų veiklos, nukreiptos prieš prekybą žmonėmis, ir nacionalinės teisės aktų reikalavimų įgyvendinimo stebėseną.

ES Direktyvos taikymo ypatumai: Europos Parlamentas ir ES Taryba 2011 m. balandžio 5 d. priėmė direktyvą 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičiančią Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR.

2010 m. kovo 29 d. Europos Komisija pateikė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičiančios Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR³⁴. Pasiūlymo Aiškinamojo memorandumo 3.2 p. nurodoma, kad Pasiūlymas grindžiamas ET konvencija, į šį Pasiūlymą įtraukiamos ET konvencijos stebėsenos srities nuostatos. Prie siūlomų veiksmų santraukos numatomas stebėsenos veiksmas - nacionalinių pranešėjų sistemos ar lygiavertčių mechanizmų sukūrimas (pasiūlymo Aiškinamojo memorandumo 3.1.6 p.). Pasiūlymo 16 straipsnyje „Nacionalinių pranešėjų sistema arba lygiavertčiai mechanizmai“ nustatyta, kad Valstybės narės imasi būtinų priemonių nacionalinių pranešėjų sistemai ar lygiavertčiams mechanizmom sukurti. Tokių mechanizmų užduotys, be kita ko, yra analizuoti prekybos žmonėmis tendencijas, vertinti kovos su prekyba žmonėmis rezultatus ir teikti informaciją atitinkamoms nacionalinėms institucijoms.

Siekdama įgyvendinti Direktyvos 19 straipsnį, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2016 m. lapkričio 23 d. priėmė nutarimą Nr. 1161 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais“³⁵ (toliau – Nutarimas). Nutarimo 1.1 punkte nustatyta, kad Lietuvos Respublikos nacionalinis pranešėjas kovos su prekyba žmonėmis (toliau – Nacionalinis pranešėjas) klausimais yra Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro paskirtas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos atstovas. 2017 m. kovo 31 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-245 Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos patarėja, kuriai pareigybės aprašymu³⁶

³¹ Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, Including Comparable Indicators (2009), Federal Ministry of the Interior of the Republic of Austria and International Organization for Migration, p. 21, <https://publications.iom.int/books/guidelines-collection-data-trafficking-human-beings-including-comparable-indicators>

³² Summary Report on the Consultative Meeting on Strengthening Partnerships with National Rapporteurs on Trafficking in Persons and Equivalent Mechanisms organized by the UN Special Rapporteur on trafficking in persons, especially in women and children, in Berlin, 23-24 May 2013

³³ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: Second Evaluation Round (GRETA(2019)08, adopted on 22 March, 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>

³⁴ Europos Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, kuria panaikinamas Pamatinis sprendimas 2002/629/TVR, KOM(2010)95 galutinis, 2010/0065 (COD), 2010 m. kovo 29 d., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0095:FIN:LT:HTML>

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas Nr. 1161 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais“.

³⁶ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2020-06-30 įsakymu Nr. 1V-647 patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo politikos grupės vyresniosios patarėjos pareigybės aprašymas.

yra priskirta ir sistemos koordinavimo (įskaitant ir teisėkūros) funkcijų, buvo paskirta Lietuvos Respublikos nacionaline pranešėja kovos su prekyba žmonėmis klausimais³⁷. Atitinkamai Nacionaliniam pranešėjui buvo priskirtos užduotys, kurių įgyvendinimas ir užduočių veiksmingumas prekybos žmonėmis sričiai siejamas su specifiniu Nacionalinio pranešėjo statusu.

Direktyvos 19 straipsnio „Nacionalinių pranešėjų sistema arba lygiaverčiai mechanizmai“ numato tokias nacionalinio pranešėjo ar lygiaverčių mechanizmų funkcijas:

- analizuoti prekybos žmonėmis tendencijas;
- vertinti kovos su prekyba žmonėmis rezultatus;
- rinkti statistinius duomenis glaudžiai bendradarbiaujant su atitinkamomis šioje srityje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis;
- teikti informaciją.

Direktyvos 19 straipsnio nuostatos dėl nacionalinio pranešėjo ar lygiaverčio mechanizmo sukūrimo privalo būti įgyvendintos, o aukščiau nurodytos nacionalinio pranešėjo funkcijos laikytinos privalomomis.

Direktyvos Preambulės 27 punktą nurodo prielaidas dėl nacionalinės stebėsenos sistemos sukūrimo, pagal kurią valstybės narės, pasirinkusios jų vidaus struktūrą atitinkantį būdą ir atsižvelgdamos į poreikį nustatyti būtinausią struktūrą ir apibrėžtas užduotis, turėtų sukurti nacionalinių pranešėjų sistemą arba lygiaverčius mechanizmus, kad galėtų analizuoti prekybos žmonėmis tendencijas, kaupti statistinius duomenis, vertinti kovos su prekyba žmonėmis rezultatus ir reguliariai teikti ataskaitas. Tokios nacionalinių pranešėjų sistemos arba lygiaverčiai mechanizmai jau yra įsteigti neoficialiame ES tinkle, kuris buvo įsteigtas 2009 m. birželio 4 d. Tarybos išvadamis dėl neoficialaus ES nacionalinių pranešėjų arba lygiaverčių mechanizmų tinklo sukūrimo kovos su prekyba žmonėmis srityje.

Iš Direktyvos 19 straipsnyje formuluojamų nuostatų matyti, kad nacionalinių pranešėjų ar lygiaverčio mechanizmo mandatas (statusas) turi apimti aukščiau nurodytas užduotis, tiesiogiai jas įtvirtinant nacionalinio pranešėjo veiklą reglamentuojančiame teisės akte. Direktyvos 19 straipsnio nuostatos tiesiogiai neapriboja nacionalinio pranešėjo veiklos privalomomis užduotimis, valstybėms narėms paliekant galimybę nacionaliniam pranešėjui pavesti kitas, papildomas, funkcijas, atsižvelgiant į prekybos žmonėmis tendencijas ir visuomenės, valstybės institucijų bei nevyriausybinę organizacijų, veikiančių kovos su prekyba žmonėmis srityje, poreikius.

Nacionalinės sistemos ypatumai ir (ne)atitiktis: Lietuvos prisiimtų įsipareigojimų (ET konvencija, ES direktyva) atitiktis įgyvendinant reikalavimus dėl nacionalinio pranešėjo sistemos ar lygiaverčio mechanizmo sukūrimo vertinimas grindžiamas nacionalinio pranešėjo funkcijos nepriklausomumo kriterijumi institucine ir veiklos organizavimo prasme. Ministro Pirmininko tarnybos (dabar Vyriausybės kanceliarija) ir Vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2012 m. atliktame tyrime buvo pateiktos nacionalinio pranešėjo sistemos įgyvendinimo Lietuvoje gairės³⁸. Pagal minėtame tyrime pateiktas rekomendacijas nacionalinio pranešėjo sistema turi būti nepriklausoma, nešališka ir negali būti tapatinama su nacionalinės kovos su prekyba žmonėmis programos rengimo ir / ar valstybės politikos ir priemonių kovos su prekyba žmonėmis srityje įgyvendinimo veiklomis, t. y. stebėsenos sistema turi būti atskirta nuo sistemos veiklą koordinavimo ir įgyvendinimo. Tyrime buvo pasiūlyta pertvarkyti šiuo metu Lietuvoje taikomą lygiavertį nacionalinio pranešėjo sistemai mechanizmą taip, kad būtų:

a) atskirtos nacionalinio pranešėjo funkcijos nuo valstybės politikos formavimo bei jos įgyvendinimo organizavimo prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės srityje funkcijų;

³⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. 1V-245 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais paskyrimo ir statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemones bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Prieiga internete: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33749ef218a911e7b6c9f69dc4ecf19f/asr>

³⁸ Tyrimo „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“ galutinė ataskaita. Projektas „Lietuvos Europos Sąjungos reikalų sistemos efektyvumo didinimas (LESSED)“ (Nr. VP1-4.2-VRM-05-V-02-00), http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2012_Nacionalinio_pranesejo_prekybai_zmonemis_instituto_igyvendinimas_LT.pdf

b) nustatytas informacijos apie Lietuvoje vykdytos kovos su prekyba žmonėmis ir pagalbos teikimo rezultatus, kuri turi būti perduodama Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, rinkimo mechanizmas.

Valstybės kontrolės 2015 m. rugsėjo 14 d. pateiktoje Valstybinio audito ataskaitoje „Prekyba žmonėmis - prevencija ir pagalba nusikaltimo aukoms (Nr. VA-P-40-2-11)“³⁹ nurodyta, kad Lietuvoje būtina sukurti nepriklausomumo ir nešališkumo principus atitinkančią nacionalinio pranešėjo sistemą ar kitą lygiavertį mechanizmą.

LR tarptautinių sutarčių įstatymo 12 straipsnio „Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių vykdymas“ 1 dalis numato⁴⁰, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė užtikrina Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių vykdymą. Lietuva, ratifikavusi ET Konvenciją, yra įsipareigojusi pilna apimtimi užtikrinti Konvencijos nuostatų veikimą ir tinkamą praktinį įgyvendinimą.

Įgyvendindama ET Konvencijos 29 str. 2 d. nuostatas dėl kovos su prekyba žmonėmis politinės strategijos ir veiksmų koordinavimą, LR Vyriausybė 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 sudarė Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisiją⁴¹ ir jai nustatė užduotį - koordinuoti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų priemones ir veiksmus kovos su prekyba žmonėmis srityje; o įgyvendindama ET Konvencijos 29 str. 4 d. nuostatas dėl nacionalinių pranešėjų ar kitokių mechanizmų, skirtų stebėti valstybės institucijų veiklą, nukreiptą prieš prekybą žmonėmis ir nacionalinės teisės aktų reikalavimų įgyvendinimą, skyrimo, LR Vyriausybė 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimu Nr. 1161. paskyrė Vidaus reikalų ministerijos atstovą nacionaliniu pranešėju kovos su prekyba žmonėmis klausimais.

Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijos darbą organizuoti padeda iš Komisijos veikloje dalyvaujančių ministerijų atstovų sudaryta darbo grupė, koordinuojama Vidaus reikalų ministerijos atstovo (šiuo metu VRM viceministro) Komisijoje, taip pat Komisijos veiklą ūkiškai ir techniškai aptarnauja Vidaus reikalų ministerija.

Nacionalinio pranešėjo funkcijos nepriklausomumo kriterijus (būtina veiksmingos sistemos dedamoji) akcentuojamas ir GRETA ataskaitose pateiktose rekomendacijose Lietuvai.

Nacionalinio pranešėjo institutas kildinimas iš ET Konvencijos ir nors ET Konvencija imperatyviai nenurodo, tačiau ES Direktyva, kuri išplečia ET Konvencijos 29 str. 4 d. nuostatos įgyvendinimą, įpareigoja atskirti nacionalinio pranešėjo (stebėsenos) funkciją nuo koordinavimo (valstybės politikos formavimo ir įgyvendinimo) funkcijos kovos su prekyba žmonėmis srityje.

Lietuvos teisiniu reglamentavimu nustatyta, kad nacionalinio pranešėjo funkcija ir politikos formavimo, įgyvendinimo kontrolės, koordinavimo funkcija (dalis koordinavimo funkcijų) kovos su prekyba žmonėmis srityje priskirta vienam vykdomosios valdžios subjekto atstovui - Vidaus reikalų ministerijos struktūrinio padalinio valstybės tarnautojui, t. y. Nacionalinio pranešėjo funkcijas vykdo institucijos struktūrinio padalinio valstybės tarnautojas, kuriam yra priskirta dalis su sistemos veikimo koordinavimu, kontrole ir politikos formavimu susijusių funkcijų.

Nacionalinio pranešėjo sistema šiuo metu neatitinka keliamų reikalavimų, kadangi nei nustatyta valdymo struktūra (vieta valdymo struktūroje), nei funkcijų, teisių ir įgaliojimų visuma nesudaro prielaidų veiksmingai naudotis Nacionalinio pranešėjo nepriklausomu statusu, koks turėtų būti užtikrintas.

³⁹ https://anti-trafficking.lt/wp-content/uploads/2021/01/ataskaita_prekyba_zmonemis_2015-09-14.pdf

⁴⁰ Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas, priimtas 1999 m. birželio 22 d. Nr. VIII-1248, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83882/asr>

⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/19730980609211e68abac33170fc3720/asr>

2 priedas. Nacionalinio pranešėjo funkcijų analizė

2.1. Bendroji informacija apie funkciją

Analizuojama **funkcija** – Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis uždavinių, nustatytų Vyriausybės nutarimu, visuma.

Atsižvelgiant į tai, kad funkciją vykdo vienas viešasis juridinis asmuo – Vidaus reikalų ministerija, kuriam ji yra viena iš daugelio priskirtų funkcijų, atliekamas vertikali (dalinė) funkcijų peržiūra. Funkcijos peržiūros metu funkcija analizuojama tiek jos turinio, tiek ir jos vykdymo organizavimo (nustatant vietą organizacinėje valdymo struktūroje) apimtimi.

Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis funkcijos turinį, nustatytą Vyriausybės nutarimu, sudaro šios užduotys:

- 1) vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka renka ir Vidaus reikalų ministerijos svetainėje skelbia statistinius duomenis ir kitą informaciją apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemones bei veiksmus;
- 2) analizuoja ir vertina prekybos žmonėmis tendencijas ir kovos su prekyba žmonėmis rezultatus, rengia pasiūlymus dėl tolesnės Lietuvos Respublikos pažangos kovojant su prekyba žmonėmis ir juos teikia vidaus reikalų ministrui bei Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijai, sudarytai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“;
- 3) atstovauja Lietuvai Europos Sąjungos nacionalinių pranešėjų arba lygiaverčių mechanizmų prekybos žmonėmis klausimais tinkle;
- 4) prireikus teikia informaciją apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją Lietuvoje Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui.⁴²

Atlikus Vyriausybės nutarimu priskirtų uždavinių ir ET Konvencijos bei ES Direktyvos nuostatų lyginamąją analizę darytina išvada, kad Nacionalinio pranešėjo funkcijų turinys – Vyriausybės nutarimu priskirtų uždavinių visuma – pilnai atitinka keliamus reikalavimus.

Tačiau tuo pačiu Vyriausybės nutarimu yra apriojamas Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas tiek, kiek jam nesuteikiami įgaliojimai tiesiogiai teikti veiklos rezultatų (atliktos analizės ir vertinimo bei rekomendacijų) tiesiogiai Vyriausybei. Detali analizė pateikiama 7 lentelėje.

Taip pat Nacionalinio pranešėjo vieta organizacinėje valdymo struktūroje (tiesioginis pavaldumas ir atskaitomybės santykis su politiką formuojančiais, kontroliuojančiais ir koordinuojančiais subjektais, plačiau žr. 7 ir 8 lentelėse) nėra atribotas pagal Nacionalinio pranešėjo institutui keliamus nepriklausomumo reikalavimus, t. y. kovos su prekyba žmonėmis funkcijų vykdymas (įskaitant ir politikos formavimą, kontrolę bei koordinavimą) nėra atribotas nuo nepriklausomos sistemos veikimo stebėsenos (plačiąją prasme, kuri apima duomenų rinkimą, analizę ir vertinimą, rekomendacijų ir informacijos teikimą (įskaitant ir tarptautiškumo palaikymą bei bendradarbiavimo vystymą)).

Iš atliktos funkcijų analizės seka išvada, kad šiuo metu esantis Nacionalinio pranešėjo funkcijos integravimas į Vidaus reikalų ministerijos organizacinę struktūrą, be papildomų, nepriklausomumą užtikrinančių teisių ir įgaliojimų suteikimo, negali būti laikomas tinkamu sprendimu keliamų nepriklausomumo reikalavimų užtikinimui.

⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. lapkričio 23 d. nutarimas Nr. 1161 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais“.

2.2. Funkcijos išteklių ir aplinkos įvertinimas

Biudžetas. 28656 Eur, iš jų: 0,6 VRM padalinio patarėjo darbo krūvio darbo vietos kaina per metus 19656 Eur ir 9000 Eur⁴³ studijų / tyrimų biudžetas.

Darbuotojai. 1 darbuotojas, kuris funkcijai vykdyti skiria 60 proc. darbo laiko, 40 proc. darbo laiko skiria kitų (su kovos su prekyba žmonėmis koordinavimu susijusių) funkcijų vykdymui.

Pasiekti rezultatai. Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjas kasmet rengia kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgą, kurioje pateikia apibendrintą informaciją apie situaciją kovos su prekyba žmonėmis srityje⁴⁴. Apžvalga rengiama atsižvelgiant į Europos Komisijos ir Europos statistikos tarnybos (Eurostato) valstybių narių prašomos pateikti informacijos turinį ir remiantis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (VRM) sukaupta informaciją, kurią kasmet teikia Lietuvos Respublikos ministerijos, institucijos ir organizacijos, vadovaudamosi Statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašu⁴⁵. Apžvalgoje formuluojamos išvados bei pasiūlymai ir atliekamas jų įgyvendinimo stebėjimas, tačiau nenustatomi pasiūlymų įgyvendinimo pokytį kovai su prekyba žmonėmis sistemai nusakantys rodikliai. Atitinkamai tyrimo metu nebuvo objektyvių galimybių įvertinti veiklos rezultatų įtakos sistemos pokyčiui.

Funkcijos naudos gavėjai (suinteresuotos šalys) ir jų poreikiai. Skiriami tiesioginiai ir netiesioginiai funkcijos rezultato gavėjai.

Tiesioginiai funkcijos rezultato (duomenų, analizės, išvadų bei rekomendacijų ir kitos informacijos) gavėjai:

- a) Vyriausybė, kuri kompetencijos ribose turi tiek sudaryti sąlygas, tiek ir užtikrinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos veiksmingumą;
- b) Seimas, kuris turi sudaryti sąlygas kovos su prekyba žmonėmis sistemos veiksmingumui;
- c) Kovos su prekyba žmonėmis sistemos dalyviai, kurie kompetencijos ribose turi tiek sudaryti sąlygas, tiek ir užtikrinti kovos su prekyba žmonėmis sistemos veiksmingumą;
- d) ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatorius

Netiesioginiai funkcijos rezultato gavėjai:

- e) Visuomenės nariai, kurie veiksmingiau apsaugomi nuo prekybos žmonėmis nusikalstamų veikų (veiksminga prevencija minimizuoja nusikaltimo aukų kiekį), taip pat užtikrinamas veiksmingesnis pagalbos mechanizmas prekybos žmonėmis nusikaltimų aukoms.

Santykis su kitomis institucijomis, susijusiomis funkcijomis. Dalis funkcijos santykių turi imperatyvų (privalomą), kita dalis – dispozityvų (rekomendacinį) pobūdį.

Dalis santykių su kitomis institucijomis imperatyviai apibrėžta teisės akte, t. y. funkcijų vykdymui būtini viešajame sektoriuje kaupiami duomenys apie kovos su prekyba žmonėmis sistemos veikimą. Imperatyvaus informacijos teikimo forma taikoma viešojo sektoriaus subjektams, dalyvaujantiems kovos su prekyba žmonėmis sistemoje (vykdantiems priemonių įgyvendinimo, koordinavimo funkcijas).

Santykiai su sprendimo teisę turinčiais subjektais (Seimu ir Vyriausybe) nėra imperatyvūs, t. y. Nacionalinis pranešėjas atliktų apžvalgų pagrindu teikia neįpareigojančias rekomendacijas svarstyti sistemos tobulinimo klausimus.

⁴³ Kovos su prekyba žmonėmis 2020–2022 metų veiksmų plano, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2020 m. birželio 12 d. įsakymu Nr. 1V-577 „Dėl Kovos su prekyba žmonėmis 2020–2022 metų veiksmų plano patvirtinimo“ duomenys.

⁴⁴ LR vidaus reikalų ministerija. Kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgos (2017, 2018, 2019, 2020) <https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesasis-saugumas-1>

⁴⁵ Statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2017 m. kovo 31 d. įsakymu Nr. 1V-246 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio pranešėjo kovos su prekyba žmonėmis klausimais paskyrimo ir statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemonės bei veiksmus rinkimo ir skelbimo tvarkos aprašo patvirtinimo, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33749ef218a911e7b6c9f69dc4ecf19f/asr>

Dalis santykių su kitais subjektais teisės akte nustatyta dispozityviai, t. y. teikiamas siūlymas nevyriausybinėms organizacijoms, akademinėi bendruomenei bendradarbiauti siekiant bendrų tikslų kovos su prekyba žmonėmis srityje.

Nacionalinio pranešėjo santykis (tiesioginis pavaldumas ir atskaitomybė) su politiką formuojančiais, kontroliuojančiais ir koordinuojančiais subjektais (tas pats valstybės tarnautojas vykdo ir Nacionalinio pranešėjo funkcijas, ir dalį su politikos formavimu, kontrole bei koordinavimu susijusių funkcijų) nėra atribotas pagal Nacionalinio pranešėjo institutui keliamus nepriklausomumo reikalavimus, t. y. kovos su prekyba žmonėmis funkcijų vykdymas (įskaitant ir politikos formavimą, kontrolę bei koordinavimą) nėra atribotas nuo sistemos veikimo nepriklausomos stebėsenos ir vertinimo.

Vyresniojo patarėjo (Nacionalinio pranešėjo) pareigybė įsteigta administracijos padalinyje – Viešojo saugumo politikos grupėje (toliau – grupė), kuri be Nacionalinio pranešėjo funkcijų vykdo ir politikos formavimo, kontrolės bei koordinavimo funkcijas *inter alia* kovos su prekyba žmonėmis srityje. Minima pareigybė susieta tiesioginiais pavaldumo ir atskaitingumo ryšiais su grupės vadovu. Grupės vadovas susijęs tiesioginiais pavaldumo bei atskaitomybės ryšiais su ministru ir sritį kuruojančiu viceministru, kuris yra paskirtas koordinavimo komisijos vadovu. Koordinavimo komisijos vadovas, vykdydamas priskirtas funkcijas, suinteresuotas aukštais savo vadovaujamos komisijos ir priskirtos koordinuoti veiklos srities rezultatais bei geru jų įvertinimu. Atitinkama loginė seka leidžia konstatuoti, kad Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas ribojamas tiesioginio pavaldumo ir atskaitomybės ryšių.

Atitinkamai iš aukščiau pateiktos informacijos analizės seka išvada, kad šiuo metu esantis Nacionalinio pranešėjo funkcijos integravimas į Vidaus reikalų ministerijos organizacinę struktūrą, be papildomų, nepriklausomumą užtikrinančių teisių ir įgaliojimų suteikimo, negali būti laikomas tinkamu sprendimu keliamų nepriklausomumo reikalavimų užtikinimui.

6 lentelė. Nacionalinio pranešėjo funkcijos analizė ir sprendimų medžio metodo taikymas

Klausimas	Atsakymas	Komentaras
Ar ji apskritai reikalinga?	Taip	Prisiimti įsipareigojimai (ET Konvencijos ir ES Direktyvos pagrindu) įtakoja funkcijos vykdymo imperatyvą
Ar jos galėtų imtis privatus sektorius?	Ne / iš dalies	Prisiimtų įsipareigojimų turinys (ET Konvencijos ir ES Direktyvos pagrindu) įtakoja poreikį visa apimtimi ar iš dalies funkciją vykdyti viešajame sektoriuje. Prisiimti įsipareigojimai neleidžia sudaryti sąlygų funkciją vykdyti selektyviai, nesilaikant reikiamo nuoseklumo, periodiškumo. Atitinkamai gali būti svarstoma dalies funkcijų įsigijimo (outsourcing) alternatyva: stebėsenos organizavimas ir duomenų rinkimas / teikimas (tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmenimis), sistemos tobulinimo siūlymų teikimas, gali būti atskirtas nuo analizės (su išvadų generavimu ir siūlymų projektų rengimu) atlikimo, kuri, esant poreikiui, gali būti įsigyjama.
Ar jai reikalingas viešasis finansavimas?	Taip	Prisiimtų įsipareigojimų turinys (ET konvencijos ir ES direktyvos pagrindu) įtakoja poreikį visa funkcijos vykdymą finansuoti iš viešųjų biudžetų. Prisiimti įsipareigojimai neleidžia sudaryti sąlygų funkciją vykdyti selektyviai, nesilaikant reikiamo nuoseklumo, periodiškumo.
Ar tikslinga ją finansuoti iš biudžeto?	Taip	Prisiimtų įsipareigojimų turinys (ET konvencijos ir ES direktyvos pagrindu) ir tikslas (visuotinio gėrio kūrimas) įtakoja finansavimo iš viešųjų biudžetų tikslingumą.
Ar kiltų neigiamų pasekmių, jei jos neliktų?	Taip	Būtų nevykdomi ET Konvencijos ir ES Direktyvos pagrindu prisiimti įsipareigojimai (būtų netinkamai valdomos teisės aktų nesilaikymo, reputacinių praradimų ir neefektyvaus išteklių naudojimo rizikos).
Ar rezultatas gali būti pasiektas mažesniais kaštais?	Ne	Šiuo metu sistemos finansavimas yra nepakankamas, neužtikrinantis minimalių reikalavimų atitikties. Atitiktis minimaliems sistemos reikalavimams sąlygoja papildomo finansavimo poreikį. Pasirinktas alternatyvus sistemos modelis įtakoja papildomo finansavimo apimtį.
Ar funkcija gali būti apjungta su kitomis funkcijomis?	Ne	Minimalūs sistemos reikalavimai siejami su valstybės pareiga užtikrinti funkcijos nepriklausomumą. Funkcijų jungimo loginis algoritmas (reikalaujanti jungti artimas, susijusias funkcijas) negali būti pritaikytas, nes šiuo metu esantis modelis (kai koordinavimo, politikos formavimo ir stebėsenos sistemos yra sujungtos) yra vertinamas kaip nepakankamai atliepantis stebėsenos sistemos nepriklausomumo reikalavimą.
Ar ji galėtų būti dekoncentruota, siekiant geresnės kokybės?	Taip	Prisiimti įsipareigojimų turinys (ET Konvencijos ir ES Direktyvos pagrindu) sudaro sąlygas svarstyti dalies funkcijų įsigijimo (outsourcing) alternatyvą, jei vykdoma viešojo valdymo politika įpareigoja minimizuoti viešąjį sektorių ir plačiau įgalinti NVO ar taikyti subsidiarumo principą (funkcijas (ar jų dalį) vykdyti tame lygyje, kuriame pasiekiamas maksimalus efektyvumas): stebėsenos organizavimas ir duomenų rinkimas / teikimas

		(tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmenimis), sistemos tobulinimo siūlymų teikimas, gali būti atskirtas nuo analizės (su išvadų generavimu ir siūlymų projektų rengimu) atlikimo, kuri, esant poreikiui, gali būti įsigyjama.
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Atsižvelgiant į tai, kad nacionalinio pranešėjo sistemos status quo yra neatitinkantis keliamų reikalavimų, atlikus funkcijos peržiūrą ir įvertinus sistemos veikimo reikalavimų visumą, suformuotos keturios funkcijos vykdymo pokyčio alternatyvos, kurių įgyvendinamumo galimybės įvertintos ekspertų apklausos metu.

Siekiant nustatyti tinkamiausią alternatyvą ir identifikuoti galimus kiekvienos jų įgyvendinimo ribojimus (rizikas), buvo atliktas alternatyvų įgyvendinamumo ir kaštų analizė.

2.3. Nacionalinio pranešėjo sistemos funkcijų turinio analizės ir status quo atitikties vertinimas

Atliekant funkcijų peržiūrą buvo atlikta Nacionalinio pranešėjo funkcijų turinio analizė, kurios metu buvo siekiama identifikuoti Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą / nešališkumą / objektyvumą užtikrinančias ir ribojančias funkcijas.

7 lentelė. Funkcijų turinio analizė

LRV nutarimo nuostatos	Viešojo saugumo politikos grupės nuostatų funkcijos	Vyresniojo patarėjo pareigybės aprašymo funkcijos	Pastebėjimai
<i>Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą / nešališkumą / objektyvumą užtikrinančios funkcijos</i>			
atstovauja Lietuvos Respublikai Europos Sąjungos nacionalinių pranešėjų arba lygiaverčių mechanizmų prekybos žmonėmis klausimais tinkle	pagal kompetenciją atstovauja ministerijai kitose valstybės ar savivaldybių institucijose ir įstaigose, dalyvauja darbo grupių, komisijų veikloje, stalo ir kitose pratybose, atstovauja Lietuvos Respublikai Europos Sąjungos institucijose ir kitose tarptautinėse organizacijose	vykdo kitus nenuolatinio pobūdžio su struktūrinio padalinio veikla susijusius pavedimus	Vyresniojo patarėjo pareigybės aprašyme <i>expressis verbis</i> nenustatyta atstovavimo Europos Sąjungos nacionalinių pranešėjų arba lygiaverčių mechanizmų prekybos žmonėmis klausimais tinkle funkcija. Ši funkcija galėtų būti įtraukta į pareigybės aprašymą.
prireikus teikia informaciją apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją Lietuvos Respublikoje Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui			Vyresniojo patarėjo pareigybės aprašyme <i>expressis verbis</i> nenustatyta informacijos apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją Lietuvos Respublikoje teikimo Europos Sąjungos kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui funkcija. Ši funkcija galėtų būti įtraukta į pareigybės aprašymą.
vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka renka ir Vidaus reikalų ministerijos svetainėje skelbia statistinius duomenis ir kitą informaciją apie prekybos žmonėmis situaciją ir kovos su prekyba žmonėmis priemones bei veiksmus	renka, analizuoja, apibendrina informaciją apie prekybos žmonėmis situaciją ir vykdomas kovos su prekyba žmonėmis priemones, teikia dėl jų išvadas ir pasiūlymus	renka, kaupia, sistemina ir analizuoja informaciją apie prekybos žmonėmis tendencijas ir kovos su prekyba žmonėmis praktiką	Nesudarytos tinkamos prielaidos nuosekliai rinkti išsamumo, patikimumo ir palyginamumo reikalavimus atitinkančius duomenis, kadangi nenustatyta aiški ir tinkama duomenų apie kovą su prekyba žmonėmis rinkimo metodologija, todėl neaišku, kaip kasmet surenkami ir lyginami tokie duomenys. Esamas norminis duomenų rinkimo / teikimo reglamentavimas apibrėžia duomenų teikimo ir gavimo subjektus ir formą, tačiau nenusako duomenų rinkimo metodologinių aspektų. Nesukurta tvari skatinimo sistema, įgalinanti NVO sektoriaus atstovus be imperatyvaus įpareigojimo kaupti informaciją apie vykdytų kontrolės ir prevencijos priemonių rezultatus, todėl susiduriama su fragmentišku informacijos ir duomenų gavimu.
analizuoja ir vertina prekybos žmonėmis tendencijas ir kovos su prekyba žmonėmis rezultatus, rengia pasiūlymus dėl tolesnės Lietuvos Respublikos pažangos kovojant			rengia išvadas ir pasiūlymus dėl prekybos žmonėmis situacijos šalyje, valstybės politikos kovos su prekyba žmonėmis srityje įgyvendinimo praktikos ir problemų, vykdomų priemonių kovai su prekyba žmonėmis veiksmingumo

<p>su prekyba žmonėmis ir juos teikia vidaus reikalų ministrui bei Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo komisijai, sudarytai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 785 „Dėl kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo“</p>		metodologija, todėl kasmet teikiama ne analizė ⁴⁶ , o duomenų apžvalga ⁴⁷ , netenkinami analizės ir vertinimo atitikties analizės nešališkumo ir objektyvumo reikalavimai.
	Rengia ir teikia pasiūlymus su politikos formavimu susijusiais klausimais	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos tobulinimo siūlymų, parengtų atliktos analizės pagrindu, teikimu
	Koordinuoja teisės aktų ir kitų su politikos formavimu susijusių dokumentų priemonių ir programų įgyvendinimo stebėseną arba prirėkus stebi teisės aktų ir kitų su politikos formavimu susijusių dokumentų, priemonių ir programų įgyvendinimą	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos stebėsenos ir analize
	Koordinuoja ataskaitų, išvadų ir kitų dokumentų rengimą arba prirėkus rengia ataskaitas, išvadas ir kitus dokumentus	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos stebėsenos ir analizės ataskaitų / išvadų / vertinimų / kitokių pranešimų rengimo koordinavimu / rengimu
	Koordinuoja informacijos su stebėsenos ir (ar) analize susijusiais sudėtingais klausimais rengimą ir teikimą arba prirėkus rengia ir teikia informaciją su stebėsenos ir (ar) analize susijusiais sudėtingais klausimais	
	Koordinuoja su stebėsenos ir (ar) analize susijusios informacijos apdorojimą arba prirėkus apdoroja susijusią informaciją	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos stebėsenos rezultatų apdorojimo koordinavimu / apdorojimu
	Koordinuoja suformuotos politikos ir dokumentų nuostatų įgyvendinimo, statistinių rodiklių stebėsenos, analizės ir vertinimo atlikimą arba prirėkus atlieka suformuotos politikos ir dokumentų nuostatų įgyvendinimo, statistinių rodiklių stebėseną, analizę ir vertinimą	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos stebėsenos / analize / vertinimu ar jų koordinavimu
	Koordinuoja teisės aktų projektų ir kitų susijusių dokumentų dėl stebėsenos ir (ar) analizės rengimą arba prirėkus rengia teisės aktų projektus ir kitus susijusius dokumentus dėl stebėsenos ir (ar) analizės	Ši funkcija neriboja Nacionalinio pranešėjo instituto tiek, kiek ji susijusi su Nacionalinio pranešėjo sistemos teisėkūra / dokumentacijos rengimu / analize ar jų koordinavimu
<i>Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą / nešališkumą / objektyvumą ribojančios funkcijos</i>		

⁴⁶ GRETA mano, kad Lietuvos valdžios institucijos turėtų vykdyti ir remti mokslinius tyrimus dėl prekybos žmonėmis, kurie būtų svarbus informacijos dėl vykdomų strategijų poveikio šaltinis ir pagrindas planuojant kitas priemones. Prieiga internetu: <https://rm.coe.int/168070d6c7>

⁴⁷ Prieiga internetu: <https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesasis-saugumas-1/kova-su-prekyba-zmonemis-1>

-	dalyvauja rengiant su viešojo saugumo sritimis susijusių tarptautinių susitarimų, Europos Sąjungos ir kitų tarptautinių teisės aktų projektus; organizuoja, koordinuoja ir analizuoja įstaigų prie ministerijos ir kitų vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių, kurių veikla susijusi su viešojo saugumo sritimis, veiklą įgyvendinant įstatymus ir jų įgyvendinamuosius teisės aktus viešojo saugumo srityse, teikia pasiūlymus dėl įstatymų, jų įgyvendinamųjų teisės aktų ar jų įgyvendinimo tobulinimo	Organizuoja, koordinuoja ir analizuoja įstaigų prie ministerijos ir kitų vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančių įstaigų, kurių veikla susijusi su pareigybei priskirtomis sritimis, veiklą įgyvendinant įstatymus ir jų įgyvendinamuosius teisės aktus ir teikia siūlymus dėl veiklos, teisės aktų įgyvendinimo tobulinimo	Interesų konflikto situacija, t. y. analizuojama ir vertinama paties organizuota / koordinuota vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančių įstaigų veikla
-	susijusi su viešojo saugumo sritimis, veiklą įgyvendinant įstatymus ir jų įgyvendinamuosius teisės aktus viešojo saugumo srityse, teikia pasiūlymus dėl įstatymų, jų įgyvendinamųjų teisės aktų ar jų įgyvendinimo tobulinimo	Rengia arba dalyvauja rengiant tarptautinių susitarimų, Europos Sąjungos ir kitų tarptautinės teisės aktų projektus kovos su prekyba žmonėmis srityje	Interesų konflikto situacija, t. y. analizuojama ir vertinama paties inicijuoti / rengti (per teisėkūros procesą) sprendimai
-	atlieka kitas funkcijas, susijusias su viešojo saugumo politikos formavimu, jos įgyvendinimo organizavimu, koordinavimu ir kontroliavimu	Koordinuoja teisės aktų projektų ir kitų dokumentų dėl politikos formavimo rengimą arba prireikus rengia teisės aktų projektus ir kitus dokumentus dėl politikos formavimo	Ši funkcija gali būti Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumą / nešališkumą / objektyvumą ribojanti tiek, kiek ji susijusi su kovos su prekyba žmonėmis sistemos problemų sprendimu, politikos formavimu ir teisėkūra (įskaitant teisinių išvadų teikimą), t. y. Nacionalinis pranešėjas tokiu atveju turėtų vertinti, analizuoti ir teikti išvadas dėl savo priimtų sprendimų (ar dėl sprendimų, kurių priėmimo tiesiogiai dalyvavo). 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos su prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijose numatyta, kad Nacionalinis pranešėjas turi nebūti politikos formavimo institucija, t. y. politikos formavimo kovos su prekyba žmonėmis srityje neatitinka Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo reikalavimo.
-		Koordinuoja išvadų dėl teisės aktų ir kitų su politikos formavimu susijusių dokumentų bei jų įgyvendinimo rengimą arba prireikus rengia išvadas dėl teisės aktų ir kitų su politikos formavimu susijusių dokumentų bei jų įgyvendinimo	
-		Koordinuoja prašymų ir kitų dokumentų sudėtingais klausimais dėl politikos formavimo nagrinėjimą arba prireikus nagrinėja prašymus ir kitus dokumentus sudėtingais klausimais dėl politikos formavimo, koordinuoja sprendimų ir atsakymų rengimą arba prireikus rengia sprendimus ir atsakymus	
Papildomi įgaliojimai / įpareigojimai			
Įpareigoti Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingas institucijas, įstaigas ir pasiūlyti Lietuvos Respublikos Vyriausybei nepavaldžioms institucijoms, įstaigoms ir organizacijoms bendradarbiauti su Nacionaliniu pranešėju ir pagal kompetenciją vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka teikti jam informaciją.	renka, analizuoja, apibendrina informaciją apie prekybos žmonėmis situaciją ir vykdomas kovos su prekyba žmonėmis priemones, teikia dėl jų išvadas ir pasiūlymus;	renka, kaupia, sistemina ir analizuoja informaciją apie prekybos žmonėmis tendencijas ir kovos su prekyba žmonėmis praktiką	Ši nuostata atitinka 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos su prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijų nuostatą, kad Nacionalinis pranešėjas turi turėti aiškų mandatą ir atitinkamus įgaliojimus turėti prieigą prie informacijos ir galimybę ją rinkti iš visų dalyvaujančių įstaigų (įskaitant ir teisėsaugos institucijas), taip pat aktyviai rinkti informaciją iš nevyriausybinių organizacijų. Įgaliojimas rinkti duomenis turi būti aiškiai atskirtas nuo vykdomųjų, tvarkomųjų ar politikos (veiklos) koordinuojamų užduočių, kurios turi būti vykdomos kitų subjektų. Tačiau ekspertų apklausos rezultatai patvirtino, kad nėra nustatyta duomenų

			rinkimo ir jų apdoravimo metodika, nėra užtikrinamas duomenų palyginamumas ir įvertinimas taikant mokslinius metodus.
Pavesti vidaus reikalų ministrui kasmet iki balandžio 30 d. pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei Nacionalinio pranešėjo informaciją apie kovos su prekyba žmonėmis situaciją ir pasiūlymus dėl tolesnės Lietuvos Respublikos pažangos kovojant su prekyba žmonėmis.		rengia išvadas ir pasiūlymus dėl prekybos žmonėmis situacijos šalyje, valstybės politikos kovos su prekyba žmonėmis srityje įgyvendinimo praktikos ir problemų, vykdomų priemonių kovai su prekyba žmonėmis veiksmingumo	Ši nuostata ne visiškai atitinka 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijų dėl galimybės ataskaitas tiesiogiai teikti Vyriausybei ir/arba Parlamentui ir teikti rekomendacijas dėl nacionalinės politikos ir veiksmų planų plėtros. Ši nuostata ne visiškai užtikrina nepriklausomo statuso reikalavimų, t. y. vertinimas / ataskaita / kitokia informacija teikiama ne tiesiogiai Vyriausybei, bet per vidaus reikalų ministrą. Nepriklausomumas galėtų būti užtikrinamas suteikiant įgaliojimus tiesiogiai teikti informaciją Vyriausybei ir Seimui.
<i>Padalinio funkcijų, kurios, esant status quo organizacinei valdymo struktūrai, gali būti priskirtos vyresniojo patarėjo veiklos sritys, pavyzdžiai</i>			
-	pagal kompetenciją užtikrina, koordinuoja ir kontroliuoja valstybės politikos įgyvendinimą viešojo saugumo srityse bei įstaigose prie ministerijos ir kitose vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančiose įstaigose ir įmonėse, kurių veikla susijusi su viešojo saugumo sritimis	vykdo kitus nenuolatinio pobūdžio su struktūrinio padalinio veikla susijusius pavedimus	Nacionalinio pranešėjo pareigybės (Viešojo saugumo politikos grupės vyresniojo patarėjo) vieta organizacinėje valdymo struktūroje sietina su permanentine politikos formavimo / įgyvendinimo / įgyvendinimo kontrolės funkcijų priskyrimo rizika. Be to, šiuo metu minimai pareigybei priskirtos su viešojo saugumo srities politikos formavimu ir sprendimų rengimu / priėmimu (dalyvavimu rengiant / priimant), koordinavimu (dalyvavimu koordinavimo procese) susijusios funkcijos. Atitinkamai esamos sąlygos vyresniojo patarėjo, užtikrinančio Nacionalinio pranešėjo funkcijų vykdymą, pareigas einančiam valstybės tarnautojui sukuria permanentinę interesų konflikto situaciją, t. y. valstybės tarnautojas stebi, analizuoja ir vertina sprendimus bei politiką, už kurios formavimą / priėmimą buvo atsakingas ar dalyvavo ją formuojant / juos priimant.
-	pagal kompetenciją dalyvauja rengiant planavimo dokumentus, susijusius su viešojo saugumo sritimis, įgyvendina ar dalyvauja įgyvendinant planavimo dokumentus, kuriuose numatomos priemonės viešojo saugumo srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų prie ministerijos ir kitų vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių, kurių veikla susijusi su viešojo saugumo sritimis, veiklą įgyvendinant šiuos planavimo dokumentus, nustatyta tvarka rengia jų įgyvendinimo ataskaitas		
-	dalyvauja vertinant įstaigų prie ministerijos ir kitų vidaus reikalų ministro valdymo srityse veikiančių įstaigų ir įmonių, kurių veikla susijusi su valstybės politikos viešojo saugumo srityse įgyvendinimu, valdymą ir jų		

	veiklos organizavimą, tiria ir analizuoja jų veiklą, teikia atitinkamas išvadas ir pasiūlymus;		
-	pagal kompetenciją koordinuoja nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją		

Atliekant funkcijų peržiūrą buvo nustatyti vertinimo kriterijai (benchmark) ir lyginamosios analizės metodo pagrindu atliktas Nacionalinio pranešėjo status quo atitikties vertinimas, kurio metu buvo siekiama identifikuoti Nacionalinio pranešėjo instituto atitiktį keliamiems reikalavimams.

8 lentelė. Nacionalinio pranešėjo status quo atitikties vertinimas

Eil. Nr.	AAI nepriklausomumo principai	ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijos	Nepriklausomumo principo turinys	Status quo atitikties vertinimas
1	Tinkamos ir veiksmingos teisinės sistemos buvimas ir šios sistemos nuostatų taikymas <i>de facto</i> ;	Nepriklausomas statusas	Reikalingi teisės aktai, išsamiai reglamentuojantys instituto nepriklausomumo mastą. Taip pat nepriklausomumas turi būti garantuotas ir <i>de facto</i> , pvz., organizacinė valdymo struktūra turi atitikti įgaliojimų lygį, turi sudaryti prielaidas visa apimtimi ir nevaržomai, nepatenkant į interesų konflikto situaciją, realizuoti suteiktas teises ir efektyviai pasinaudoti įgaliojimais.	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Dalyje teisės aktų įtvirtintas nepriklausomas Nacionalinio pranešėjo statusas, tačiau Nacionalinio pranešėjo vieta organizacinėje VRM valdymo struktūroje ir priskirtų funkcijų turinys <i>de facto</i> riboja instituto nepriklausomumą.
2	AAI vadovų ir narių (kolegialiose institucijose) nepriklausomumas, įskaitant kadencijos saugumą ir teisinį imunitetą, įprastai atliekant savo pareigas;	Nepriklausomas statusas	a) paskirti, pakartotinai paskirti arba atstatydinti laikantis procedūrų, užtikrinančių jų nepriklausomumą nuo vertinamų subjektų; b) skiriami pakankamai ilgai ir nustatyti kadencijai, kuri leidžia jiems vykdyti savo įgaliojimus, nebijant atsakomųjų veiksmų; c) apsaugoti nuo bet kokio persekiojimo už ankstesnį ar dabartinį veiksmą, kuris atliktas įprastai vykdant savo pareigas.	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Taikomos bendrosios priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas nuostatos. Nėra nustatytas Nacionalinio pranešėjo nepriklausomumas nuo vertinamų subjektų. Kadencija nenustatoma. Papildomi saugumo ar imuniteto reikalavimai nenustatyti. Taikomi bendrieji reikalavimai valstybės tarnautojams. Nenustatyta papildoma apsauga nuo bet kokio persekiojimo už ankstesnį ar dabartinį veiksmą, kuris atliktas įprastai vykdant priskirtus uždavinius.
3	Pakankamai platūs įgaliojimai ir visiška veiksmų laisvė, vykdant AAI funkcijas;	Aiškus mandatas ir atitinkami įgaliojimai turėti prieigą prie informacijos ir galimybę ją rinkti iš visų dalyvaujančių įstaigų (įskaitant ir teisėsaugos institucijas), taip pat aktyviai rinkti informaciją iš nevyriausybinių organizacijų. Įgaliojimas rinkti duomenis	Turėtų turėti įgaliojimus vertinti: <ul style="list-style-type: none"> • valstybės finansų, išteklių ar turto naudojimą nepriklausomai nuo jų gavėjo teisinio statuso; • vyriausybės arba viešojo sektoriaus subjektų pajamų surinkimą; • vyriausybės ar viešojo sektoriaus subjektų ataskaitų teisėtumą ir tvarkingumą; • finansų valdymo ir atskaitingumo kokybę; 	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Vyriausybės nutarimu suteiktas aiškus mandatas ir atitinkami įgaliojimai turėti prieigą prie informacijos, t. y. sudaryta galimybė informaciją (informacijos turinys iš dalies detalizuotas vidaus reikalų ministro įsakymu) rinkti iš visų kovos su prekyba žmonėmis dalyvaujančių įstaigų (įskaitant ir teisėsaugos institucijas), taip pat aktyviai rinkti informaciją iš nevyriausybinių organizacijų (LRV NVO nustatė siūlymą reikiamus duomenis teikti Nacionaliniam pranešėjui).

		<p>turi būti aiškiai atskirtas nuo vykdomųjų, tvarkomųjų ar politikos (veiklos) koordinuojamų užduočių, kurios turi būti vykdomos kitų subjektų</p>	<ul style="list-style-type: none"> • vyriausybės ir viešojo sektoriaus subjektų veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą. <p><i>Išskyrus atvejus, kai tą konkrečiai nurodo teisės aktai, AAI neaudituoja vyriausybės ar viešojo sektoriaus subjektų politinių sprendimų, o apsiriboja politinių sprendimų įgyvendinimo auditu.</i></p> <p>Laikydamosi teisės aktų leidėjo priimtų įstatymų, reglamentuojančių jų veiklą, AAI yra laisvos nuo teisės aktų leidėjo arba vykdomosios valdžios nurodymų ar kišimosi į:</p> <ul style="list-style-type: none"> • audito klausimų pasirinkimą; • auditų planavimą, programų rengimą, atlikimą, ataskaitų rengimą ir tolesnių veiksmų auditą; • institucijos veiklos organizavimą ir valdymą; • sprendimų vykdymo kontrolę, jeigu poveikio priemonių taikymas yra jų įgaliojimų dalis. <p>AAI neturėtų niekaip dalyvauti arba sudaryti įspūdį, kad dalyvauja, valdant audituojamas organizacijas.</p> <p>AAI turėtų užtikrinti, kad jų darbuotojai nepalaikytų pernelyg artimų santykių su audituojamais subjektais, kad galėtų išlikti objektyvūs ir atrodyti nešališki. AAI turi turėti visišką veiksmų laisvę vykdydamos savo pareigas, bendradarbiauti su valstybės ar viešaisiais subjektais, kurie siekia gerinti valstybės lėšų naudojimą ir valdymą. AAI turi taikyti tinkamus veiklos ir audito standartus bei etikos kodeksą, parengtą vadovaujantis INTOSAI, Tarptautinės apskaitininkų federacijos ar kitų pripažintų standartus rengiančių organizacijų oficialiais dokumentais.</p> <p>AAI turi teikti metines veiklos ataskaitas teisės aktų leidėjui ir kitoms valstybinėms institucijoms, kaip nustatyta konstitucijoje, įstatuose ar teisės aktuose, ir jos turi būti skelbiamos viešai.</p>	<p>Įgaliojimas rinkti duomenis LRV nutarime aiškiai atskirtas nuo vykdomųjų, tvarkomųjų ar politikos (veiklos) koordinuojamų užduočių, kurios turi būti vykdomos kitų subjektų, tačiau vyresniojo patarėjo, vykdančio Nacionalinio pranešėjo uždavinius, vieta Vidaus reikalų ministerijos organizacinėje valdymo struktūroje bei pareigybės aprašymu ir kitais teisės aktais priskirtų funkcijų (dalyvavimas Koordinavimo komisijos ir darbo grupės veikloje) visuma neatitinka reikalavimo atriboti stebėseną (kuri apima duomenų rinkimo, analizės ir vertinimo bei rekomendacijų teikimo uždavinius) nuo vykdomųjų, tvarkomųjų ar politikos (veiklos) koordinuojamų užduočių, kurios turi būti vykdomos kitų subjektų.</p> <p>Nacionalinis pranešėjo - vyresniojo patarėjo įgaliojimų nepakanka turėti visišką veiksmų laisvę bendradarbiauti su visais subjektais vykdančiais Nacionalinio pranešėjo uždavinius, sprendimų laisvę riboja formalieji subordinacijos reikalavimai.</p> <p>Duomenų rinkimo, analitinių funkcijų metodologinės bazės stoka, priskirta funkcijų visuma, vieta organizacinėje valdymo struktūroje, funkcijai vykdyti skirtų išteklių (funkcija vykdoma skiriant apie 60 proc. viso darbo laiko) patvirtina išvadą, kad Nacionaliniam pranešėjui nėra sudarytos objektyvios galimybės užtikrinti uždavinių vykdymo veiksmingumą.</p> <p>Nacionalinis pranešėjas <i>rengia</i> metines veiklos ataskaitas – kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgas, kurias vidaus reikalų ministras teikia LRV ir ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, t. y. informacija teikiama ne tiesiogiai. Apžvalgos skelbiamos viešai.</p> <p>(</p>
4	Neribojama prieiga prie informacijos;	<p>Pagrindinis uždavinys turėtų būti rinkti duomenis apie prekybą žmonėmis plačiausia prasme, įskaitant nacionalinių veiksmų planų įgyvendinimo poveikio stebėseną</p>	<p>Subjektas turi turėti atitinkamus įgaliojimus laiku, nevaržomai, tiesiogiai ir laisvai gauti bet kuriuos reikiamus dokumentus ir informaciją, kad galėtų deramai vykdyti įstatymais jai nustatytas pareigas.</p>	<p><i>Esminiai aspektai atitinka reikalavimus:</i></p> <p>Vyriausybės nutarimu suteiktas aiškus mandatas ir atitinkami įgaliojimai turėti prieigą prie informacijos, t. y. sudaryta galimybė informaciją (informacijos turinys iš dalies detalizuotas vidaus reikalų ministro įsakymu) rinkti iš visų kovos su prekyba žmonėmis dalyvaujančių įstaigų (įskaitant ir teisės saugos institucijas), taip pat aktyviai rinkti informaciją iš nevyriausybinių organizacijų (LRV NVO nustatė siūlymą reikiamus duomenis teikti Nacionaliniam pranešėjui).</p>

				Atskirais atvejais nustatytas įpareigojamojo pobūdžio neturintis siūlymas gali būti nepakankamas reikiamų duomenų gavimui, atitinkamai galėtų būti keliamas duomenų rinkimo ir jų teikimo NVO sektoriuje skatinimo klausimas.
5	Teisė ir pareiga teikti savo veiklos ataskaitas;	Galimybė ataskaitas tiesiogiai teikti Vyriausybei ir/arba Parlamentui ir teikti rekomendacijas dėl nacionalinės politikos ir veiksmų planų plėtros, bet tuo pačiu turi nebūti politikos formavimo institucija	Subjektai neturėtų būti varžomi teikti savo darbo rezultatų ataskaitas. Pagal įstatymuose nustatytus reikalavimus jos turėtų pateikti ne mažiau kaip vieną metinę audito darbo rezultatų ataskaitą.	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Nacionalinis pranešėjas <i>rengia</i> metines veiklos ataskaitas – kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgas, kurias vidaus reikalų ministras teikia LRV ir ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, t. y. informacija teikiama ne tiesiogiai. Apžvalgos rengiamos kartą per metus.
6	Laisvė spręsti dėl audito ataskaitų turinio, jų skelbimo ir sklaidos laiko;	Galimybė ataskaitas tiesiogiai teikti Vyriausybei ir/arba Parlamentui ir teikti rekomendacijas dėl nacionalinės politikos ir veiksmų planų plėtros, bet tuo pačiu turi nebūti politikos formavimo institucija	Subjektai gali laisvai nuspręsti dėl savo ataskaitų turinio. Savo ataskaitose subjektai gali laisvai teikti pastabas ir rekomendacijas, jei reikia, atsižvelgdamos į vertinamo subjekto nuomonę. Teisės aktuose nustatyti minimalūs subjektų ataskaitų reikalavimai ir, kai reikia, konkretūs atvejai, kai teikiama oficiali subjekto nuomonė arba atliekamas sertifikavimas. Subjektai gali patys nuspręsti, kada pateikti ataskaitas, išskyrus tuos atvejus, kai konkrečius ataskaitų teikimo reikalavimus nustato teisės aktai. Subjektai gali laisvai skelbti ir platinti savo ataskaitas, jeigu jos tinkamai įformintos arba pateiktos atitinkamai institucijai, kaip nustatyta įstatymuose.	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Nors nacionalinis pranešėjas gali įtakoti sprendimą dėl savo ataskaitų turinio (teisės aktais reikalavimai turiniui nėra detalizuoti), tačiau esama Nacionalinio pranešėjo vieta organizacinėje valdymo struktūroje yra sprendimo laisvę ir ataskaitos turinį ribojantis veiksnys, kadangi subordinacijos ryšiai įpareigoja sprendimus derinti su aukštesnio hierarchinio lygmens vadovybe, taip pat būtinybė vertinti veiklos sritį, už kurią pats atsakingas, mažina prielaidas funkciją vykdyti įmanomai nepriklausomai, nešališkai, objektyviai. Dalis vyresniojo patarėjo – Nacionalinio pranešėjo - pareigybei priskirtų funkcijų susijusių su viešojo saugumo srities politikos formavimu, koordinavimu, organizavimu ir kontrole, kas neatitinka reikalavimo Nacionalinio pranešėjo funkcijas atriboti nuo politikos formavimo funkcijų. Taip pat priskirtų su koordinavimu susijusių funkcijų turinys apima ir kovos su prekyba žmonėmis veiklų planavimo sritį, kurią Nacionalinis pranešėjas turi vertinti. Nacionalinis pranešėjas <i>rengia</i> metines veiklos ataskaitas – kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgas, kurias vidaus reikalų ministras teikia LRV ir ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, t. y. informacija teikiama ne tiesiogiai. Apžvalgos rengiamos kartą per metus.
7	Veiksmingas AAI rekomendacijų įgyvendinimo kontrolės mechanizmas;	Galimybė ataskaitas tiesiogiai teikti Vyriausybei ir/arba Parlamentui ir teikti rekomendacijas dėl nacionalinės politikos ir veiksmų planų plėtros, bet tuo	Subjektas, kai reikia, teikia savo ataskaitas teisės aktų leidėjui, vienai iš jo komisijų arba vertinamo subjekto valdybai, kad būtų galima atlikti konkrečių rekomendacijų peržiūrą ir imtis tolesnių veiksmų trūkumams pašalinti. Subjektas turi savo vidaus rekomendacijų stebėsenos sistemą, užtikrinančią, kad vertinami subjektai tinkamai	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Nacionalinis pranešėjas <i>rengia</i> metines veiklos ataskaitas – kovos su prekyba žmonėmis situacijos Lietuvoje apžvalgas, kurias vidaus reikalų ministras teikia LRV ir ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriui, t. y. informacija teikiama ne tiesiogiai.

		pačiu turi nebūti politikos formavimo institucija	atsižvelgtų į pastebėjimus ir rekomendacijas. Subjektas, kai reikia, teikia savo stebėjimo po vertinimo ataskaitas įstatymų leidėjams, vienai iš jo komisijų arba vertinamo subjekto valdymo organams susipažinti ir imtis atitinkamų veiksmų net ir tais atvejais, kai subjektas turi pakankamai teisinių galių stebėjimui po vertinimo atlikti.	Nors nacionalinis pranešėjas gali įtakoti sprendimą dėl savo ataskaitų turinio (teisės aktais reikalavimai turiniui nėra detalizuoti), tačiau esama Nacionalinio pranešėjo vieta organizacinėje valdymo struktūroje yra sprendimo laisvę ir ataskaitos turinį ribojantis veiksnys, kadangi subordinacijos ryšiai įpareigoja sprendimus derinti su aukštesnio hierarchinio lygmens vadovybe, taip pat būtinybė vertinti veiklos sritį, už kurią pats atsakingas, mažina prielaidas funkciją vykdyti įmanomai nepriklausomai, nešališkai, objektyviai. Dalis vyresniojo patarėjo – Nacionalinio pranešėjo - pareigybei priskirtų funkcijų susijusių su viešojo saugumo srities politikos formavimu, koordinavimu, organizavimu ir kontrole, kas neatitinka reikalavimo Nacionalinio pranešėjo funkcijas atiboti nuo politikos formavimo funkcijų. Taip pat priskirtų su koordinavimu susijusių funkcijų turinys apima ir kovos su prekyba žmonėmis veiklų planavimo sritį, kurią Nacionalinis pranešėjas turi vertinti.
8	Finansinis ir valdymo (administracinis) savarankiškumas ir pakankami žmogiškieji, materialiniai ir piniginiai ištekliai	Nepriklausomas statusas	Subjektas turi turėti pakankamus ir pagrįstus žmogiškuosius, materialinius ir piniginius išteklius. Vykdomoji valdžia neturėtų tiesiogiai kištis į šiuos išteklius ir jų kontroliuoti. Subjektas pats valdo ir atitinkamai skirsto savo biudžetą. Įstatymų leidėjai arba viena iš jų komisijų yra atsakinga už tinkamą subjekto aprūpinimą ištekliais, būtinais jo įgaliojimams vykdyti. Subjektas turi teisę tiesiogiai kreiptis į įstatymų leidėjus, jeigu jis nepakankamai aprūpintas ištekliais, būtinais jo įgaliojimams vykdyti.	<i>Nepakankama atitiktis:</i> Nacionalinio pranešėjo uždavinių kiekis ir turinys, bei jiems vykdyti skirtų išteklių (funkciją vykdo vienas valstybės tarnautojas, kuris šių uždavinių vykdymui skiria apie 60 proc. viso darbo laiko) santykis nesudaro pakankamų prielaidų daryti išvadą, kad užtikrintas tinkamas aprūpinimas ištekliais, būtinais Nacionalinio pranešėjo funkcijoms vykdyti.

Nepriklausomumas suprantamas, kaip priemonių visuma, eliminuojanti sąlygas ir ryšius, kurie gali lemti interesų konflikto atsiradimą ir trukdančius sprendimus priimti geriausiai sistemai interesais, t. y. nešališkai ir objektyviai, kas sudaro sąlygas užtikrinti sistemos veikimo veiksmingumą. Atitinkamai sprendimai užtikrinti sistemos nepriklausomumą turi būti orientuojami į sąlygų ir ryšių, kurie gali lemti interesų konflikto atsiradimą ir trukdyti sprendimus priimti geriausiai sistemai interesais, eliminavimą.

Atlikta funkcijų analizė patvirtina, kad Lietuvos Respublikos Nacionalinio pranešėjo sistema nepilnai atitinka 2004 m. gruodžio 22 d. ES ekspertų grupės dėl kovos prekyba žmonėmis pateiktos ataskaitos rekomendacijų sąrašo 3.8.1 dalyje išvardytų reikalavimų nacionaliniam pranešėjui arba lygiaverčiam mechanizmui nuostatas.

Atlikta funkcijų, įskaitant organizacinės valdymo struktūros, analizė parodė, kad esama sistema yra ydinga ir neatitinkanti nepriklausomumo reikalavimų, kadangi Nacionalinis pranešėjas veikia interesų konflikto sąlygomis, t. y. turi nešališkai ir objektyviai vertinti subjektų, turinčių sprendimo teisę jo atžvilgiu, veiklos rezultatus. Be kita ko, turi nešališkai ir objektyviai vertinti savo paties veiklos rezultatus.

3 priedas. Nacionalinio pranešėjo sistemos alternatyvų vertinimas

Šiame priede detalai apibūdinamas atliktas kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos, apimančios visus Nacionalinio pranešėjo uždavinius, sistemos institucinių alternatyvų įgyvendinamumo vertinimas, ir pateikiamas pasirinktų vertinimo kriterijų pagrindimas. Taip pat atlikta institucinių alternatyvų sąnaudų analizė, kurios pagrindu prioritetizuotos alternatyvos. Atsižvelgiant į ekspertų apklausos duomenis, buvo parengtas sąlyginis, apimantis pagrindines kiekvienos jų įgyvendinimo rizikų ir jų valdymo siūlymų paketą, alternatyvų sąrašas (žr. 4 skyriuje).

Vertinimo kriterijai išskirti atsižvelgiant į GRETA ekspertų grupės parengtas 2015 m.⁴⁸ ir 2019 m.⁴⁹ vertinimo ataskaitas, Šalių komiteto rekomendacijas (2015 m.⁵⁰ ir 2019 m.⁵¹), taip pat 2012 m. tyrimo „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“ ataskaitoje⁵² pristatytos apklausos rezultatus bei ataskaitos išvadas ir rekomendacijas. Siekiant nustatyti analizuojamų sričių ir kriterijų svarbą, 2022 m. birželio mėn. buvo atlikti interviu su kovos su prekyba žmonėmis ekspertais pagal struktūrizuotą klausimyną.

Atliekamos analizės metu laikytasi prielaidos, kad stebėsenos sistemą ir jos veiksmingumą apibūdina dvi vertinimo sritys: „Stebėsenos kokybę sąlygojantys veiksniai“ ir „Stebėsenos kokybė“. Pirmoji vertinimo sritis ir jos kriterijai „Aprūpinimas ištekliais“, „Procesų organizavimas“, „Institucinė sąranga“ išskirti remiantis prielaida, kad kovos su prekyba stebėsenos procesų ir rezultatų kokybė priklauso nuo aprūpinimo pakankamais ištekliais, tinkamai organizuotų procesų ir optimalių funkcijų pasiskirstymą ir atskaitomybės užtikrinimą įtvirtinančios institucinės sąrangos. Vertinimo sritis „Stebėsenos kokybė“ apima kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos proceso etapus – duomenų rinkimą, duomenų analizę, vertinimą, stebėsenos rezultatų panaudojimą – atitinkančius kriterijus, taip pat kriterijus, apibūdinančius stebėsenos rezultatus - tokius kaip stebėsenos rezultatų objektyvumas, nešališkumas ir privatumo apsauga. Kai kurie iš abiejų vertinimo sričių kriterijų yra išskaidyti į subkriterijus. Remiamasi prielaida, kad stebėsenos proceso kokybė bus užtikrinta, užtikrinus šio proceso etapų atitiktį tam tikriems kokybės reikalavimams. Modelio vertinimo sritys, kriterijai ir subkriterijai, taip pat juos atitinkančios maksimalių balų reikšmės ir svertiniai koeficientai pateikti 9 lentelėje.

9 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo sritys, kriterijai ir subkriterijai

STEBĖSENOS KOKYBĘ SĄLYGOJANTYS VEIKSNIAI
Aprūpinimas ištekliais
Žmogiškieji ištekliai
Stebėseną vykdančių darbuotojų skaičius yra optimalus.
Stebėsenos procese dalyvaujantys darbuotojai turi reikalingus gebėjimus stebėsenos funkcijoms atlikti.
Finansavimas
Stebėsenos proceso finansavimas yra optimalus.
Informacinė infrastruktūra ir ištekliai
Darbuotojai aprūpinti darbei reikalinga duomenų rinkimo, apdorojimo ir analitikos programine įranga
Darbuotojams sudarytos sąlygos naudotis registruose ir informacinėse sistemose kaupiamais duomenimis

48 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania, GRETA, June 5, 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631dc5>

49 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania, GRETA, June 21, 2019, <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>

50 Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings CP(2015) on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631dc3>

51 Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings Recommendation CP/Rec(2019)09 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania, October 18, 2019, <https://rm.coe.int/recommendation-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/16809860fc>

52 Biekša L., UAB „SEMPERA“. Tyrimo „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“ galutinė ataskaita, Vilnius: Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, 2012.

Procesų organizavimas
Stebėsenos procesas vyksta pagal nustatytas procedūras.
Stebėsenos procesas vyksta pagal nustatytą metodiką.
Vykdamas stebėseną, efektyviai ir nuosekliai bendradarbiaujama su suinteresuotomis šalimis.
Užtikrinamas stebėsenos proceso planavimas.
Užtikrinamas stebėsenos proceso koordinavimas / organizavimas.
Stebėsenos procesas integruotas į įstaigos valdymo ir tarpinstitucinius viešojo valdymo procesus (politikos formavimo, planavimo, išteklių valdymo ir kt.).
Institucinė sąranga
Stebėsenos funkcijos yra atskirtos nuo kovos su prekyba žmonėmis veiklos koordinavimo funkcijų.
STEBĖSENOS KOKYBĖ
Duomenų rinkimas
Stebėseną vykdoma pagal iš anksto nustatytus, išmatuojamus rodiklius.
Stebėsenos metu gaunami patikimi duomenys.
Skirtingų laikotarpių duomenys yra palyginami ir gali būti panaudoti laiko eilučių analizei.
Stebėseną apima visas teisės aktais nustatytas kovos su prekyba žmonėmis sritis.
Duomenų analitika
Sudaromos stebimų rodiklių reikšmių kaitos laike diagramos.
Rengiamos rodiklių reikšmių prognozės panaudojant vieno kintamojo ir/arba kelių kintamųjų laiko eilučių analizės metodus.
Panaudojant klasifikavimo metodus, identifikuojamos kovos su prekyba žmonėmis probleminės sritys.
Panaudojant regresijos ir/ar koreliacijos metodus, nustatomos sąsajos tarp rodiklių.
Sudaromi probleminių sričių žemėlapiai panaudojant GIS.
Stebėsenos rodiklių reikšmės sugretinamos skirtingose geografinėse vietovėse (savivaldybėse, regionuose ar pan.).
Vykdomi vertinimo tyrimai siekiant suprasti problemas sąlygojančius veiksniai.
Rengiamos sprendimų rekomendacijos, sprendžiant išteklių optimizavimo uždavinius.
Stebėsenos rezultatų panaudojimas
Stebėsenos rezultatai pateikiami ataskaitose.
Stebėsenos rezultatai pristatomi suinteresuotoms šalims (valstybės institucijoms, pilietinei visuomenei, akademinai bendruomenei, tarptautinėms institucijoms).
Stebėsenos rezultatai panaudojami rengiant strateginius ir veiklos planus.
Stebėsenos rezultatais remiamasi priimant viešojo valdymo sprendimus (rengiant ir priimant teisės aktus įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos lygmenyse).
Stebėsenos rezultatų objektyvumas
Stebėsenos rezultatai yra objektyvūs (t. y. pagrįsti objektyviais duomenimis).
Stebėsenos rezultatų nešališkumas
Stebėsenos rezultatai yra nešališki (t. y. neįtakojami politinių partijų ar kitų suinteresuotų grupių interesų)
Asmens duomenų apsauga
Stebėsenos procese užtikrinama asmenų privatumo apsauga.

4 priedas. Ekspertų apklausos duomenų analizė

Tyrimo metodika

Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos⁵³ sistemos esamos būklės ir institucinių alternatyvų vertinimas rėmėsi ekspertų apklausos duomenimis. Sudarius pirminį ekspertų, turinčių ilgametę patirtį kovos su prekyba žmonėmis srityje Lietuvoje, sąrašą (13 asmenų), ekspertams elektroniniu paštu buvo išsiųsti laiškai su kvietimu atsakyti į klausimus. Apklausa buvo vykdoma naudojant elektroninių apklausų platformą QuestionPro⁵⁴, ekspertams pateiktos nuorodos į klausimus šioje platformoje.

Ekspertų buvo paprašyta įvertinti kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo sritis, kriterijus ir subkriterijus. Klausimynas (skirtas svertinių koeficientų nustatymui) buvo sudarytas taip, kad būtų galima nustatyti koeficientus, kuriuos būtų galima priskirti kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo modelio sritims, kriterijams ir subkriterijams.

Taip pat buvo pateikti išsamūs kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų aprašymai ir užduoti su alternatyvų vertinimu ir įgyvendinamumu susiję klausimai.

Į dalį klausimyno klausimų atsakymus pateikė 7 ekspertai, į dalį - 6 ir 5 ekspertai. Ekspertų apklausos duomenų analizės rezultatai pateikiami šio priedo tolimesniuose skyriuose.

Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos sričių, kriterijų ir subkriterijų reikšmingumo nustatymas

Siekiant nustatyti kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos sričių (kurios suskirstytos į smulkesnius sudėtinius elementus, žr. 9 ir 10 lentelę) reikšmingumą, ekspertų buvo prašoma padalinti 100 balų kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos sritims, kriterijams ir subkriterijams. Apskaičiavus ekspertų priskirtų balų vidurkius, buvo nustatytas skirtingų kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos sričių ir jų sudedamųjų elementų reikšmingumas (žr. 3 lentelę). Atliekant funkcijų peržiūrą buvo remiamasi šiuo ekspertų vertinimu.

10 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos vertinimo modelio svartiniai koeficientai

Nr.	Modelio sritys, kriterijai ir subkriterijai	Koeficientai
1.	STEBĖSENOS KOKYBĘ SĄLYGOJANTYS VEIKSNIAI	0,36
1.1.	Aprūpinimas ištekliais	0,27
1.1.1.	Žmogiškieji ištekliai	0,44
1.1.2.	Finansavimas	0,24
1.1.3.	Informacinė infrastruktūra ir ištekliai	0,32
1.2.	Procesų organizavimas	0,37
1.2.1.	Stebėsenos procesas vyksta pagal nustatytas procedūras.	0,24
1.2.2.	Stebėsenos procesas vyksta pagal nustatytą metodiką.	0,26
1.2.3.	Vykdamas stebėseną, efektyviai ir nuosekliai bendradarbiaujama su suinteresuotomis šalimis.	0,17
1.2.4.	Užtikrinamas stebėsenos proceso planavimas.	0,19
1.2.5.	Užtikrinamas stebėsenos proceso koordinavimas / organizavimas.	0,14
1.2.6.	Stebėsenos procesas integruotas į įstaigos valdymo ir tarpinstitucinius viešojo valdymo procesus (politikos formavimo, planavimo, išteklių valdymo ir kt.).	0,24
1.3.	Institucinė sąranga	0,36
2.	STEBĖSENOS KOKYBĖ	0,64

⁵³ Stebėsenos sistema tekste vartojama plačiąją prasme, t. y. kaip Nacionalinio pranešėjo uždavinių visuma.
⁵⁴ QuestionPro, <https://www.questionpro.com/>

2.1.	Duomenų rinkimas	0,18
2.1.1.	Stebėseną vykdoma pagal iš anksto nustatytus, išmatuojamus rodiklius.	0,27
2.1.2.	Stebėsenos metu gaunami patikimi duomenys.	0,25
2.1.3.	Skirtingų laikotarpių duomenys yra palyginami ir gali būti panaudoti laiko eilučių analizei.	0,23
2.1.4.	Stebėseną apima visos teisės aktais nustatytas kovos su prekyba žmonėmis sritys.	0,25
2.2.	Duomenų analitika	0,22
2.2.1.	Sudaromos stebimų rodiklių reikšmių kaitos laike diagramos.	0,11
2.2.2.	Rengiamos rodiklių reikšmių prognozės panaudojant vieno kintamojo ir/arba kelių kintamųjų laiko eilučių analizės metodus.	0,14
2.2.3.	Panaudojant klasifikavimo metodus, identifikuojamos kovos su prekyba žmonėmis probleminės sritys.	0,16
2.2.4.	Panaudojant regresijos ir/ar koreliacijos metodus, nustatomos sąsajos tarp rodiklių.	0,10
2.2.5.	Sudaromi probleminių sričių žemėlapiai panaudojant GIS.	0,7
2.2.6.	Stebėsenos rodiklių reikšmės sugretinamos skirtingose geografinėse vietovėse (savivaldybėse, regionuose ar pan.).	0,7
2.2.7.	Vykdomi vertinimo tyrimai siekiant suprasti problemas sąlygojančius veiksniai.	0,16
2.2.8.	Rengiamos sprendimų rekomendacijos, sprendžiant išteklių optimizavimo uždavinius.	0,19
2.3.	Stebėsenos rezultatų panaudojimas	0,14
2.3.1.	Stebėsenos rezultatai pateikiami ataskaitose.	0,27
2.3.2.	Stebėsenos rezultatai pristatomi suinteresuotoms šalims (valstybės institucijoms, pilietinei visuomenei, akademinėi bendruomenei, tarptautinėms institucijoms).	0,29
2.3.3.	Stebėsenos rezultatai panaudojami rengiant strateginius ir veiklos planus.	0,21
2.3.4.	Stebėsenos rezultatais remiamasi priimant viešojo valdymo sprendimus (rengiant ir priimant teisės aktus įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos lygmenyse).	0,23
2.4.	Stebėsenos rezultatų objektyvumas	0,17
2.5.	Stebėsenos rezultatų nešališkumas	0,15
2.6.	Asmens duomenų apsauga	0,14

Koeficientai parodo ekspertų nuomonę apie skirtingų Nacionalinio pranešėjo veiklos sričių, kriterijų ir subkriterijų reikšmingumą kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemoje. Apskaičiavus ekspertų priskirtų balų vidurkius, paaiškėjo, kad ekspertai kaip svarbesnę mato „stebėsenos kokybės“ sritį (reikšmingumo balų dalis sudaro 64 proc.) nei „stebėsenos kokybę sąlygojančių veiksnių“ sritį (reikšmingumo balų dalis sudaro 36 proc.).

Atitinkamai ekspertų vertinimu stebėsenos kokybės vertinimo srities kriterijai (duomenų rinkimas, duomenų analitika, stebėsenos rezultatų panaudojimas, stebėsenos rezultatų objektyvumas, stebėsenos rezultatų nešališkumas ir asmens duomenų apsauga) yra beveik dvigubai svarbesni nei stebėsenos kokybę sąlygojančių veiksnių vertinimo srities kriterijai (aprūpinimas ištekliais, procesų organizavimas ir institucinė sąranga).

Stebėsenos kokybę sąlygojančių veiksnių vertinimo srities kriterijų – aprūpinimo ištekliais, procesų organizavimo ir institucinės sąrangos – svarbos vertinimai pasiskirstė maždaug po lygiai (reikšmingumas atitinkamai 27 proc., 37 proc. ir 36 proc.). Vertindami aprūpinimo ištekliais kriterijaus subkriterijus – žmogiškuosius išteklius, finansavimą ir informacinę infrastruktūrą ir išteklius – ekspertai kaip svarbesnį subkriterijų išskyrė žmogiškuosius išteklius (reikšmingumas 44 proc.) antroje vietoje pagal svarbą nurodė informacinius išteklius (reikšmingumas 32 proc.) ir kaip mažiausiai svarbų nurodė finansavimą (reikšmingumas 24 proc.). Procesų organizavimo reikšmingumas, apskaičiavus ekspertų vertinimo vidurkius, pasiskirstė intervale nuo 14 proc. („Užtikrinamas stebėsenos proceso koordinavimas/ organizavimas“) iki 26 proc. („Stebėsenos procesas vyksta pagal nustatytą metodiką“).

Stebėsenos kokybės vertinimo srities kriterijų reikšmingumas skirtingiems kriterijams pasiskirstė intervale nuo 14 proc. („Asmens duomenų apsauga“) iki 22 proc. („Duomenų analitika“). Vertindami duomenų rinkimo kriterijaus subkriterijus ekspertai visiems subkriterijams priskyrė panašią svarbą (reikšmingumas pasiskirstė intervale nuo 23 proc. iki 27 proc.). Vertindami duomenų analitikos kriterijaus subkriterijus ekspertai kaip svarbesnį subkriterijų išskyrė „sprendimų rekomendacijų rengimą, sprendžiant išteklių optimizavimo uždavinius“ (reikšmingumas 19 proc.), tuo tarpu kaip mažiausiai svarbius subkriterijus nurodė „GIS panaudojimą sudarant probleminių sričių žemėlapius“ ir „stebėsenos rodiklių reikšmių sugretinimą skirtingose geografinėse vietovėse“) (reikšmingumas atitinkamai po 7 proc.). Vertinant stebėsenos rezultatų panaudojimo kriterijaus subkriterijų svarbą, kaip svarbiausias subkriterijus nurodytas „Stebėsenos rezultatai pristatymas suinteresuotoms šalims“ (reikšmingumas 29 proc.), kaip mažiausiai svarbus – „stebėsenos rezultatų panaudojimas rengiant strateginius ir veiklos planus“ (reikšmingumas 21 proc.).

Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo vertinimas

4 lentelėje pateikti kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo vertinimo pagal ekspertų apklausos duomenis rezultatai. Lentelės stulpeliuose pateikti respondentų atsakymų į klausimyno klausimus reikšmių procentinis pasiskirstymas (dichotominės skalės klausimams) ir į klausimus atsakusių respondentų skaičiai. Į klausimyną buvo įtraukti ir atviri klausimai – atsakymai į šiuos klausimus taip pat pateikti 4 lentelėje. Atsakius į klausimą, kad alternatyvos nėra įmanoma įgyvendinti, buvo paprašyta atsakymą pakomentuoti.

11 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų įgyvendinamumo vertinimo apklausos rezultatai

	I alternatyva	N	II alternatyva	N	III alternatyva	N	IV alternatyva	N
Ar, Jūsų požiūriu, šią kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvą yra įmanoma įgyvendinti?								
Taip	62.50%	5	85.71%	6	50.00%	3	50.00%	3
Ne	37.50%	3	14.29%	1	50.00%	3	50.00%	3
Jeigu turite pasiūlymų dėl to, jog Lietuvoje būtų priimtinos ir kitos kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvos, kurios nebuvo vertintos šioje apklausoje, pakomentuokite:								
1. Ne Seimo kontrolierių įstaigos Žmogaus teisių biuras, o Seimo kontrolierius (vykdydamas nacionalinės žmogaus teisių institucijos funkcijas). Bet tam reikėtų Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimų. Lygių galimybių kontrolierės tarnyba. Arba variantas, kai Seimo kontrolierius arba jo tvirtinama nepriklausoma komisija vykdo stebėseną, o nacionalinis pranešėjas yra VRM tarnautojas, kuris rengia ir teikia reikiamas ataskaitas remdamasis Seimo kontrolieriaus arba jo tvirtinamos nepriklausomos komisijos surinktais duomenimis (analogija - pagal Lygių galimybių įstatymo 15-1 straipsnį lygių galimybių kontrolieriaus tvirtinama komisija vykdo JT neįgalųjų teisių konvencijos stebėseną, o ataskaitas pagal konvenciją rengia tarpinstitucinė SADM vadovaujama komisija).								
2. Lygių galimybių kontrolierės tarnyba								

Ekspertų argumentai atsakant į klausimą, kodėl, jų požiūriu, neįmanoma įgyvendinti vienos ar kitos alternatyvos, buvo šie:

- Trijų ekspertų požiūriu, I-oji (3 iš 8 ekspertų) ir IV-oji (3 iš 6 ekspertų) alternatyvos yra nepatrauklios, nes, pasirinkus kurią nors iš šių alternatyvų, išlieka interesų konflikto situacija, neužtikrinamas nacionalinio pranešėjo nepriklausomumo principas, nes stebėsenos funkcijas vykdantis padalinys arba stebėsenos funkcijas vykdantys darbuotojai išlieka pavaldūs vidaus reikalų ministrui - t. y. koordinavimo ir stebėsenos funkcijas, ekspertų vertinimu, vykdytų tas pats subjektas – Vidaus reikalų ministerija.

- III-ąją alternatyvą trys (iš 6) ekspertai atmetė kaip netinkamą dėl didelių kaštų, kurie siejami su naujos įstaigos steigimu.

- Vieno (iš 7) eksperto argumentacija dėl II-osios alternatyvos nepatrauklumo nebuvo konkreti – buvo atsakyta, kad ši alternatyva nepriimtina todėl, kad kitos alternatyvos yra priimtinesnės.

Pateikti keli pasiūlymai dėl kitų alternatyvų kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos pertvarkymui. Vienas ekspertas pasiūlė, kad galima būtų nacionalinio pranešėjo vykdomas stebėsenos funkcijas perduoti ne Seimo kontrolierių įstaigos Žmogaus teisių biurui, o pačiam Seimo kontrolieriui, ataskaitų rengimo ir teikimo funkcijas paliekant Vidaus reikalų ministerijos tarnautojui. Kitas ekspertas pasiūlė, kad kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos funkcijas galėtų perimti Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba.

12 lentelėje pateikta kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų palyginamoji analizė pagal ekspertų pateiktus atsakymus į klausimą dėl geriausios alternatyvos

12 lentelė. Ekspertų vertinimas dėl geriausios alternatyvos

	I alternatyva	II alternatyva	III alternatyva	IV alternatyva
Alternatyvų vertinimas (maks. 5 balai)	3.48	4.42	4.38	3.02

Ekspertams buvo pateiktas klausimas dėl jų manymu geriausios alternatyvos. Ekspertai geriausiai 5 balų skalėje įvertino II-ąją alternatyvą (4.42 balo) ir III-ąją alternatyvą (4.38 balo). Ekspertų vertinimu I-oji ir IV-oji alternatyvos, nors ir viršija vidutinio įvertinimo ribą, tačiau yra mažiau patrauklios.

Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų kaštų analizė

Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų sąnaudų analizė buvo atlikta panaudojant **supaprastintą sąnaudų analizės metodiką**: sąnaudų palyginimas taikant „sąnaudų nešėjo“ įvertinimo metodą. Taikant šį metodą nagrinėjama atveju visos sąnaudos skaičiuojamos vienai darbo vietai (13 lentelė), kadangi didžioji sąnaudų dalis tenka būtent darbo jėgos išlaikymui, o pagrindinė veikla yra susijusi su intelektine darbuotojų veikla. Skaičiavimai atlikti pagal 2021 m. atvirus duomenis, skelbiamus Finansų ministerijos⁵⁵ ir Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SODRA).⁵⁶

13 lentelė. Vidutinių darbo vietos sąnaudų įstaigose apskaičiavimas

Įstaiga	Kitos išlaidos įstaigos įprastą veiklą finansuojančioje priemonėje 2021 m., EUR	Kitos išlaidos 1 darbuotojui per mėn., EUR	Vidutinio mėnesinio DU vidurkis 2021 m., EUR	Vidutinis darbuotojų skaičius 2021 m.	Vidutinė darbo vietos kaina 2021 m., EUR
Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija	610 052,53	269,22	2 461	189	2 730
Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga	225 442	507,75	2 362	37	2 870
Atskira įstaiga	60 055,27	625,58	1 508	8	2 134

14 lentelėje pateiktos kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų sąnaudos. Apskaičiuojant sąnaudas, buvo įvertinta kiekvienos alternatyvos darbo vietos kaina Eur per metus ir naujų darbuotojų poreikis alternatyvos įgyvendinimo atveju. Ketvirtoje alternatyvoje taip pat įvertintos užsakomųjų tyrimų sąnaudos.

Sąnaudų analizė atskleidė, kad didžiausios sąnaudos numatytos III-ai alternatyvai, nes įgyvendinus šią alternatyvą būtų reikalinga įdarbinti 9 darbuotojus (dalis jų atliktų įstaigos vidaus administravimo funkcijas). Mažiausios sąnaudos numatomos tuo atveju, jei būtų įgyvendinta IV-oji alternatyva, nes įsteigus nepriklausomą stebėsenos pareigybę VRM, nacionalinio pranešėjo funkcijas įgyvendintų du darbuotojai, taip pat būtų skiriama lėšų analizės ir vertinimo užsakomųjų tyrimų įgyvendinimui. I-osios ir II-alternatyvų sąnaudos yra didesnės nei IV-osios alternatyvos sąnaudos, nes šių alternatyvų atvejais numatyta, kad nacionalinio pranešėjo funkcijas įgyvendins po penkis⁵⁷ darbuotojus (steigiant atskirą struktūrinį padalinį VRM arba didinant pareigybių skaičių Žmogaus teisių biure), atliekančius ne tik duomenų rinkimo, teikimo (nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu), bet ir jų analizės funkcijas.

14 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų sąnaudos

Alternatyvos pavadinimas ir Nr.; išlaidų tipai	Darbuotojų sk.	Darbo vietos kaina, EUR per metus	Sąnaudos per metus (mln. Eur)
Alternatyva I: VRM padalinys			
Darbuotojai funkcijoms įgyvendinti	5	2730	0,16
Alternatyva II: Seimo kontrolierių įstaigos padalinys			
Darbuotojai funkcijoms įgyvendinti	5	2870	0,17
Alternatyva III: Atskira įstaiga⁵⁸			
Darbuotojai funkcijoms įgyvendinti	9	2134	0,23
Alternatyva IV: Stebėsenos pareigybės (nepriklausomos) įsteigimas VRM			

⁵⁵ Finansų ministerijos atvirų duomenų prieiga, <https://rinkiniai.lietuvosfinansai.lt/>

⁵⁶ SODRA atviri įmonių duomenys, <https://atvira.sodra.lt/imonos/>

⁵⁷ Atlikto tyrimo (2012 m. Dr. Lauryno Biekšos ir UAB „SEMPERA“ atliktas tyrimas „Nacionalinio pranešėjo prekybai žmonėmis instituto įgyvendinimas Lietuvoje“. Tyrimo metu atlikta 27 atsakingų Lietuvos institucijų ir organizacijų specialistų apklausa) metu buvo nustatyta, kad optimaliausias Nacionalinio pranešėjo funkcijų vykdytojų skaičius yra 4-5 darbuotojai, atitinkamai visose alternatyvose, siekiant įvertinti didžiausią galimą išlaidų kiekį, parinktas vienodas uždavinius vykdančių darbuotojų skaičius.

⁵⁸ Remiantis Lietuvos Respublikos akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnybos faktiniais duomenimis.

Darbuotojai funkcijoms įgyvendinti	2	2730	0,066
Užsakomieji darbai: Stebėjimo ir analizės tyrimas	tyrimų skaičius	įkainis	Sąnaudos per metus (mln. Eur)
	1	10000	0,01
			0,076

15 lentelėje pateikti visų keturių alternatyvų sąnaudų – veiksmingumo analizės rezultatai. Šios lentelės pirmoje eilutėje pateiktos alternatyvų sąnaudos mln. Eur per metus, kurių apskaičiavimo pagrindimas buvo pateiktas 14 lentelėje. Antroje eilutėje pateikiamos kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų kaštų reitingas, parodantis alternatyvos įgyvendinimo tiesiogines sąnaudas nuo mažiausios iki didžiausios. Alternatyvų sąnaudų reitingas gali būti sprendimo pagrindimas, kuomet alternatyvų įgyvendinamumas yra analogiškai tinkamas.

15 lentelė. Kovos su prekyba žmonėmis stebėsenos sistemos alternatyvų reitingavimas sąnaudų analizės pagrindu

	I alternatyva	II alternatyva	III alternatyva	IV alternatyva
Sąnaudos (mln. Eur)	0,164	0,172	0,230	0,076
REITINGAS	2	3	4	1

Alternatyvų sąnaudų analizė atskleidė, kad IV-osios alternatyvos įgyvendinimas pareikalautų mažiausių tiesioginių kaštų. I-oji ir II-oji alternatyva atitinkamai reitinguojamos kaip antrąją ir trečiąją vietą pagal kaštų poreikį užimančios alternatyvos. Didžiausias sąnaudų poreikis indikuojamas įgyvendinant III-ąją alternatyvą.

I-oji ir II-oji alternatyvos, dėl sąlyginai nedidelio sąnaudų skirtumo, sąnaudų aspektu gali būti laikomos lygiavertėmis ir jų pasirinkimas gali būti grindžiamas alternatyvų įgyvendinimo rizikų ir jų valdymo priemonių vertinimu.

Mažiausiai patraukli III-ioji alternatyva, dėl didžiausių jos įgyvendinimo sąnaudų.

Funkcijų peržiūros metu atliktos funkcijų analizės ir ekspertų apklausos rezultatai parodė, kad nei viena iš numatytų alternatyvų ekspertų vertinimu nebuvo kategoriškai atmesta kaip neįgyvendinama, t. y. visų jų įgyvendinamumo vidutinis įvertinimas buvo labiau teigiamas. Tačiau dėl I-osios ir IV-osios alternatyvos buvo pateikta pastabų dėl rizikos nepasiekti pokyčio tikslo – užtikrinti Nacionalinio pranešėjo instituto nepriklausomumą. Dėl II-osios alternatyvos įgyvendinamumo indikuojamos atitikties konstitucinei sąrangai ir kompetencijų riboms rizikos. Dėl III-osios alternatyvos išsakyti pastebėjimai dėl sąlyginai didelių pokyčio sąnaudų.

Alternatyvų pasirinkimu įtakojamo pokyčio rizikos indikuoja didesnius I-osios, II-osios ir IV-osios alternatyvos įgyvendinimo ribojimus. Prieš priimant tvarų sprendimą politikos formuotojai gali inicijuoti sprendimo poveikio vertinimą, kuris, kaštų - veiksmingumo vertinimo pagrindu, sudarytų sąlygas priimti daugiakriteriniu principu ir rizikų valdymu pagrįstą sprendimą.



Kuriame pamatus pagrįstiems ir
įžvalgiems viešosios politikos sprendimams