

LIETUVOS TEISĖS UNIVERSITETAS

Alfonsas Laurinavičius

**TARNYBINĖ TEISĖ:
STATUTINĖS VALSTYBĖS
TARNYBOS TEISINIS
REGULIAVIMAS**

Monografija

Vilnius 2003

UDK 351.74/.76(474.5)(094)
La486

Recenzavo:

Vilniaus Gedimino technikos universiteto prof. habil. dr. **Borisas Melnikas**,

Lietuvos teisės universiteto Socialinio darbo fakulteto Psichologijos katedros prof. habil. dr. **Viktoras Justickis**,

Vilniaus universiteto doc. dr. **Gintautas Bužinskas**.

Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros 2003 m. birželio 26 d. posėdžio sprendimu (protokolas Nr. 1MVK-7) monografija rekomenduota spausdinti.

Lietuvos teisės universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų bei metodinių leidinių aprobavimo spaudai komisija 2003 m. rugsėjo 9 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-1) monografiją patvirtino spausdinti.

Leidinio rengimą parėmė
Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas

TURINYS

Autoriaus žodis.....	8
IŽANGA.....	10
1 skirsnis.....	
VALSTYBĖS TARNYBOS KONCEPCIJA.....	10
1. Valstybės ir jos institucijų funkcijų santykis.....	11
2. Valstybės valdžios paradigma.....	14
3. Valstybės funkcijų įgyvendinimo formos.....	16
4. Jėgos (policinės) funkcijos institucionalizavimas.....	20
5. Viešosios saugos funkcija teisinėje valstybėje.....	23
6. Europos teisės principai ir valstybės tarnybos reglamentavimas....	27
7. Valstybės tarnybos vidaus administravimo reikšmė.....	34
2 skirsnis	
ŽMOGAUS AUTONOMIŠKUMO PALAIKYMO TRADICIJA... 36	
1. Valstybės demokratinio valdymo ištakos.....	40
2. Autoritarinis modelis: bizantiškasis valstybės valdymo fenomenas	45
3. Pilietinio gyvenimo (<i>vita civile</i>) dėsniai.....	50
4. Šių dienų valstybės tarnybos veiklos problemiškas.....	52
3 skirsnis	
MOKSLINIO TYRINĖJIMO PAGRĮSTUMAS.....	55
1. Tyrimo metodas.....	56
2. Tyrinėjimų apžvalga.....	59
3. Pagrindinės tarnybinės teisės sąvokos.....	62
I DALIS	
STATUTINIŲ TARNYBŲ ADMINISTRAVIMAS.....	65
1 skirsnis	
TARNYBINĖS TEISĖS KONCEPCIJA.....	65
1. Vidinio valdymo paradigma.....	70
2. Tarnybinės teisės dalykas ir metodas.....	73
3. Tarnybinės teisės funkcija (reikšmė).....	79
4. Tarnybinės teisės santykis su Konstitucija.....	83
5. Ar reikalinga tarnybinės (valstybės tarnybos) teisė?	88

2 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ STATUSAS.....	91
1. Statutinių valstybės įstaigų ir pareigūnų statusas.....	91
2. Karjeros statutinių pareigūnų statuso apibrėžimo problema.....	96
3. Statutas ir drausmės, disciplinos samprata.....	102
4. Statutinių pareigūnų teisinis statusas.....	105
5. Bendrieji ir specialieji reikalavimai.....	111
6. Teisių ir pareigų darnos statutinėje tarnyboje problema.....	115
7. Valstybės tarnautojų įtaka valstybės politikai.....	120

3 skirsnis

ŠIUOLAIKINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS PARADIGMA.....	123
1. Naujoji viešojo administravimo tarnyba.....	124
2. Pilietiškumas ir „visuomeniškumas“ ginant socialines vertybes.....	126
3. Valstybės tarnybų pasirengimas dirbti su piliečiais.....	130
4. Novatoriškos veiklos filosofija.....	132
5. Bendradarbiavimo patirties (remiantis policijos pavyzdžiu) tyrimas.....	135
5.1. Požiūris į visuomenines institucijas.....	135
5.2. Ar teisės pažeidimų atskleidimas yra paskata bendruomenei ir policijai bendradarbiauti?	143
5.3. Statutinių pareigūnų poreikiai bei subjektiniai interesai.....	146
5.4. Vidinės policijos įstaigų problemos.....	148

4 skirsnis

STATUTINĖS TARNYBŲ VEIKLOS POLITIKA.....	153
1. Statutinių karjeros tarnybų veiklos ypatumai.....	153
2. Pagrindinės tarnybinės veiklos kontrolės ir vertinimo idėjos.....	156
3. Kai kurios policijos institucijų tarnavimo bendruomenei problemos.....	160
4. Statutinės tarnybos pavyzdžio analizė (Tyrimo apibūdinimas).....	166
5. Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime.....	169
6. Valstybės jėgos funkcija ir šiuolaikinės policijos veiklos problemos.....	172
7. Novatoriškos statutinių tarnybų veiklos prielaidos.....	176

5 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ ATSAKOMYBĖ.....	178
1. Drausminė, arba tarnybinė, atsakomybė.....	180
2. Teisiniai santykiai.....	182

2.1. Tarnybinės teisės pažeidimo objektas.....	184
2.2. Objektvyioji pusė.....	187
2.3. Subjektas.....	188
2.4. Subjektvyioji pusė.....	191
3. Socialinė statutinių pareigūnų atsakomybė.....	194
4. Kai kurios pareigūnų atsakomybės problemos.....	196
5. Požiūris į viešąją kontrolę.....	207
6. Teorinis ir praktinis statutinių valstybės pareigūnų atsakomybės aspektai.....	212

II DALIS

SPECIALIEJI STATUTINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS TEISĖS KLAUSIMAI.....214

1 skirsnis

KARJEROS PROCESŲ VALDYMAS.....214

1. Statutinės valstybės tarnybos karjeros pareigūno sąvokos problema.....	215
2. Istorinės karjeros valstybės tarnybos prielaidos.....	221
3. Karjeros procesų valdymo metodologinis pagrindas.....	226
4. Viešojo administravimo subjektai – aktyvūs socialinių procesų dalyviai.....	231

2 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS YPATUMAI..... 233

1. Charizmatinis statutinės valstybės tarnybos valdymo aspektas.....	233
2. Karjeros procesų valstybės tarnyboje valdymo paradigma.....	236
3. Galimybių siekti karjeros reliatyvumas.....	240

3 skirsnis

ŠALIES STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS PROBLEMOS..... 243

1. Šiuolaikinė valstybės tarnybos koncepcija.....	244
2. Pareigūnų karjeros procesų valdymas.....	249
3. Pagrindinių karjeros nuostatų analizė.....	252
4. Šalies policijos ir muitinės pareigūnų karjeros valdymo problemos.....	256
5. Karjeros valdymo pagrindas.....	264

4 skirsnis

DISKRECIJA.....	267
1. Diskrecinė valdžia.....	268
2. Policijos profesionalumas.....	272
3. Pareigūnų diskrecijos kontrolė.....	275
4. Diskrecijos kontrolės reglamentavimas.....	280
5. Teisminė diskrecijos kontrolė.....	283
6. Policijos diskrecija naudojant jėgą.....	285
7. Diskrecija – šiuolaikinio viešojo administravimo skiriamasis bruožas.....	292

5 skirsnis

STATUTINIŲ TARNYBŲ DEONTOLOGIJA.....	295
1. Lietuvos valstybės tarnybos deontologijos ištakos.....	296
2. Deontologija socialinių normų sistemoje.....	301
3. Profesinės deontologijos dalykas.....	303
4. Deontologiniai vertinimai.....	306
5. Statutinių tarnybų deontologinė reglamentacija.....	309

6 skirsnis

DALYKINĖ ETIKA.....	314
Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija	
1. Dalykinės etikos poreikis.....	315
2. Istorinės dalykinės etikos ištakos.....	318
3. Dalykinės etikos infrastruktūra.....	321
4. Etikos kodeksai.....	323
5. Etikos kodeksų tobulinimas atsižvelgiant į nuolat kintančius tarnybinės veiklos reikalavimus.....	327
6. Europos policijos etikos kodekso taikymas Lietuvoje.....	329
7. Deontologijos reikšmė šių dienų administravime.....	334
8. Šalies statutinių pareigūnų požiūris į etikos, „rekomenduojamų kursų“ reikalavimus.....	337
9. Deontologija, dalykinė etika – tarnybinės teisės sudedamoji dalis.	341

EPILOGAS.....	344
---------------	-----

CIVIL SERVICE LAW: LEGAL REGULATION OF
STATUTORY PUBLIC ADMINISTRATION.....

Summary	360
Sources and standards of Civil Service Law.....	361

Contents of the book.....	362
The main conclusions.....	365
PRIEDAI.....	368
1 priedas. Policininkų respondentų grupės pagal stažą.....	368
2 priedas. Policijos pareigūnai išskirti svarbiausių visuomeninių ir privačių darinių, kurie rūpinasi bendruomenės teisėtvara, proc.	368
3 priedas. Steigtinos rajone visuomeninės institucijos, proc.	369
4 priedas. Policijos pareigūnų, neturinčių informacijos apie išaiškintus nusikaltimus aptarnaujamame rajone, proc.	369
5 priedas. Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime.....	370
6 priedas. Visuomeninių organizacijų steigimas policijoje (1996– 2001 m. sociologinių tyrimų duomenys).....	370
7 priedas. Piktnaudžiavimo policijos specialiosiomis priemonėmis priežastys proc.	371
8 priedas. Piktnaudžiavimas policijos specialiosiomis priemonėmis proc.	372
8A priedas. Piktnaudžiavimas policijos specialiosiomis priemonėmis	373
9 priedas. Reagavimas į tarnybinių priedermių, teisinių pareigų pažeidimus (1996–2001 m. sociologinių tyrimų duomenys).....	374
10 priedas. Universalus personalo vertinimo (atestavimo) testas.....	375
11 priedas. Personalo vertinimo (atestavimo) kriterijai.....	377
Literatūra.....	386

*Nuo gyvūnų žmogus skiriasi tuo,
kad instinktai negali jam nurodyti, ko siekti;
nuo vakarykščio žmogaus jis skiriasi
tuo, kad tradicijos negali jam nurodyti,
ką jis privalo daryti.
Nežinodamas nei ko jam reikia,
nei ką jis privalo daryti,
žmogus, atrodo, nelabai suvokia, ko nori.
Todėl jis arba geidžia to, ko ir kiti (konformizmas),
arba daro tai, ką kiti liepia (totalitarizmas)*

Viktoras Franklis

Autoriaus žodis

Lietuva, kaip ir kitos pokomunistinio regiono valstybės, išgyvena nacionalinės teisės reformos laikotarpį. Šis procesas yra viską apiman-tis. Viena vertus, efektyvios teisės poreikis primygtinai verčia visuome-ninius santykius ir procesus reguliuoti taip, kad viešoji tvarka kuo la-biau atitiktų tautos mentalitetą ir giluminius nacionalinio gyvenimo būdo bruožus, kitaip sakant, efektyvios tvarkos poreikis skatina autentiškos teisės paieškas. Kita vertus, šalies eurointegraciniai procesai įsakmiai verčia ne formaliai perimti, metodologiškai įtvirtinti naciona-linėje teisėje galiojančią Europos teisę bei tarptautinės jurisprudencijos suformuluotus bendruosius teisės principus, bet perimti visą Europos ir apskritai Vakarų teisinį palikimą, neišskiriant nė mokslinio. Integraci-nius procesus daro itin sudėtingus ir tai, kad pats Vakarų pasaulis išgy-vena didelių permainų laikotarpį: pastarasis dešimtmetis žymi perėjimą nuo administracinės prie vadybinės valstybės.

Valstybės tarnybos teisės tyrinėjimai yra bandymas apibrėžti vi-suomeninių santykių sritį, kuri turėtų būti analizuojama kaip savaran-kiška teisės mokslo šaka, savarankiška normų sistema ir kaip studijų disciplina. Kuriant teisę, visada susiduriama su daugybe nuomonių. Praktikų ir mokslininkų pastangos analizuoti, tyrinėti ir kurti valstybės statutinės tarnybos teisę vertinamos itin skeptiškai. Šis darbas dažnai politologų, teisininkų iš aukštų tribūnų vertinamas kaip beprasmiškas.

Nuomonių įvairovė Vakarų teisininkų niekada nestebino, nes tei-sės moksle nuolat keliamas klausimas, kas yra jo dalykas, ir vargu ar

kada nors į šį klausimą bus atsakyta vienareikšmiškai. Kad ir kaip ji būtų suvokiama ir aiškinama, vienu požiūriu visi sutaria – teisė yra tokia elgesio laisvė, kurią nustato arba toleruoja teisinė bendruomenė. Negalima atmesti ir kitos – akademinės bendruomenės intereso – troškimo nustatyti bendriausiųjų teisės dėsningumą įtaką reguliuojant viešuosius santykius apskritai ir kiekvieną visuomeninių santykių sritį.

Ir tai nenuostabu, nes visiems, o ypač turintiems ypatingą, tarkime, policininko, muitininko ar specialiųjų tyrimų tarnybų pareigūno, socialinį statusą, svarbu gebėti suvokti visuomenėje vykstančius procesus, tų procesų įtakos mechanizmus. Šių dienų statutinės, arba sugriežtintos drausmės, valstybės tarnybos pareigūnas, atlikdamas viešojo administravimo įgaliojimus, kartu yra ir viešųjų santykių vadybininkas. Daugelį sprendimų jam tenka priimti savarankiškai, o tai reiškia – gebėti tarnybinėje veikloje remtis socialinių normų įvairove, kad net sudėtingiausioje situacijoje išliktų teisingas, objektyvus savo ir kitų atžvilgiu. Teisė kaip tik ir yra vienas tokių santykius objektyvizuojančių mechanizmų. Ji permelkia visą socialinį gyvenimą, pasak A. Vaišvilos, yra ypatinga socialinio gyvenimo sutvarkymo forma, kiekvienos socialiai organizuotos grupės ar institucijos skeletas arba savotiškas viso socialinio gyvenimo karkasas.

Viliuosi, kad šis leidinys, kuriame analizuojamos statutinių institucijų veiklos reglamentavimo problemos bei stengiamasi pagrįsti jų ypatingą socialinį statusą, sukels skaitytojui naujų minčių ir tuo prisidės stiprinant teisinę demokratinę Lietuvos valstybę, kuriant brandžią pilietinę visuomenę.

IŽANGA

1 skirsnis VALSTYBĖS TARNYBOS KONCEPCIJA

Teisė visuomet yra tam tikros elgesio galimybės bei ribos ir tas elgesio reguliatorius, kuris nustato šias galimybes ir nubrėžia šias ribas.

Egidijus Kūris

Valstybinis valdymas įgyvendinamas per valstybės ir savivaldybių institucijas, kasdieniu šių institucijų pareigūnų, tarnautojų darbu – tarnavimu visuomenės labui.

Buvusioje SSSR valstybės valdymo institucijų statusas buvo reguliuojamas vadovaujantis partokratinėmis tradicijomis, formalizuotomis centrinių partijos „organų“ dokumentuose, ir remiantis šiais dokumentais priimtais įstatymais. Valstybinio valdymo institucijos buvo suaugusios su atitinkamomis vienvaldės partinės hierarchijos įstaigomis ir veikė pagal vieną partijos ir vyriausybės totalitarinę valdymo programą.

Per visą sovietmetį nebuvo net bandymų valstybės tarnybą reglamentuoti teisiškai. Pagrindinis dokumentas, kuriuo savo veikloje rėmėsi tuometinės valstybės tarnybos, buvo vienvaldės komunistų partijos (KPSS) suvažiavimų medžiaga. Vadinamosios jėgos struktūros (valstybės sienos apsauga, milicija, valstybės saugumo įstaigos ir kt.) buvo karinės arba sukarintos valstybės tarnybos, administruojamos vadovaujantis kariuomenės „disciplinariniais“ statutais.

Šiuolaikinė Lietuvos valstybinio valdymo reforma orientuota kurti teisinę demokratinę valstybę, skatinti pilietinės visuomenės brandą, pilietines iniciatyvas. Suprantama, kad ji turi būti nulemta natūralaus tautos kūrybinių galių raidos proceso, tačiau būtina deramai vertinti galimybes remtis sukaupta Vakarų patirtimi, jų teikiama humanitarine parama.

Vykdamt viešąjį administravimo, kaip ir kitų socialinio gyvenimo sričių, reformas, susiduriama su dideliais sunkumais, kylančiais ir iš mus persekiojančio sovietinio paveldo ir dėl ekonominių sunkumų (materialinės viešųjų santykių išraiškos, realiųjų vertybių trivialumo). Bene sudėtingiausių problemų, kurioms spręsti reikia ypač daug laiko ir nuoseklaus, kruopštaus darbo, kyla dėl mūsų menkai išvystytos visuomeninės sąmonės (trivialaus idealiojo viešųjų santykių vaizdinio, iškreipto idealijų vertybių suvokimo, nomadinės sąmonės). Šias aplinkybes lemia tai, kad visuomenė, spręsdama saugumo problemas, nesugeba naudotis pilietinėmis iniciatyvomis, todėl nuolat kaltina statutinės įstaigas, pareigūnus aplaidumu, reikalauja juos veikti ryžtingai, be pagrindo taikyti represines poveikio priemones bei specialiuosius policinės veiklos metodus. Teisinės valstybės idėja išreiškia politinio gyvenimo, šalies valdymo, viešųjų santykių administravimo demokratėjimą. Siekis pakenkti valstybę, visuomenę teisei visada ėjo ir tebeina kartu su laisvės, demokratijos ir žmogaus teisių ginties idėja¹. Teisės viešpatavimas yra pagrindinis būdas (forma) įtvirtinti humanizmo principais pagrįstą viešųjų santykių dermę – demokratijos turinį.

1. Valstybės ir jos institucijų funkcijų santykis

Demokratija ir teisinė valstybė santykiauja kaip turinys ir forma.

Alfonsas Vaišvila

Šių dienų valstybės samprata neatsiejama nuo demokratijos, o šios sąvokos turinys nuolat kinta, yra sąlygotas ir laiko, ir erdvės, nes išreiškia iš vertybinių nuostatų kylančius žmonių poreikius. Teisinė valstybė formuojasi kaip teisinis, organizacinis mechanizmas, kurio paskirtis įgyvendinti vertybes bei plėtoti žmogaus poreikių įvairovę: nuo žemiausio lygio – gauti valstybės garantijas savo egzistencijai palaikyti (fizinei gyvybei, sveikatai) iki aukštos kultūros, intelektualinių poreikių². Reikia

¹ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000, p. 67.

² A. Laurinavičius. Žmogaus teisės ir policijos veikla. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, p. 18–24.

sutikti su šių dienų mokslo teiginiu, kad pozityviosios teisės tobulinimas reiškia poslinkį socialinės teisinės valstybės link. Šiuo požiūriu mokslinės analizės tikslas – atskleisti nuolat plėtojamą teisės vaidmenį sudarant prielaidas žmogaus, socialinių darinių teisių dinamikai. Todėl manytume, kad tarnybinės teisės analizę reikėtų pradėti nuo aplinkybių, sąlygojančių valstybės ir jos tarnybų *funkcijų* raidą.

Valstybės ir jos institucijų funkcijos yra materializuotos jas teisiškai apibrėžiant, nustatant institucijų uždavinius, įstaigų ir pareigūnų tarnybinį statusą. Be to, atsižvelgiant į valstybės, visuomenės raidos aplinkybes, išskiriami tam tikrų funkcijų prioritetai. Taigi tyrinėjant statutinių tarnybų administravimą teisinės valstybės raidos požiūriu, svarbu analizuoti šį procesą per kintančią teisės ir valstybės (ją sudarančių institucijų) sąvokų sampratą visuomenėje. Tačiau tai gana sunkus uždavinys, nes teisės samprata apskritai, o ir valstybės apibrėžimas yra gana reliatyvūs, nulemti istorinės patirties, gyvenimo būdo, tautinio charakterio. Taigi nėra visuotinai priimto teisės objekto apibrėžimo. Suprantama, kad tai viena iš problemų, kylanti apibrėžiant valstybės tarnybos teisę, analizuojant statutinių tarnybų vidaus santykius teisės požiūriu. Nuomonių įvairovė atsiranda dėl daugelio priežasčių, ir jos šiame darbe yra vienas iš svarbiausių tyrinėjimo objektų. Pavyzdžiui, E. Kūris³ išskiria bent kelias esmines diskusijų ar net prieštaravimų prielaidas:

1. Teisė yra ne tik socialinis, bet ir psichologinis, kultūrinis fenomenas, todėl ir neuniversalus reiškinys. Kiekvienoje tautoje ir kultūroje teisė reiškiasi skirtingai ir turi skirtingą turinį.
2. Teisės pažinimas – vienas visuomenės gyvenimo pažinimo aspektų. O visuomenės gyvenimas aiškinamas remiantis įvairiomis, dažnai tarp savęs nesuderinamomis epistemologijomis⁴.
3. Teisė visada yra susijusi su vertybėmis. Visuomenės nariai puoselėja skirtingas vertybes. Tad net tai pačiai visuomenei ir kultūrai priklausantys žmonės gali skirtingai suvokti teisę, jų nuomonės gali nesutapti vien dėl to, kad skiriasi tų žmonių socialiniai interesai ir vertybinės orientacijos.
4. Teisė neatsiejama nuo žmonių (ir jų grupių), kurių elgesį ji reguliuoja, interesų: vienus interesus ji atitinka, įtvirtina ir gina, kitus – palaiko iš dalies arba draudžia juos įgyvendinti.

³ E. Kūris. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis // H. Kelsen. Grynoji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002, p. 23.

⁴ Epistemologija (gr. *episteme* – žinios, *logos* – mokymas) – mokymas apie tiesą ir būdas ją išaiškinti, gnoseologijos kaip pažinimo teorijos dalis.

Priežasčių, skatinančių nuolat diskutuoti teisės objekto sampratos klausimais, yra labai daug, todėl itin problemiška nacionalinės teisės kontekste rasti bendrą rodiklį, siekiant pateikti kiek neįprastą, sąmonės požiūriu neadaptuotą viešųjų santykių srities teisinę studiją. Labai keista, bet mūsų šalyje su didžiausia kritika dažniausiai susiduria siekiai kurti teisinės priemonės, ginančias žmogaus teisę į autonomiją – jo fizinę, psichinę saugą, užkertančias kelią įvairiems subjektams kištis į jo asmeninį gyvenimą. Per Lietuvos Nepriklausomybės dešimtmetį iš dalies buvo atkreiptas valdžios ir mokslininkų dėmesys į pagrindines šalies žmogaus teisių ir laisvių problemas. Deja, valdžios įstaigų, ir ypač statutinių tarnybų, pareigūnai iki šiol dažnai nesuvokiami kaip visaverčiai piliečiai, galintys turėti subjektinių teisių. Statutinės, arba vadinamosios jėgos, specialiosios, valstybės įstaigos ir jų pareigūnai, turintys pareigą užtikrinti kitų saugų gyvenimą, patys dažnai yra menkai ar visai įstatymo neginami. Pas mus vis dar laikomasi seno iš pirmo žvilgsnio nekalto šūkiu: „nėra žmogaus – nėra problemos“. Tai reiškia, kad daugiausia dėmesio skiriama valstybės institucijai – kolektyvinei atsakomybei, „munduro“ garbei ir kitiems autokratiniais, karinio režimo reliktais, bet ne čia dirbančiam asmeniui. Pareigūnas laikomas beteisiu komandos nariu, ir jo interesai privalo sutapti su „fatališkais“ įstaigai primestais tikslais. Trumpai tariant, tarnybinėje veikloje individų autonomiškumas yra priešinamas jų solidarumui. Iš to kyla daugelis problemų, kurios viešojo administravimo specialistų ir mokslininkų traktuojamos kaip pareigūnų nesugebėjimas konceptualiai mąstyti, parengti savo veiklos strategijas. Šios problemos (teisinės sąmonės deformacijos) išraiška kasdienybėje – nesugebėjimas ar nenoras adekvačiai vertinti valstybės funkcijų dinamiką. Šios problemos tyrinėjimas buitinių poreikių lygmeniu – tai vienas iš didžiausių trukdžių siekti spartesnės šalies demokratinės visuomenės pilietiško tendencijų raidos.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad valstybės funkcijos tradiciškai yra apibrėžiamos kaip pagrindinės veiklos kryptys. Todėl jas analizuojant galima nustatyti, kas lemia valstybės esmę, jos turinį, kokių siekiama tikslų, apibūdinti valstybės socialinę paskirtį. Tai duoda pagrindą konceptualiai spręsti, kaip geriau įgyvendinti konkrečios valstybės tarnybos uždavinius. Taigi valstybės veiklos kryptys, įgyvendinant jos pagrindinius tikslus ir uždavinius, vadinamos valstybės funkcijomis.

Valstybės funkcijos yra kompleksinio pobūdžio ir nesutampa su jos veiklos kryptimis. Numatytą veiklą įgyvendina įvairios valstybės institucijos savo sąmoninga, tikslinga veikla. Valstybės tarnybų funkcijos yra tikslų įgyvendinimo ir pagrindinių valstybės uždavinių sprendimo prie-

monės, todėl jos priklauso nuo konkrečiai įstaigai keliamų tikslų ir uždavinių pobūdžio⁵. Valstybės funkcijų negalima tapatinti su daug siauresnėmis ar net lokaliomis jos institucijų, nevyriausybinių organizacijų funkcijomis. Todėl ne be pagrindo nuolat keliamas klausimas, kokios ir kiek turi būti statutinių (sugriežtintos drausmės) valstybės tarnybų? Kokiais kriterijais vadovaujantis tokios tarnybos steigiamos ar išformuojamos? Reikėtų pritarti moksle vyraujančiai nuomonei, kad tarnybos funkcijos išplaukia iš valstybės funkcijų ir negali būti laikomos savitikslemis. Jų socialinė orientacija priklauso nuo valstybinio valdymo paradigmos, diegiamos teisinėje demokratinėje valstybėje.

2. Valstybės valdžios paradigma⁶

Žmogaus gyvenimas nėra tik natūralus procesas. Jo laisvė ilgisi vadovavimo.

Karlas Jaspersas

Pagal visuotinai pripažintą Vakarų tradiciją valstybės valdžios paskirtis, modeliuojant valstybinio valdymo formas ir metodus, sudaryti prielaidas pereiti iš prigimtinės būklės į pilietinę. Nuo XVII a. niekas nedvejoja dėl nuostatos, kad valstybė turi užtikrinti žmogaus išorinę laisvę, kuri savo ruožtu yra pagrindinė vidinės laisvės prielaida. Kadangi prigimtinės būklės bejėgiškumas padaro moralinę savirealizaciją praktiškai negalimą, kyla būtinybė vienytis, dėl visuotinai svarbių dalykų *susitarti* su kitais ir taip paklusti viešajai įstatymų prievartai. *Susitarimui atsirasti*, kaip teigė Dž. Lokas, reikia trijų prielaidų⁷, arba valstybės veiklos formų:

- *teisėkūros* – viešai pripažinto įstatymo, kuris būtų priimtas bendru susitarimu ir pripažintas gėrio bei blogio matu ir bendru matu, sprendžiant visus tarpusavio santykius;

⁵ S. Vansevičius. Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000, p. 83–91.

⁶ Paradigma (gr. *paradeigma* – pavyzdys, modelis) – istoriškai susiklostęs valstybės funkcijų įgyvendinimo pavyzdys, modelis.

⁷ Dž. Lokas. *Esė apie pilietinę valdžią*. – Vilnius: Mintis, 1992.

- *teisėsaugos* – žinomo ir nešališko teisėjo, visų įgalioto spręsti nesutarimus pagal tam tikras taisykles;
- *vykdamosios tvarkomosios veiklos* – specialių institucijų, kurios turėtų bendruomenės įgaliojimus paremti, palaikyti ir deramai vykdyti teisingą sprendimą.

Nors, laikui bėgant, kaip žinome, šių prielaidų pagrindu pripažintas valdžios padalijimas, tačiau jų negalima įvardyti kaip savarankiškų, viena nuo kitos atribotų valstybės veiklos sričių. Toje pačioje veiklos srityje realizuojamos kelios funkcijos, ir atvirkščiai, ta pati funkcija gali reikštis keliose visuomenės gyvenimo srityse. Dažniausiai šioje valdžios interesų sankryžoje atsiduria statutiniai pareigūnai, atstovaujantys įvairioms šalies specialiosioms institucijoms.

Vienas šio darbo uždavinių – analizuoti valstybės institucijų ir pareigūnų teisinio statuso sąvoką kaip kompleksinę darinį, sąlygotą teisinės valstybės raidos. Tai viena iš priežasčių, paskatinusių rašyti šią studiją.

Analizuojant prieš keletą šimtmečių skelbtus principus, nuosekliai įgyvendinamus šių dienų Vakarų demokratinėse šalyse, jaučiamas mūsų atsilikimas skiepijant teisinio įstatymo dvasią. *Tas, kas turi teisę leisti įstatymus ar kitą valdžią*, rašė Dž. Lokas, *privalo savo pareigas atlikti pagal nustatytus ir žinomus įstatymus, moralės normas, o ne pagal susigalvotus potvarkius*. Valdymas atliekamas talkinant nešališkiems ir griežtiems teisėjams, kurių pareiga pagal įstatymus spręsti nesutarimus, nustatyti, ar bendruomenės suteikta galia buvo naudojama tik tam, kad būtų vykdomi įstatymai. Vadinas, idealioji valstybė net mąstytojų yra traktuojama kaip turinti jėgos struktūras, sukurtas iš atitinkamų socialinių darinių, gebančių, t. y. kompetentingų, vykdyti „socialinės sutarties“ sąlygas, kita vertus, jai suteikta ypatinga galia turi būti reglamentuota teisiškai.

Kokias funkcijas vykdo šiuolaikinė valstybė? Šiuo klausimu literatūroje reiškiami įvairių nuomonių. Numatomos funkcijos priklauso nuo to, pagal kokius kriterijus jos skirstomos. Pavyzdžiui, trukmės požiūriu gali būti išskiriamos laikinos ir nuolatinės, atsižvelgiant į socialinę prasmę – visuomenės, socialinių sluoksnių ar interesų grupių poreikius tenkinančios valstybės funkcijos. Šiame leidinyje išsamiau analizuojami nacionalinių viešojo administravimo statutinių tarnybų vidaus santykiai. Vidinės valstybės funkcijos yra nulemtos išorinių ir dažniausiai analizuojamos taikomoju požiūriu, siekiant apimti visas visuomenės gyvenimo sritis. Dažniausiai išskiriamos keturios pagrindinės:

1. *ekonominė* – užtikrinti normalią ekonomikos raidą, saugant nuosavybę, palaikant išorinius ekonominius ryšius, eksportą, importą ir kt.;
2. *politinė* – užtikrinti valstybės ir visuomenės saugumą, palaikyti socialinę, nacionalinę santarvę, suverenitetą ir kt.;
3. *socialinė* – rūpintis gyventojų teisių ir laisvių apsauga, tenkinti žmonių socialinius poreikius, užtikrinti darbo sąlygas ir kt.;
4. *kultūrinė* – puoselėti tam tikras idėjas arba aukščiausias vertybes, religinius tikėjimus, organizuoti mokslą, švietimą, puoselėti viešąją kultūrą.

Be šių, atsižvelgiant į žmogaus ir visuomenės poreikius, išskiriamos ir kitos per atitinkamus socialinius darinius valstybės funkcionalumą palaikančios veiklos sritys, tai:

1. *teisėtvarkos* apsaugos,
2. nuosavybės, piliečių teisių ir laisvių apsaugos,
3. socialinių paslaugų, tarp jų *saugos*, teikimo,
4. demokratijos užtikrinimo, išskiriant *bendruomenės teisėsaugą*,
5. kultūros, civilizuotų santykių, tarp jų teisės *pažeidimų prevencijos*, *resocializacijos* ir kitos.

Šią pagrindinę valstybės funkcionalumo prielaidą, kurios turinį nusako sąvokos „*teisėtvarkos apsauga*“, „*sauga*“, „*bendruomenės teisėtvarka*“, „*teisės pažeidimų prevencija*“, „*resocializacija*“ ir kt., galima apibrėžti kaip *socialinės tvarkos užtikrinimo* funkciją.

Skirtingos funkcijos įgyvendinamos skirtingomis *formomis bei metodais*. Siekiant tenkinti individo poreikius, įgyvendinti žmogaus bei pilietines teises ir pagrindines laisves, steigiamos ypatingos paskirties – specialiosios – valstybės tarnybos.

3. Valstybės funkcijų įgyvendinimo formos

Laisvė yra tam tikrų socialinių normų modelis.

Vytautas Antanas Dambrava

Paprastai skiriamos *teisinės ir neteisinės valstybės funkcijų įgyvendinimo formos*. Teisinės formos atspindi valstybės ir teisės ryšį valstybės politikoje, valstybės institucijų pareigą vykdyti joms pavestas administ-

ravimo, tvarkos palaikymo funkcijas remiantis teise ir neperžengiant įstatymo ribų. Todėl statutinio pareigūno statusas dažnai apibrėžiamas vien teisės požiūriu. Be to, įgyvendinimo formos galėtų būti vienas iš atspirties taškų tirti statutinių tarnybų vidaus administravimą, nes parodo, kokius teisinius veiksmus pareigūnai atlieka. Paprastai skiriamos trys teisinės valstybės funkcijų realizavimo formos:

- teisėkūra.
- teisės įgyvendinimas,
- teisinė apsauga.

Ankstesniame skirsnyje atkreipėme dėmesį į tai, kad negalima tapatinti funkcijų ir institucijų. Reikia pabrėžti ir kitą šių dienų teisinės valstybės ypatumą – valdymas suprantamas kaip teisės įgyvendinimo įrankis. Teisės ir valstybės valdymo samprata plaukia iš žmogaus teisių, jų kaip visų žmonių bei valstybės organizuotos veiklos įgyvendinimo suvokimo. Tvarkos valstybėje sąvoką galima apibrėžti kaip žmogaus teisėms, jo egzistencijai įgyvendinti kuriamų prielaidų visumą. Taip iš esmės kinta socialinių vertybių traktuotė. Kaip taikliai apibūdina A. Vaišvila, teisė iki tol traktuota kaip valdymo įrankis, dabar pats valdymas (politika) suprantamas kaip teisės įgyvendinimo organizavimas⁸. Todėl atsiranda būtinybė kitu aspektu pažvelgti ir į valstybės tarnybos vidaus santykių, pareigūnų tarnavimo valstybei ir visuomenei mechanizmą.

Dar vienas XXI amžiaus ypatumas – įgyvendinant valstybės funkcijas didėja *sutartinės formos vaidmuo*. Tai sietina su nauja valstybės valdymo paradigma. Valstybės įstaigos įgaliojamos priimti sprendimus, pareigūnams integruojantis į bendruomenę, derinti juos su visuomenės dariniais arba piliečiais, kuriems teikia atitinkamas paslaugas valstybės vardu.

Iš to plaukia šių dienų visuomeninio gyvenimo ypatumas, kad vis plačiau valstybės funkcijos įgyvendinamos neteisine forma, pavyzdžiui, renkant, įforminant, tiriant ir nagrinėjant įvairią informaciją, bylas, asmenų skundus ar prašymus. Mokslininkai šiam reiškiniui įvardyti vartoja naujas sąvokas: „bendruomenės teisėtvara“, „privati sauga“, „valstybės funkcijų privatizavimas“, „policijos socialinė paslauga“ ir kitas, atspindinčias valstybės funkcijų dinamiškumą, rodančias valstybės funkcijų įgyvendinimo formų modernizavimą. Tokio pobūdžio statutinių įstaigų veikla pilietinėje visuomenėje yra įprastas, savaime suprantamas dalykas, tačiau ji nepriskiriama teisei formai, nes nesukelia teisinių padarinių. Vadinas, reikia sutikti, kad valstybė turi prisiimti ir

⁸ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 98.

tam tikras pilietinės visuomenės puoselėjimo funkcijas bei rasti visuomenės poreikius atitinkančias jos įgyvendinimo formas.

Valstybės funkcijų sampratos sudėtingumą sąlygoja ir tai, kad jos įgyvendinamos taikant įvairius *valstybinės veiklos metodus*. Įgyvendinimo būdas nesutampa su funkcijomis bei jų taikymo sritimis. Kitaip sakant, nė vienai funkcijai įgyvendinti nėra vienintelio tinkamo metodo. Atsižvelgdama į siektinus tikslus ir spęstinius uždavinius, valstybė, įgyvendindama savo funkcijas, tradiciškai taiko:

- skatinimo,
- įtikinimo,
- prievartos metodus.

Pavyzdžiui, ekonominei funkcijai įgyvendinti būtini prognozavimo, planavimo, investicijų, kreditavimo, vartotojų teisių gynimo ir kiti metodai. Vykdydama apsaugos (fizinės, psichinės bei nuosavybės) funkciją, valstybė paprastai taiko įtikinimo ir prievartos metodus. Valstybė visais laikais turi prievartos taikymo monopolį. Vadinasi, net išplėtotos demokratijos valstybė naudoja prievartą – ji *išlieka prievartos organizacija*. Sprendžiant iš funkcijų, jos prievartos mastas gana didelis. Prievarta, kaip atkreipėme dėmesį, pagrįsta siekiu įgyvendinti bendras elgesio normas (teisę), o paklusimas prievartai apibūdinamas kaip žmonių ir organizacijų, veikiančių jos teritorijoje, pareiga. Jos prievarta nuo kitų (pvz., mafijos bausmių, organizacinės drausmės politinėse organizacijose ar sankcijų, kurias skiria tikintiesiems dvasininkai) skiriasi savo legalumu – turi atitinkamus įgaliojimus, suteiktus įstatymu, ir keliami reikalavimai valstybėje yra visuotinai privalomi, imperatyvūs. Vadinasi, prievarta yra taikoma remiantis teisiniais įgaliojimais.

Prievartos taikymas gali būti suprantamas *siaurąja ir plačiąja prasme*. Prievartos požymių galima išvėgti net pilietybės sąvokoje. Pilietybės gavimas ar praradimas grindžiamas valstybės valdžios jėga ir autoritetu. Net visam laikui emigravęs iš savo šalies ir apsisprendęs gyventi kitur savo valia asmuo negali gauti norimos šalies pilietybės. Jo prašymą savo nuožiūra tenkina ar atmėta valstybės vadovas (prezidentas – respublikoje, monarchas – monarchijoje). Be to, į šią sampratą įeina sankcijų taikymas už įstatymo pažeidimą, netoleranciją bet kokiai kolektyvinei ar asmeninei prievartai, bandymams savo interesus ginti paties valstybės nesankcionuotais būdais, kerštauti ir kita.

Siaurąja prasme valstybės prievarta suprantama kaip fizinės ar psichologinės prievartos taikymas įstatymų nustatyta tvarka ir paprastai siejama su statutinių, arba jėgos, institucijų funkcijomis. Taigi valstybė išsaugo prievartos monopolį bei savo žinioje specialiąsias tarnybas

(pvz., kriminalinės justicijos sistemą, sienos apsaugos tarnybas, administraciją), kurioms įstatymu suteikti įgaliojimai prireikus naudoti prievartą. Teisinės valstybės poslinkį link teisinės socialinės valstybės pirmiausia rodo mažėjanti prievarta, poveikio priemonių modifikavimas, skatinant pilietines iniciatyvas sutelktomis pajėgomis įgyvendinti šią valstybės funkciją.

Kiekvienas monopolis yra laikomas visuomenės gyvenimo yda, nes žeidžia žmonių lygybės principą, jų orumą. Tačiau valstybės prievartos, ir pirmiausia fizinės, monopolis yra laikomas humanizmo išraiška, nes suprantamas kaip apribojimas savavališkai naudoti jėgą prieš žmogų. Prievartos monopolizavimas riboja galimybes imtis jos kasdieniame gyvenime, neleidžia kilti „visų karui su visais“, apie kurį rašė T. Hobsas (Hobbes), kai viešpatauja „kumščio teisė“. Kita vertus, valstybės jėgos monopolis pateisinamas tuo, kad švelnina papročius, palaiko civilizacijos, kultūros pažangą. Kai valstybės prievarta nepažeidžia teisės, yra grindžiama įstatymais, ji tampa pilietinės visuomenės raidos garantu – socialine vertybe.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad valstybės prievarta turi filosofinį pateisinimą. Prievartą, kaip socialinę būtinybę, apgynė šiuolaikinės teisinės valstybės pirmtakai, remdamiesi „socialinės sutarties“ ir kitomis teorijomis. Jos neneigia ir šiuolaikinė humanizmo filosofija. Jėgos naudojimas nėra besąlygiškai laikomas teisingumu, tačiau, remiantis „visuomeninių interesų išskaičiavimu“, pritariama jos naudojimui tuo atveju, kai norima išvengti didesnio neteisingumo⁹. Struktūrinė, aiški, įmanoma numatyti, įstatymų ir viešosios nuomonės kontroliuojama valstybės prievarta yra mažesnis blogis, nei savaime kerojanti prievarta, kurios neįmanoma numatyti, kurią valdo agresyvumas ir nekontroliuoja visuomenė¹⁰. Taigi prievartos funkcija, kelianti didžiausią grėsmę žmogaus teisėms, kartu turi būti suvokiama kaip demokratijos įgyvendinimo priemonė. Vadinasi, palaikant institucinės prievartos ribojimo nuostatą, nuolat turi būti analizuojama, ar socialiniu požiūriu pateisinami institucijoms suteikti įgaliojimai, jų veikloje taikomi metodai.

⁹ Dž. Rolsas. Teisingumas kaip nešališkumas // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989, p. 124.

¹⁰ W. Lamentowicz. Panstwo Wspolczesne. – Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1993. (Vert. į lietuvių k. W. Lamentowicz. Šių laikų valstybė. – Vilnius: Alma littera, 1998, p. 21.).

4. Jėgos (policinės) funkcijos institucionalizavimas

Nė vieno smūgio, išskyrus būtiną kovai.

Tadeuš Kotarbinski

Istorinėje literatūroje daug rašoma apie policinę valstybę, jos funkcijas. Daugelis sąvokų, apibrėžimų, teiginių turi gana tvirtą pagrindą, yra neginčijami ir reikšmingi šių dienų valstybės sampratai. Šio darbo tikslas – analizuoti policinės funkcijos sampratą kaip valstybės jėgos naudojimo fenomeną, išliekantį aktualų ir šiuolaikinėje teisinėje valstybėje. Mūsų mokslininkams ir teisininkų bendruomenei sąvokos *valstybės policinė veikla* arba *valstybės policinė funkcija* nepriimtinos, nors anglų, vokiečių, rusų kalba išleistuose mokslo darbuose šios sąvokos plačiai vartojamos, turi aiškiai apibrėžtą vertybinį turinį. Taigi Vakarų demokratiškos šalių visuomenei šios sąvokos yra gana priimtinos, nežadina siaubą keliančių vizijų. Kodėl pas mus kyla tiek daug nerimo dėl istoriniu požiūriu pakankamai pagrįstų sąvokų vartojimo? Tai sunkus klausimas, prie kurio bus grįžtama ir kituose šio darbo skirsniuose. Leidinyje sąvokos *valstybės policinė funkcija ir valstybės jėgos funkcija* vartojamos sinonimiškai, kaip Dž. Loko perfrazuota mintis, kad pilietinės valdžios galia kylanti „iš prigimties įstatymų (...) turimos jėgos“. Žmonės jungiasi į bendruomenes, kuria pilietinę visuomenę tam, kad geriau tenkintų savo interesus, apsaugotų save, savo laisves, nuosavybę. Valsitybės jėga – tai sutelktai saugomos žmogaus prigimties duotos galios. Jos administravimas yra sąmoningas ir solidarus pilietinių santykių raidos palaikymas užkertant kelią bet kokiai savivalei. Nuo pat šiuolaikinės valstybės ištakų susiduriame su bendrabūvio subjektų įvairove, nuo kurios didele dalimi priklauso viešųjų santykių administravimo būdas.

Iš sąvokos analizės plaukia, kad valstybės policinė, arba jėgos, funkcija apima labai plačią valstybės veiklos sritį. Jai priskiriama įstatymų leidyba, administracinė bei valstybės jurisdikcija. Daugelis policijos mokslo šaltinių patvirtina nuostatą, kad jėgos funkcijos realizavimo negalima tapatinti su teisėtvarkos apsauga, nes ji apima ir materialinės, dvasinės gerovės bei viešosios tvarkos palaikymą. Pagaliau šios veiklos forma ne tik teisinė. Vadinasi, valstybės policinė funkcija apima visą

veiklą, tvarkant vidaus reikalus, išskyrus paties valstybės aparato valdymą.

Policinė funkcija asocijuojasi su valstybės mechanizmo funkcionalumo užtikrinimu palaikant valstybėje visuomenei priimtina tvarką. Toliau išvadą būtų galima laikyti istoriškai pagrįsta, išsakant bent kelis esminius patikslinimus:

- a) analizuojant įstatymų leidybos, teisminės ir administracinės valdžios santykį. Per visą civilizacijos istoriją valstybės policinė funkcija asocijavosi su vykdomąja valdžia, šalies vidaus reikalų administravimu. Ilgą valstybės istorijos raidos laikotarpį policinė (jėgos) ir administracinę funkcijas buvo galima laikyti tapačiomis, nes, kol nebuvo administracinės teisės, jos nebuvo atribotos;
- b) istoriniai procesai negali būti suprantami schemiškai – kaip tiesė, vedanti į aiškiai apibrėžtą tikslą. Todėl ir valstybės jėgos funkcijos samprata turi būti analizuojama bendrame visuomenės raidos kontekste. Plėtojant šią funkciją buvo:
 - nuolat siaurinama jėgos taikymo sritis;
 - daugiausia dėmesio skiriama specializuotoms, profesionalioms jėgos institucijoms steigti.

Vakarų literatūroje, analizuojant pilietinės visuomenės viešojo administravimo modelio formavimosi istoriją, priimta išskirti tris valstybės policinės funkcijos raidos laikotarpius.

1. Visuomenės sauga ir gerovė palaikoma pačių bendruomenių bei bažnyčios pajėgomis. Valstybinės valdžios vaidmuo labai menkas. Šis laikotarpis apėmė XII–XV amžius. Dėl nuolat prigimtinėms žmogaus teisėms gresiančių pavojų, siekiant palaikyti saugaus gyvenimo siekį, susiduriama su dideliu visuomenės poreikiu šią funkciją plėtoti.

2. Valstybės valdžia siekia šią funkciją perimti į savo rankas. Formuojama nuostata, kad esą įvairių subjektų policinė veikla dažnai virsta savo priešybe – kenkia pačiai visuomenei, žmogui, jo gerovei. Šiuo laikotarpiu pradėtos steigti institucijos, įgaliotos atlikti šią funkciją – užtikrinti viešąją drausmę – valstybės vardu. Šio raidos etapo Europoje pabaigą žymi kapitalistinių santykių era, prasidėjusi XVIII a. pabaigoje.

3. Naujųjų laikų valstybės policijos veikla, nukreipta palaikyti šalyje tvarką, užtikrinti bendruomenės saugą, vis labiau susilieja su pačios visuomenės, kuriančios savo gerovę, iniciatyvomis. Atsakomybę už viešąją drausmę ir tvarką, ilgus dešimtmečius buvusią tik valstybės įstaigų reikalui, laipsniškai vis labiau prisiima visuomeniniai dariniai. Vyriausybė atlieka šių institucijų policinės veiklos priežiūrą ir prireikus, t. y. kai nepakanka privačių asmenų, visuomeninių struktūrų valios ir jėgos,

teikia paramą. Pertvarkomos valstybės policinę funkciją vykdančios institucijos, šios funkcijos restruktūrizuojamos.

Reikia pabrėžti Naujųjų ir Naujausiųjų laikų istorijos ypatumą – sparčiai, o kartais ir permainingai vykstančius socialinius procesus, nes tai lemia policinės funkcijos statiką ir dinamiką. Teisinės valstybės požiūriu šio proceso vyksmą svarbu analizuoti kaip pačių teisės ir valstybės sąvokų raidą¹¹.

Pirmajame savo raidos etape kapitalistinės valstybės laikėsi nuostatos „laissez fair, laissez passer“, t. y. valstybė stengėsi į visuomenės reikalų tvarkymą kištis minimaliai. Tai galima vertinti kaip kraštutinumą, prieššikumą policinės valstybės valdymo tradicijai. Vėliau buvo įvertinti šio kraštutinumo padariniai ir suprasta, kad valstybė privalo būti aktyvi visuomenėje vykstančių procesų dalyvė, neatsiribojanti ir nuo ekonomikos valdymo. Valstybė, buvusi „naktiniu sargu“, tampa aktyvia visuomenėje vykstančių reiškinų bei procesų dalyve, kaip rašo I. I. Mušketas, E. B. Hohlovas, ima visuomenėje vykdyti intervencinę politiką¹². Taigi sustiprėja valstybės administracinė veikla. Nors institucijų veikla apibrėžiama kaip valstybės jėgos funkcijos, bet iš esmės neatskiriama nuo valstybės administracinės funkcijos. Policinė veikla pradedama traktuoti kaip siauresnė kategorija. Ji vartojama policijos funkcijas vykdančioms įstaigoms, kurios buvo nuolat reformuojamos, apibūdinti.

4. Policijos funkcijų „privatizavimas“ – tai XXI a. valstybės jėgos, arba viešosios saugos, modernizuotos funkcijos įgyvendinimas. Šiuolaikinė koncepcija grįsta nuostata, kad nė viena atskira institucija ar įstaiga negali daryti didesnio poveikio individo ar bendruomenės elgesiui, todėl kiekvienas žmogus turi atlikti tam tikrą visuomeninį vaid-

¹¹ Valstybės policinės funkcijos įgyvendinimo problema tampa svarbiu mokslinių tyrinėjimų objektu kapitalistinės epochos pradžioje, pavyzdžiui, Č. Bekarijos veikalas „Apie nusikaltimus ir bausmes“, išleistas 1764 m., bei teisinės valstybės sampratą pagrindusių mąstytojų (R. von Mohlis, C. Th. Welcker, F. J. Stahl) darbai, tačiau itin daug dėmesio šiam klausimui skiria XX a. mokslas, pavyzdžiui, M. Römeris. Valstybė. – Kaunas, 1934–1935, t. 1–3.; A. Vaišvila. Kodėl esame tokie, kokie esame? – Vilnius, 1990; Ж. Ведель. Административное право Франции. – Москва, 1973 (orig. Droit Administratif. Paris, 1973); А. И. Елистратов. Учебник русского административного права. Вып. 1. – Москва, 1910; В. Ф. Дерюжинский. Полицейское право. – Пг., 1917; К. М. Колобова. Из истории раннегреческого общества. – Ленинград, 1951; С. Утченко. Л. Цицерон и его время. 2-е изд. – Москва, 1986; К. Г. Федоров, Э. Г. Лисневский. История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. – Ростов на Дону, 1994 ir kt.

¹² И. И. Мушкет, Е. Б. Хохлов. Полицейское право России: проблемы теории. – Санкт-Петербург, 1998, с. 36.

menį palaikant šalyje drausmę ir tvarką, užkertant kelią nusikalstamumui, aiškinant teisės ir kitų bendrabūvio normų pažeidimus. Tai byloja apie pasikeitusį išplėtos demokratijos valstybių statutinių institucijų ir jų pareigūnų vaidmenį visuomenėje. Iš to plaukia kategoriškas reikalavimas – novatoriškai administruoti šias statutines, turinčias įgaliojimus naudoti jėgą, įgyvendinti valstybės policinę funkciją, institucijas.

5. Viešosios saugos funkcija teisinėje valstybėje

Žmogus – visų vertybių matas.

Pitagoras (apie 580–500 pr. m. e.)

Mūsų santykiškai įvardytas trečiuoju, Naujaisių amžių etapas dažnai analizuojamas kaip policinės funkcijos teisinėje valstybėje raidos laikotarpis, pabrėžiant pasikeitusį požiūrį į įstatymo reikšmę tvarkant valstybėje viešuosius reikalus.

Nuo XIX a. pradžios valstybę, paklūstančią savo pačios leidžiamiesiems įstatymams, imta vadinti vokišku terminu „*Rechtsstaat*“. Pirminis šį terminą pavartojo vokiečių teisininkas R. von Mohlis (1799–1875) veikalė „*Policijos mokslas, grindžiamas teisinės valstybės principais*“¹³. Pirminiais teisinės valstybės šaltiniais, išleistais anksčiau už minėtąjį, laikomi C. Welkerio (1790–1869) ir F. Stahlio veikalai. Kitomis kalbomis šis terminas (pvz., angl. „*rule of law*“ arba „*law – governed state*“, lenk. „*panstwo prawa*“, liet. (1919–1940) „*teisės valstybė*“ arba „*teisinė valstybė*“) reiškė konceptualiai naują požiūrį į valstybės valdymą. Civilizuota Vakarų visuomenė kėlė reikalavimą visas valstybės funkcijas, taip pat ir įvardytąsias policinėmis, įgyvendinti teisinėmis priemonėmis.

Teisinės valstybės, pakeitusios policinę, vidaus valdymui būdinga:

- *Dėmesingumas visuomenės reikalams.* Teisinės valstybės valdžia didesniu ar mažesniu mastu pereina iš monarcho gyventojams. Vidaus valdymas atliekamas pagal įstatymus, o visuomenė dalyvauja juos įgyvendinant per savo atstovus. Kuriasi teritorinės

¹³ R. von Mohl. Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. – Tübingen: Auflage, 1832 (naujas leidimas 1866). Bd. 1. S. 6.

bendruomenės, kurių atstovai sudaro savivaldos įstaigas, priklausančias viešosios valdžios sistemai.

- *Piliečių individualios iniciatyvos palaikymas*. Gyventojams išitraukiant į valstybės valdymą, keičiasi asmens statusas. Visuomenėje, buvusioje nuasmenintu policinio valdymo objektu, pradeda reikštis individualybės – formuojasi pilietinė visuomenė. Teisinė valstybė verčiama vis labiau pasikliauti piliečių veiksmu, jų reiškiamomis iniciatyvomis kaip geriausia priemone siekti visuotinės gerovės.
- *Vietoj dominavusios prievartos stiprėja valstybės globa*. Valstybė, pripažindama galimybę pačios visuomenės pajėgomis ir sumanumu tenkinti savo poreikius, supranta, kad šiuolaikinėmis sąlygomis, sprendžiant gerovės problemas, nebegali tenkintis nesikišimo politika. Valstybės parama būtina tais atvejais, kai atskiri asmenys, jų dariniai nepajėgia spręsti savo žmogiškos egzistencijos problemų. Valstybės palaikymas apsiriboja įvairiomis globos bei prievartos formomis: nurodymais, paskatomis, pašalpomis, steigiant bendruomenei reikalingas įstaigas ar paremiant veikiančias. Policijos struktūros, tenkinant gerovės kūrimo poreikius, išlieka valstybės prievartos įrankiu, tačiau, be šių kraštutinių poveikio priemonių taikymo, jai vis labiau suteikiamas naujas vaidmuo prisidėti tenkinant socialinius poreikius, ginant socialines vertybes. Policija, kaip prievartos institutas ir institucija, teisinėje valstybėje išlieka svarbi tiek, kiek ji tarnauja visuomenei užtikrinant saugą ir tvarką.

Taigi valstybės jėgos funkcijos buvo institucionalizuojamos, kuriant atitinkamų įstaigų ir institutų sistemą, policinėje valstybėje, ir galima tvirtinti, kad teisinės valstybės raida atspindi nuolat kintančias, evoliucionuojančias statutinių (policinių) institucijų priedermes visuomenėje. Atliekamų reformų tendencijos, žvelgiant iš istorinės perspektyvos, aki-vaizdžios:

1. Vykstant valdžios pasidalijimui, valstybės policinė (prievartos) funkcija teisiškai formalizuojama ir dalį organizacinių klausimų įpareigojama spręsti administracinė valdžia. Be to, nustatoma aiški takoskyra tarp teisminės ir įstatymų leidžiamosios valdžios.
2. Administracinės valdžios sistemoje policinių funkcijų vykdymas nuolat tikslinamas ir siaurinamas. Dar XX a. pradžioje policinės funkcijos buvo gretinamos, kai kur net tapatinamos su bendruoju administravimu (pvz., suteikiant ypatingus policinius įgaliojimus komunalinėms tarnyboms), neišskiriant atskiros valsty-

binio valdymo srities. Šiuo metu tokio tapatinimo Europos ar Šiaurės Amerikos šalyse nėra. Policines funkcijas vykdo specialios tarnybos – specializuotos vykdomosios valdžios institucijos. Vadinasi, pradžioje policinė valstybės funkcija buvo laikoma pagrindine ar net valstybės materialių funkcijų sistema, o mūsų laikais ši sąvoka pasiekė pakitusi. Ji gali būti traktuojama kaip specializuotą, priklausančių valstybės vykdomajai valdžiai, valstybės statutinių tarnybų funkcija arba pagrindinė jų veiklos kryptis.

Kitas požymis, bylojantis apie teisinės valstybės raidą, yra tas, kokiais principais vadovaujantis ginamos socialinės vertybės, kuo vadovaujantis kuriamas „mechanizmas“, skirtas įgyvendinti šias valstybės funkcijas. Demokratijos principai neleidžia skirstyti žmonių į teisius ir santykiškai teisius. Valstybės atsiradimas neišvengiamai siejamas su vadinamųjų jėgos struktūrų (policinių, karinių arba jungtinių) formavimu. Ilgus šimtmečius senojoje Europoje, Šiaurės Amerikoje jėgos kultas, arba „kumščio teisė“, buvo nepakeičiama valstybės atrama. Deja, ir šiandien dvidešimt pirmojo amžiaus visuomeninė sąmonė nėra visiškai atsiribojusi nuo archaikiškų drausmės metodų valstybėje, todėl taip dažnai, ypač Afrikos ar Azijos šalyse, įvedami kariniai režimai, bandoma legitimizuoti antihumaniškus viešosios tvarkos palaikymo būdus.

Norint geriau išsiaiškinti valstybės jėgos funkciją, kuri itin akivaizdžiai pasireiškia užtikrinant šalies vidaus drausmę ir tvarką, reikia analizuoti statutinių institucijų ir kariuomenės, kuri taip pat yra statutinė organizacija, panašumus ir skirtumus. Problema ta, kad diktatūra, autoritarinis režimas šalyje įsigali, kaip rodo istorinė patirtis ir šių dienų karinių perversmų prielaidų mokslinė analizė, kai viešojo administravimo statutinės tarnybos prilyginamos karo tarnyboms. Siekiant užkirsti kelią panašaus pobūdžio tendencijoms šalyse atsirasti, 1979 m. Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja priėmė Deklaraciją dėl policijos¹⁴, kurios trečiasis (C) priedas „Karas ir kiti išimtiniai atvejai – svetimos šalies okupacija“ deklaruoja draudimą vidaus reikalus administruojančioms tarnyboms prievarta primesti „kovotojo“ statusą. Jų pareiga ir toliau atlikti savo pareigas – ginti asmenis ir jų turta, civilinio gyvenimo interesus.

Tačiau savo išvaizda, o daugeliu atvejų ir elgesiu, pavyzdžiui, Vakarų demokratinių šalių policijos pareigūnai, daug kuo primena kari.

¹⁴ Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos deklaracijos dėl policijos 690 (1979) rezoliucija // Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1993, p. 145.

Šis bruožas išryškėja dėl sugriežtintos drausmės reikalavimų. Anglosaksiškoji policijos vidaus administravimo tradicija laikoma viena demokratiškiausių ir kruopščiai analizuojama ieškant kriterijų modernizuoti šių dienų policiją. Nuolat prisimenamos sero Roberto Pilo (*Peel*) 1829 m. suformuluotos policijos priedermės (12 principų). Jis pabrėžė, kad tvirtumu ir stabilumu policija turi būti panaši į kariuomenę¹⁵. Be to, pareigūnai turi dėvėti uniformą, kad prireikus būtų lengvai pastebimi, o jų rūpinimasis savo išore yra svarbus siekiant bendruomenės pasitikėjimo ir pagarbos. Taigi policijos lyginimas su kariuomene yra sąlygiškas, pateisinamas keliamais reikalavimais laikytis griežtos drausmės bei suvokti savo paskirtį – užtikrinti žmonių saugumą. Suprantama, kad ši nuostata yra temporalinė, tačiau ir šiandien ji pabrėžiama net Europos Bendrijos tarptautiniuose dokumentuose, reglamentuojančiuose policijos veiklą, nes ir dabar, kaip rašoma Europos policijos etikos kodekso Aiškinamajame memorandume, *galima surasti kai kurių panašumų tarp policijos ir karinių institucijų uždavinių bei funkcijų*¹⁶. Organizacinė struktūra yra viena iš priemonių siekiant įgyvendinti aukštus pilietinius įsipareigojimus.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad ir šių dienų sudėtingomis sąlygomis ypač daug dėmesio skiriama valstybės jėgos, arba viešosios saugos, funkcijos institucionalizavimui. Vakarų Europos šalys, suvokdamos savo ypatingą vaidmenį palaikant demokratinius visuomenės raidos procesus, įvairiais būdais skatina kurti demokratiškas viešojo administravimo institucijas, reglamentus, grįstus pozityviosios patirties mokslinė analize, tapti patikimu demokratiškos vertybių puoselėjimo garantu.

¹⁵ Policijos veiklos principai nagrinėjami, pavyzdžiui: G. L. Kirkham, L. A. Wollan. Introduction to Law Enforcement. – New York: Harper and Row, 1980, p. 29; lietuviškoje literatūroje: A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000, p. 29–30 ir kt.

¹⁶ Europos policijos etikos kodekso Aiškinamasis memorandumas. Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. // Europos policijos etikos kodeksas (parengė D. Grebliuskas), p. 32.

6. Europos teisės principai ir valstybės tarnybos reglamentavimas

Savanorišku aš vadinu veiksmą, kuris priklauso nuo mūsų pačių ir kurį žmogus atlieka žinodamas ir įsisauganęs, kam jis skiriamas, su kuo atliekamas ir kokių tikslų, pavyzdžiui, kam kerta smūgį, su kuo ir kokių tikslų; be to, tame veiksmo neturi būti nei prievartos, nei atsitiktinumų.

Aristotelis

Europos Sąjungos teisėje valstybės tarnyba nėra išskiriama kaip atskira visuomeninių santykių sritis. Sąvoka „valstybės tarnyba“ Europos Sąjungos teisėje dažniausiai suprantama kaip išimtinė darbuotojų laisvo judėjimo teisė. Be to, Europos Sąjungos teisės aktai neįpareigoja ir valstybių, šios bendrijos kandidačių, priimti tokio pobūdžio įstatymų, ir dalis Europos valstybių neturi atskiro valstybės tarnybos įstatymo, o šiuos santykius normina valstybės nacionalinė teisė, kuri apima ir normas, reglamentuojančias šios srities santykių savitumus.

Kita vertus, Europos Komisija ne kartą kritikavo Lietuvos viešąjį administravimą, nurodė trūkumus, skatindama greitesnes reformas, suteikė humanitarinę paramą (pvz., projektas „Valstybės pareigūnų rengimas teisinės sistemos reformai Lietuvoje“ finansuojamas Tempus Phare lėšomis). Atsižvelgiant į tai, Lietuvoje buvo nuspręsta priimti atskirą Valstybės tarnybos įstatymą. Pažymėtina, kad tai buvo lemtingas žingsnis, paskatinęs konceptualiai apibrėžti šią visuomeninių santykių sritį, kurti savarankišką, atitinkančią mūsų valstybės realijas, tarnybinę teisę.

Valstybės tarnybos įstatymą ir kitus šios srities reglamentacijai skirtus teisinius dokumentus vertinant iš Europos Bendrijos teisės pozicijų, reikėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad jie yra dalis pozityviosios valstybės sukurtos teisės ir turi atitikti kertinius Europos Sąjungos teisės principus, pavyzdžiui:

– nediskriminacijos,

- teisėtų lūkesčių apsaugos,
- teisinio tikrumo,
- proporcingumo,
- gero administravimo.

Daugelis Bendrijos principų perimti iš jai priklausančių šalių nacionalinių įstatymų (pvz., *nediskriminacijos* principas) arba yra išsirutulioję susidūrus tarptautiniams ir nacionaliniams įstatymams (pvz., *proporcingumo* principas). Kai kurie svarbūs Bendrijos teisės principai tiesiogiai plaukia iš aiškiai apibrėžtų Bendrijos sutarčių nuostatų (pvz., *teisinio tikrumo* principas). Todėl atsiranda galimybė diferencijuotai taikyti šiuos principus kuriant šalies valstybės tarnybos teisę. Žinant, kad daugumoje užsienio valstybių daug plačiau negu pas mus visuomeniniams santykiams reguliuoti taikomos ne tik teisės normos, bet ir, pavyzdžiui, papročiai, tradicijos, teisminė praktika, Vakarų teisinė patirtis turi būti perimama atsižvelgiant į šalies realijas. Lyginamosios teisės mokslas rodo esant daug veiksnių, nuo kurių priklauso recepcijos, pritaikant sau kitų šalių bendrabūvio reglamentus, efektas ir tai, kokia kruopšti ir visapusiška studija bei paruošiamasis darbas turi būti atliktas prieš imantis netgi nedidelės teisinės recepcijos¹⁷. Šiame darbe tikimasi atkreipti mokslininkų ir šios srities specialistų dėmesį į problemos aktualumą sprendžiant statutinių tarnybų personalo klausimus, paakinti atlikti išsamesnius šios viešųjų santykių srities tyrinėjimus, norint sudaryti palankias sąlygas racionaliai perimti Vakarų patirtį.

Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai yra svarbi prielaida formuoti conceptualų, sisteminių požiūrį į šios srities santykių reglamentavimą. Jie savaip yra susipynę tarpusavyje ir padeda išvengti teisės spragų, normų kolizijų. Pavyzdžiui, *teisėto lūkesčio apsauga* literatūroje dažniausiai analizuojama verslo santykių požiūriu, kai ne griežtai teisei pozicijai, bet teisėtiems lūkesčiams gali būti taikomas prioritetas. Tačiau valstybės karjeros tarnautojo veiklos paskatos taip pat yra „grindžiamos egzistuojančiomis ar tokiomis situacijomis, kurias apibrėžia konkrečios garantijos“¹⁸. Šios srities reglamentavimas labai susijęs su precedentine teise, o šis principas reikalauja, kad teisėto lūkesčio apsauga būtų siejama su žiniomis ir informacija, kuri yra ar turi būti prieinama apdairiam bei informuotam santykių subjektui. Teisė pasikliauti

¹⁷ M. Ancel. *Utilite et Methodes du Droit compare / Polnisch: Znaczenie i metody prawa porownawczego*. – Warszawa, 1979. R. David. *Les Grands Systemes de Droit Contemporains*. – Paris, 1978, Moskva, 1988 ir kt.

¹⁸ J. A. Usher. *General Principles of EC Law*. – London and New York, 1998 / Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji rosma, 2001, p. 68.

teisėtų lūkesčių apsaugos principu gali būti suteikiama kiekvienam asmeniui, jei manoma, kad administracijos elgesys leido jam puoselėti pagrįstus lūkesčius. Asmuo negali teigti, jog principas buvo pažeistas, jei administracija jam nebuvo suteikusi konkrečių garantijų¹⁹. Suprantama, kad, reglamentuojant valstybės tarnybą, šios sąvokos yra traktuojamos atsižvelgiant į santykių „ypatingas aplinkybes“. Statutinės tarnybos santykiai yra grįsti tiesioginio ir netiesioginio (hierarchinio) pavaldumo subordinacija, todėl iškyla klausimas, kieno garantijos laikytinos teisėtomis. Pagaliau kai kurie šalies valstybės tarnybų pareigūnų įgaliojimai (pvz., žmogaus teisių klausimais) gali būti traktuojami net kaip Bendrijos institucijų nuostatų įgyvendinimas²⁰.

Teisinis tikrumas, palyginti su teisėtų lūkesčių apsauga, yra platesnė koncepcija ir kyla ne tiek iš nacionalinės teisės, kiek iš bendrųjų Bendrijos sutarčių nuostatų. Principas labai svarbus kuriant precedentinę teisę – priimant Europos Teisingumo Teismo sprendimus. Principas skatina „nuoširdžiai bendradarbiauti“ teisminėms institucijoms puoselėjant tradicijas, pagrįstas vienoda teismine praktika. Statutinės valstybės tarnybos yra vienas iš pagrindinių žmogaus teisių šalyje garantų, ir šios funkcijos įgyvendinimas reiškia, kad kiekvieno žmogus teisės Bendrijoje turi būti traktuojamos vadovaujantis tais pačiais kriterijais.

Šis principas gali būti suvokiamas ir siaurąja prasme bei reikšti, kad kiekvienas teisės subjektas turi aiškiai žinoti savo teises ir pareigas. Pavyzdžiui, kokias asmuo turi galimybes valdyti savo karjeros procesus²¹, kokie yra tarnybinės rotacijos reikalavimai, papildomi karjeros statutinio pareigūno teisių apribojimai, kokios teisiškai įtvirtintos papildomos socialinės garantijos dėl atliekamo darbo ypatumų ir kita. Pagaliau, atliekant tarnybinį tyrimą, pateikiant tarnybinio patikrinimo išvadą, labai svarbu laikytis teisinio tikrumo principo.

Proporcingumo principą daugelis autorių (pvz., J. Usher, M. Dutheillet de Lamothe, S. Katuoka, P. Kūris ir kt.) įvardija kaip pagrindinę teisingumo koncepciją, sustiprinančią individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu. Kita vertus, šie ir kiti autoriai tvirtina, kad sunku abstrakčiai apibrėžti tikslią šio principo reikšmę ir

¹⁹ J. A. Usher. *General Principles of EC Law*. – London and New York, 1998 / Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: ALK/Naujoji rosma, 2001, p. 73.

²⁰ Ten pat, p. 76–77. Autorius, remdamasis patikimais šaltiniais, pateikia nacionalinės muitinės tarnybos pareigūno veiksmus, kurie gali būti traktuojami kaip atitinkantys Bendrijos institucijos aktų reikalavimus.

²¹ A. Laurinavičius. Statutinių pareigūnų karjeros problemos // *Jurisprudencija: višumenės saugumas ir policijos mokslai*. LTU mokslo darbai. 2002, t. 36 (28), p. 47–58.

apimtį. Todėl principo reikalavimai turi būti analizuojami atsižvelgiant į konkrečios šalies visuomeninių santykių ypatumus. Administruojant statutines tarnybas, turėtų būti vengiama imtis bet kokių veiksmų, kurie nėra būtini turimoms funkcijoms įgyvendinti. Šis principas suponuoja pagrindinius pareigūno veiksmų vertinimo kriterijus:

- išsiaiškinti, ar numatomos anksčiau taikytos priemonės tikslui pasiekti atitinka paties tikslo svarbą,
- ar jos tikrai yra būtinos tam tikslui pasiekti.

Taigi ypač daug dėmesio skiriama veiklos priemonėms, papildomiems pareigūnų įgaliojimams nustatyti, siekiant iš anksto užkirsti kelią bandymams piktnaudžiauti ar viršyti turimus įgaliojimus. Vadovaudamasi šiuo principu, valstybė gali nustatyti tik tokius pareigūno apribojimus ar drausmines sankcijas, kurios yra neišvengiamai būtinos pareigūnui, kaip tarnybinės veiklos subjektui, netrukdomam pasiekti jam nustatytus tikslus. Pavyzdžiui, tik šiais kriterijais reikėtų vadovautis nustatant, kokie nusizengimai konkrečiai tarnybai laikytini sunkiais, kokios nusizengimo aplinkybės laikytinos sunkinančiomis ar lengvinančiomis.

Kitas svarbus proporcingumo koncepcijos aspektas – pačios veiklos reikšmingumo apibrėžimas. Jei veiksmai yra išties svarbūs, gali būti pateisinami net tuo atveju, kai sukelia nepageidaujamus padarinius. Čia reikia atkreipti dėmesį į pareigūno diskrecijos teisę: *priimtos priemonės legalumas (...) gali būti kvestionuojamas tik tuo atveju, jei konkreti priemonė buvo visiškai netinkama kompetentingos institucijos siekiamis įgyvendinti*²².

Be to, valstybės tarnybą reglamentuojantys aktai negali prieštarauti tarptautinėms konvencijoms. Pavyzdžiui, Europos socialinės chartijos 24 straipsnis nurodo, kad visi darbuotojai turi teisę, kad jų darbo sutartis nebūtų nutraukta be svarbių priežasčių, susijusių su jų sugebėjimais arba elgesiu arba pagrįstų įmonės, įstaigos arba tarnybos reikalavimais²³. Perfrazuojant Chartijoje deklaruojamą reikalavimą, pateisinama atleidimo iš darbo priežastis yra:

- nesugebėjimas, kompetencijos stoka atlikti pavestus įpareigojimus;
- pagrįstų reikalavimų laikytis tarnybinės drausmės nepaisymas.

²² A. Laurinavičius. Statutinių pareigūnų karjeros problemos // Jurisprudencija: visuomenės saugumas ir policijos mokslai. LTU mokslo darbai. 2002, t. 36 (28), p. 48.

²³ Pataisyta Europos socialinė chartija, 24 straipsnis // Tarptautinės sutartys ir dokumentai pilietinės visuomenės klausimais (sudarytojas S. Katuoka). – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2000, p. 81.

Taigi Valstybės tarnybos įstatymas (statutas) turi pakankamai aiškiai reglamentuoti drausminių sankcijų taikymą. Kitaip sakant, galimybės eiti pareigas, kilti karjeros laiptais bei drausmės pažeidimų kvalifikavimas turi būti pagrįsti objektyviais kriterijais (plačiau žr.: 2 dalį „Specialieji klausimai“).

Gero administravimo principas, kaip teigia J. Usheras, A. Slynas, ne visada gali būti tiesiogiai siejamas su pagrindinėmis teisėmis, jo įgyvendinimas užtikrintas teisiškai. Taigi gero administravimo principas statutinės tarnybos praktikoje ne visada gali būti įdiegtas teisinėmis priemonėmis. Tačiau teisės normos ir geras administravimas gali sutapti, būti objektyviu pagrindu (pvz., užtikrinant sąžiningą veiklą ar taikant poveikio priemones dėl netinkamai atliktų veiksmų nusizengusiam turimoms priedermėms pareigūnui) nustatyti jų proporcingumą. Vidaus administravimui keliami reikalavimai, teisinė reglamentacija gali tapti pagrindiniu tarnybinių santykių vertinimo kriterijumi. Taigi ši kategorija siejama su viešojo administravimo teorija, kurios šaltiniai labai įvairūs, o kuriant konkrečios tarnybos modelius, atsižvelgiama į gana skirtingas aplinkybes. Gero administravimo principo turinys sudėtingas, ir jį galima santykinai struktūrizuoti remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija:

- *Administracinis sąžiningumas* (angl. *administrative good faith*) glaudžiai susijęs su proporcingumo principu, todėl, atliekant tarnybinių tyrimą, priimant drausminius sprendimus, pirmiausia, manoma, reikia nustatyti, kokia informacija pareigūnui, priimant sprendimus, pasirenkant veiklos būdą, buvo prieinama, ar jis galėjo niekieno netrukdomas ja naudotis, remtis savo praktikoje.
- *Nuoseklumas* labiausiai sietinas su teisėtų lūkesčių apsaugos principu, todėl labai svarbu analizuoti vidaus direktyvas, procedūrinę tvarką, pavyzdžiui, karjeros procesų statutinėje tarnyboje (policijoje, muitinėje) valdymo tradicijas ir kita. Tradicijos nėra privaloma teisės norma, tačiau vadovybė paprastai jas pripažįsta kaip savaime privalomą elgesio reikalavimą, kurio dera laikytis kaip nusistovėjusios praktikos ir nuo kurio vadovybė be svarbios priežasties, kaip deklaruoja Socialinė chartija, negali nukrypti. Ši sąvoka gali būti įvardyta kaip *bendrasis vienodo pareigūnų traktavimo principas*. Kita vertus, nuoseklumas gali būti siejamas su *nediskriminacijos principu*, pavyzdžiui, dėl vienodo darbo užmokesčio už vienodą vyrų ir moterų darbą.
- *Kruopštumas* susijęs su turimų priedermių atlikimu laiku. Statutinės institucijos susiduria su tarnybinės veiklos vertinimo pro-

blema²⁴. Be to, nuolat keliami nauji reikalavimai ne vien taikyti įstatymą, bet, pavyzdžiui, kokybiškai teikti visuomenei socialines paslaugas. Statutinių tarnybų paslaugos teikimo statusas yra labai sunkiai apibrėžiamas ir, kaip rašoma Europos policijos etikos kodekso Aiškinamojo memorandumo Pirmoje dalyje, policijos tikslai labiau susiję su šių įstaigų pareigūnų požiūriu į visuomenę²⁵.

- *Informavimas* iš dalies gali būti laikomas *kruopštumo* požymiu, tačiau Bendrijos teisėje įsitvirtina nuostata, kad *pranešimas apie sprendimą yra atskiras veiksmas, nesusijęs su sprendimo priėmimu*. Valstybės institucijoms, pateikusioms klaidinančią informaciją, jei dėl to patirta nuostolių, keliamas reikalavimas juos atlyginti. Šią nuostatą įtvirtina ir naujasis Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, kiti įstatymai. Statutinių tarnybų pareigūnų atsakomybės nustatymo klausimas labai sudėtingas, todėl jam šiame leidinyje skiriama gana daug dėmesio (žr. Statutinių pareigūnų atsakomybę). Europos Bendrija laikosi nuostatos, kad šių dienų visuomenė yra pakankamai informuota, ir kiekvienas asmuo turi galimybių gauti bei turimą informaciją patikrinti, ja operuodamas naudotis patarėjo, advokato paslaugomis. Todėl pagrindinis atsakomybės atsiradimo kriterijus yra klausimas, ar ginčijamas elgesys „galėjo ar turėjo sąlygoti tokią apdairaus asmens klaidą“.

Europos Sąjungos, Europos Tarybos valstybių bendrija *Gero administravimo* principus siekia konkretizuoti reglamentuodama statutines valstybės tarnybas. Toks pavyzdys gali būti 2001 m. rugsėjo 19 d. priimtas Europos policijos etikos²⁶ kodeksas – Europos Tarybos rekomendacijos dėl policijos veiklos. Europos teisės principus reikalaujama

²⁴ A. Laurinavičius. Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų karjeros ypatumai // Jurisprudencija: visuomenės saugumas ir policijos mokslai. LTU mokslo darbai. 2002, t. 35 (27), p. 35–41.

²⁵ Visuomenės paslaugų nereikėtų painioti su įstaigai patikėtomis administracinėmis funkcijomis, pvz., transporto priemonių registravimas policijoje. Tai funkcijos, susijusios su pagalba žmogui. Šios įstaigos visuomenei yra lengviausiai prieinamos, ir kruopštumu laikytinas jų dėmesingumas, pavyzdžiui, užkertant kelią galimoms grėsmėms, nukreipiant asmenis, kur galėtų gauti reikalingą paslaugą ar valstybės paramą.

²⁶ Etika šiame dokumente apibrėžiama kaip darbo pasidalijimo ir bendradarbiavimo modernioje visuomenėje prielaidų analizė. Žmonių veikla apima daugelį specialių veiklos sričių. Kadangi kasdienis jų gyvenimas remiasi bendromis elgesio normomis, todėl, atliekant savo profesines funkcijas, jiems būtina žinoti specialias tos srities veiklos elgesio normas. Tai daugiausia pajunta valstybės tarnautojai, kuriems visuomenė yra patikėjusi savo gerovę kaip profesionalams. Šiuo atveju žodis „etika“ siejamas su visuma vertybių, principų ir reikalavimų, reguliuojančių atskiros profesijos atstovų veiklą.

įtvirtinti teisiniuose aktuose, reglamentuojančiuose atitinkamas valstybės tarnybas, vadovautis jais praktinėje veikloje²⁷. Tai policijos demokratinio valdymo principų bei vidinės ir išorinės etiškos veiklos įtvirtinimas. Neatsisakant bendrųjų, profesinės drausmės ir kitų specialiųjų reikalavimų, raginama rengti pareigūnus jų praktinei veiklai, visapusiškai įvertinant poreikį įgyvendinti žmogaus teises ir laisves, ugdyti gebėjimus laikytis visų demokratinėjų valstybių bendrų reikalavimų statutinei (pvz., muitinei, policijai ar net mokesčių inspekcijai) tarnybai. Šiuo požiūriu *gero administravimo* sampratoje siūloma išskirti sąvokas:

- sąžiningumas,
- nešališkumas,
- diskretiškumas ir
- profesionalumas.

Labai svarbus reikalavimas reglamentuoti tarnautojų atsakomybę, nustatyti teises sankcijas. Kita vertus, mokslo (pvz., etikos, edukologijos, psichologijos, vadybos) nustatyta, kad įvesti drausmę griežtomis sankcijomis yra gerokai sunkiau negu kuriant protinę gero administravimo paskatų sistemą. Todėl valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai turi būti lankstūs, nesikirsti su morale, nusistovėjusiais papročiais ir tradicijomis, atitikti civilizuotos visuomenės praktinius poreikius, nes valstybės tarnyba – tai ne kariuomenė, pagal tarnybinę subordinaciją vykdanči vien aukštesniųjų pareigūnų nurodymus. Policija, kitos statutinės viešojo administravimo institucijos, prižiūrdamos, kaip laikomasi įstatymų, užtikrindamos bendrą visuomenės rimtį, kartu atlieka socialinį vaidmenį, teikia pagalbą visuomenei. Pagaliau ir jų veiklos efektyvumas priklauso nuo gaunamos visuomenės paramos. Tačiau šios valstybės tarnybos turi ir kitą pareigą – laikytis teisės viršenybės, kuri *griežtai nustato įgaliojimus, reikalauja susilaikyti nuo neteisėtų veiksmų bei gerbti piliečių asmenines teises ir laisves*²⁸. Tai vienas iš Europos Bendrijos imperatyvų, įpareigojančių šiuo aspektu nuolat analizuoti šalies valstybės tarnybų administravimo problemas.

Valstybės tarnybai teisės požiūriu svarbu tai, kad Europos Bendrijos šalių specialiųjų vidaus tarnybų veiklos principais reikia vadovautis reglamentuojant ir atitinkamų institucijų vidaus administravimą. Tai vienas iš svarbiausių naujausiųjų Europos Bendrijos rekomendacijų po-

²⁷ Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001)10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. (parengė spaudai D. Grebliauskas) – Vilnius: Gilija, 2002.

²⁸ Europos policijos etikos kodeksas, p. 16.

žymių. Galima daryti prielaidą, kad pateikiamas unifikuotas valstybės, taip pat ir statutinės, tarnybos teisės struktūrinis modelis. Pavyzdžiui, Europos policijos etikos kodekso Aiškinamajame memorandume teigiama, kad, įtvirtinant normas, vertybes bei minimalius etikos reikalavimus, turėtų būti svarbūs keturi šios veiklos aspektai:

- policijos personalo (tarp jų ir šiose įstaigose dirbančių nestatutinių valstybės tarnautojų) kvalifikacijos kontrolės užtikrinimas;
- vadovavimo, valdymo ir kontrolės palengvinimas;
- policijos personalo atsakomybės ribų nustatymas;
- sudėtingų vidaus konfliktų sprendimo suregulavimas²⁹.

7. Valstybės tarnybos vidaus administravimo reikšmė

*Teisė valdyti žmones, juos bausti
savo nuožiūra priklauso Dievui ne kaip
Kūrėjui, o būtent kaip Visagaliui.*

Tomas Hobsas

Lietuvoje tarnybinė teisė (valstybės tarnybos teisinis reguliavimas) iki šiol mažai tyrinėta kaip teisės mokslo sritis. Dalis, ypač senesnės kartos, administracinės teisės mokslininkų pirmenybę teikia normatyvizmui ir neišvengiamai vertina bandymus išskirti tarnybinę teisę kaip savarankišką teisės mokslo, teisinio reguliavimo sritį ar integralią socialinių institutų sistemą. Organizuojant viešojo administravimo tarnybą (sakykime, priimant tarnybon ar valdant karjeros procesus), valstybės tarnautojų profesionalumo reikalavimas nėra laikomas pagrindiniu. Vietoj jo dažniausiai taikomas vadinamasis „*gamybinis principas*“, kai pagrindinis veiklos vertinimo kriterijus yra galutinis veiklos rezultatas. Tarnybinė teisė esą negali pretenduoti tapti savarankiška šaka, jos dalykas yra neatskiriama administracinės teisės dalis, nes tai vykdomojo, tvarkomojo pobūdžio visuomeniniai santykiai. Todėl nebuvo kuriamas atskirtas tarnybinių santykių reguliavimo mechanizmas, norminė bazė.

²⁹ Europos policijos etikos kodeksas, p. 15.

Valstybės tarnybų vidaus administravimo problemos vis dar nesu-
vokiamos kaip visuomenei reikšminga santykių sritis. Mokslui gerai ži-
noma, kad be atitinkamos teorijos, susisteminto norminio pagrindo ne-
galima adekvačiai vertinti teisinių problemų, reglamentuoti teisinės at-
sakomybės³⁰.

Šių dienų teisės mokslas tvirtina, kad tarnybinės ir administracinės
teisės dalykas išties turi daug bendrų bruožų – tai neturtinio pobūdžio
visuomeniniai santykiai, atsirandantys valdymo sferoje; administracinės
teisės normomis reguliuojami santykiai, atsirandantys valstybinio val-
dymo sferoje, kurie dažniausiai grindžiami tam tikromis *visiems priva-
lomomis*, kartais tam tikromis leistinomis diskrecinėmis *taisyklėmis*. Ta-
čiau šie *administraciniai teisiniai santykiai paprastai nėra susiję su dar-
bine veikla, todėl jos subjektu gali būti bet kuris pilietis, taip pat užsienietis*
(užsienio pilietis, asmuo, neturintis pilietybės), *jeigu padaro teisės pažei-
dimą, už kurį nustatyta administracinė atsakomybė*³¹, o valstybės tarnau-
tojų administraciniai teisiniai santykiai yra susiję su jų tarnybine veikla.
Paprastai jis yra ne tik pagrindinis, bet ir privalomasis teisinio administ-
racinio santykio subjektas, o teisinio tarnybinio santykio subjektų –
valstybės institucijų ir jų tarnautojų – organizaciniai funkciniai santykiai
reglamentuoti hierarchinio pavaldumo tvarka.

Ši monografija – tai bandymas pateikti vieną iš galimų valstybės
tarnybos teisės koncepcijų, atkreipti mokslininkų ir praktikų dėmesį į
problemas, kurių sprendimas galėtų padėti tobulinti šalies administra-
vimą. Knygoje, remiantis autoriaus atliktais sociologiniais tyrimais poli-
cijos, muitinės veiklos klausimais, daugiau dėmesio skirta statutinių
tarnybų, karjeros statutinių valstybės tarnautojų problemų analizei. Ši
pasirinkimą sąlygojo tai, kad autorius turi nemažą darbo policijoje pa-
tirtį, laiko ja viena iš svarbiausių valstybės statutinių institucijų ir nori
prisidėti skatinant demokratines permainas. Be to, policija ir muitinė
išgyvena sunkius laikus dėl nuolatinių ir dažniausiai ne visai sėkmingų
reformų. Reikia atkreipti dėmesį, kad kitos institucijos (pvz., Lietuvos
muitinė, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba), įgyvendinant jėgos
funkciją, laiko save „jaunesnėmis“ partnerėmis ir savo vidaus reformas
dažnai bando pagrįsti policijos patirtimi. Autoriaus nuomone, statutinių
institucijų išskyrimas iš valstybės institucijų gana pagrįstas, ir šio fakto
pripažinimas skatintų spartesnę teisinės valstybės raidą, pilietinės vi-
suomenės brandą.

³⁰ P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996, p. 6.

³¹ Ten pat, p. 73.

2 skirsnis

ŽMOGAUS AUTONOMIŠKUMO PALAIKYMO TRADICIJA

*Cum excusation itaque veteres
audiendi sunt.*

*Pirmtakus reikia išklausyti kaip
mums suteiktą malonę.*

Žmogaus asmenybės autonomiškumo valstybės atžvilgiu idėja, valstybės teisės ir žmogaus teisės sąvokos, kaip europietiškojo mentaliteto bruožai, susiformavo viduramžiais. Nuo pat valstybingumo atsiradimo feodalinėje visuomenėje egzistavo valstybės (pasaulietinė) ir bažnyčios (dvasinė) valdžia. Šios valdžios dažnai buvo vienodai įtakingos ir nuolat tarpusavyje konkuravo dėl dominavimo tvarkant viešuosius reikalus. Viduramžiais valstybinė valdžia buvo gana silpna. Kuriant centralizuotą valstybę, visą valdžią buvo bandoma sutelkti valdovo rankose, jo rūmuose. Vis dėlto valdžia labiau pasireiškė kaip nuosavybės teisė į tam tikrą teritoriją, bet ne į dvasinės prigimties dalykus. Be to, suverenią valdžią su didesniais ar mažesniais apribojimais išsaugojo ir kiti žemvaldžiai. Pagaliau pati visuomenė, ypač miestuose, buvo susibūrusi į korporacijas, išliko gana stipri įvairių bendruomenių, sukurtų savo interesams ginti, savivalda. Be to, kai dauguma Europos valdovų žengė absoliutizmo link, Olandijoje ir Didžiojoje Britanijoje įsitvirtino parlamentinė santvarka. Šios valstybės, rodžiusios pasauliui savo prekybinę galybę, tapo visuomenės demokratinės raidos idėjos tęsėjomis bei puoselėtojomis³². Daugelis XVII a. politinių mąstytojų buvo kilę iš Jungtinių Provincijų Respublikos³³ arba Didžiosios Britanijos arba ten dirbo (pvz., H. Grocijus (Grotius), T. Hobsas (Hobbes), Dž. Lokas (Locke)).

³² Europos istorija (versta iš: Histoire de l'Europe, par 14 historiens europeens. – Paris, Hachette Education, 1997). – Vilnius: Alma littera, 2001, p. 245.

³³ Olandija, 1581 m. susikūrus Jungtinių Provincijų Respublikai, tapo jos politiniu ir ekonominiu centru.

Vadinasi, Vakarų Europoje nebuvo monistinio valdymo, tironijos, būdingos antikinei visuomenei. Valdžia bent iš dalies išliko padalyta tarp daugelio socialinių institutų. Suprantama, kad, įsitvirtinus ir stiprėjant policinei valstybei, centrinė valdžia vis labiau stiprėjo, didino savo įtaką visose viešojo gyvenimo srityse. Tačiau tokio valdžios sutelktumo kaip antikos laikmečiu niekam ir niekur Europoje pasiekti nepasisekė. Ši reiškinį XX a. pradžioje tyrinėjęs J. Ellinekas rašė, kad naujojoje valstybėje, net neriboto absoliutizmo epochoje, nepasisekė įveikti tikėjimo, kad individas valstybės atžvilgiu yra pakankamai autonomiškas, jo moralės bei teisių valstybė negali nepaisyti. Ši nuostata daugelyje Vakarų visuomenių turėjo tokias galias ir tvirtas šaknis, kad valstybė turėjo jos paisyti visais laikais. Ši nuostata materializavosi apribojant monarchų valdžią. Ji išliko kaip esminis valstybės raidos imperatyvas, reiškiantis, kad jos turimas uzurpuotas suverenitetas nėra neribota valdžia. Net Liudviko XIV politinėse nuostatose, išdėstytose „Užrašuose Dofino apmokymui“ (1665 m.) rašoma, kad monarcho valdžia yra Dievo duota, bet absoliutizmas neturi būti painiojamas su tironija ta prasme, kad karalius atsakingas Dievui ir turi gerbti „pagrindinius karalystės įstatymus“. Monarchijai taip pat turi būti nustatytos įgaliojimų žmogaus atžvilgiu ribos³⁴.

Teoriškai šią nuostatą savo darbuose įtvirtino to laikmečio mąstytojai. Olandų teisininkas H. Grotius (1583–1645) knygoje „Apie karo ir taikos teisę“ („*De jure belli ac pacis*“) iškėlė žmogaus proto ir tautos gyvenimo faktų reikšmę valstybei. Valstybė – tai tobula žmonių sąjunga, sudaryta tam, kad visi galėtų naudotis teise ir kad visiems būtų užtikrinta gerovė, todėl valstybė kuriama sutarties pagrindu, nepažeidžiant prigimtinės teisės įsakymo³⁵. Anglų mąstytojas Dž. Lokas (1632–1704) savo darbe „Du traktatai apie vyriausybę“ analizavo pilietinės valdžios sampratą, jos teisių prigimtį, palaikė religinę toleranciją³⁶. Ypač išsamiai tautinio suvereniteto klausimus analizavo prancūzų filosofas Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau, 1712–1778) veikale „Visuomenės sutarties arba politinės teisės principai“³⁷. Taigi šiuolaikinės konstitucinės žmogaus, bendruomenių, socialinių sluoksnių valstybės teikiamos (*res politicae*)

³⁴ Europos istorija, p. 244.

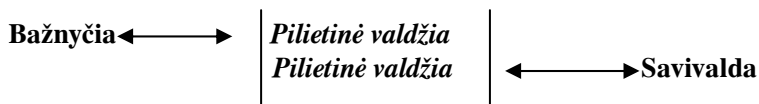
³⁵ Valstybės apibrėžimą suformulavo P. Leonas, tyrinėjęs šios koncepcijos kilmę pagal istorinius šaltinius: P. Leonas. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius: Mintis, 1995, p. 152.

³⁶ Dž. Lokas. Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą. – Vilnius: Mintis, 1992.

³⁷ Ž. Ž. Ruso. Rinktiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 1979.

teisių ir laisvių garantijos yra visuomeninių santykių istorinės raidos išdava.

Ne mažiau svarbus istorinis vaidmuo ginant asmens individualybę tenka Bažnyčiai (*res ecclesiasticae*) Ilgus šimtmečius Bažnyčios saugotas žmogaus dvasinis pasaulis, jo tikėjimo teisė materializuota šių dienų civilizuotų valstybių konstitucijose, palaikoma tarptautiniais susitarimais. Tai visuomeninių santykių sritis, atskirta šalies Konstitucija nuo valstybės kontrolės, kišimosi sprendžiant dvasinės prigimties dalykus. Visuomeninės sutarties idėja, kuria remiasi šiuolaikinė valstybė ir teisė, perimta iš religinių bendruomenių gyvenimo (Biblijos). Mintį, kad šią idėją reikia perkelti į valstybės gyvenimą, iškėlė XVI a. šveicarų teologas reformatorius Ž. Kalvinas (J. Calvin, 1509–1564). Jis teigė, kad valstybė, panašiai kaip ir krikščioniškoji bendruomenė, turinti remtis visuomenine sutartimi, patvirtinta visų piliečių vienbalsiai³⁸. Taigi teorinės valstybės valdymo pateisinimo prielaidos buvo sukurtos suvokiant individų siekį įgyvendinti pačių prisiimtą bendrabūvio išpareigojimą visuomenei – visuomeninę sutartį. Reformacijos epochoje aiškiai įvardytas įsitikinimas, kad autonomiško individo vaidmuo valstybėje lemiamas, yra reikšmingas ir šių laikų puoselėjamai valstybės ir individo santykio koncepcijai. Taigi Europoje buvo stiprus ir dvigubas valdžios dualizmas (dichotomija):



1 schema. Viduramžių valdžios dichotomija

Valdžios segmentus skyrė ir jungė pilietinė, arba civilinė, valdžia. Socialinių mokslų, teisės, viešojo administravimo specialistai sutaria, kad be viduramžių valstybės valdžios padalijimo nebūtų išvirtinės draudimas uzurpuoti asmens autonomiškumą, nebūtų pasiektas ir asmens socialinės galios, jo teisės į solidarumą pripažinimas³⁹. Šių procesų raidos tendencijos kartu žymi demokratiško valstybės valdymo, viešųjų santykių administravimo modelio ypatumus.

³⁸ J. Jellinek. *Ogólna nauka o panstwie*. Z trzeciego wydania niemieckiego przrlożyli dr. M. Balsigierowa i M. Przedborski. – Warszawa, 1924, s. 369–970.

³⁹ Г. Еллинек. *Право современного государства*. Т. 1. *Общее учение о государстве*. 2-е изд. Испр. и доп. С. И. Гессеном. – Санкт Петербург, 1908, с. 240–241.

Šiam tyrimui svarbi J. Jellineko išvada, kad viduramžių politinės valdžios pliuralizmas turėjo ir tam tikrų neigiamų padarinių: ten, kur absoliutizmo epochoje nepasisekė įveikti valdžių susipriešinimo, susiskaldymo (pvz., Vokietijoje, Lietuvoje, Lenkijoje), suiro ir pačios valstybės. Didelių valstybių absoliutinės monarchijos pirmą kartą, žlugus Romos imperijai, kūrė vieningas, centralizuotas valstybes, stengėsi įveikti viduramžių politinį korporatyvizmą. Monarchija pajungė sau anksčiau buvusias viena nuo kitos nepriklausomas sritis, sukūrė darnią, nuo atskirų lenų neprikusomą⁴⁰ valstybės karinę struktūrą nuolat kylantiems teritoriniams konfliktams spręst:

- vykdė valstybės administracines reformas,
- sukūrė sau pavaldžias valdžios institucijas,
- valstybės žinion perėmė arba padarė pavaldžią feodalinę jurisdikcijai teisminę valdžią,
- panaikino *daugiasluoksnės valdžios koordinavimą ir įvedė besąlygišką pavaldumą*.

Šį procesą skatinę asmenys vadovavosi savo tikslais – siekė visiškai valdyti valstybę, o svarbiausia – prisiėmė atsakomybę už teritorinį saugumą, o tai tuo laikotarpiu buvo itin aktualu. Tačiau daugialypė visuomenė išsaugojo stiprų poreikį burtis į pilietinę, lygiateisių asmenų visuomenę.

Išsaugotos pliuralistinės visuomenės vertybės Atgimimo kultūroje tapo pamatu Centrinėje ir Rytų Europoje XVII–XIX a. atkurti nacionalines valstybes, modeliuoti jų valdymą. Tautinio individualumo suvokimas argumentuojamas tuo, kad „iš natūralistinio sociumo stichijos išsiskiria individas kaip substancinė realybė“⁴¹. Švietimo epocha itin sureikšmino, cituojant G. Hėgelį, tautinio „individualumo“, arba „individo“, kategorijas. „Atgimimo judesys, – rašo istorikas E. Aleksandravičius, – posūkis nuo kosmopolitizmo – racionalumo link, nuo unifikacijos – atskirybės link, nuo aristokratinės visuomenės elito kultūros vertybių – etninio autentiškumo ženklus išsaugojusios liaudies kultūros link“⁴². Šios prielaidos, kaip minėjome, atsirado viduramžiais, ir buvo nuolat plėtojamos išlaikant tam tikrą asmens autonomiškumą sprendžiant bendrabūvio klausimus, ugdant institucinę kultūrą.

⁴⁰ Lenas – feodalizmo epochoje žemės valda, kurią gaudavo vasalas už tai, kad tarnautų stipresniam, literatūroje vadinamam senjoru, žemvaldžiui: atliktų karinę tarnybą, dalyvautų teisme, mokėtų prievolės ir kt.

⁴¹ E. Aleksandravičius. Lietuvių atgimimo kultūra. – Vilnius, Baltos lankos, 1994, p. 8.

⁴² E. Aleksandravičius. Lietuvių atgimimo kultūra, p. 11.

Kaip jau rašyta, ne mažiau svarbus tradiciškai susiformavęs pliuralistinis požiūris į valstybės vidaus administravimą, viešųjų santykių valdymą kuriant teisinę valstybę (XIX a. fenomeną). Kaip žinome, šiuolaikinė valstybė prisiima teisę reikšti savo valdžią visose socialinio gyvenimo srityse. Kita vertus, žmogaus autonomijos palaikymo tradicijos lemia tai, kad valstybės institucijos turi tiek teisių, kad galėtų atlikti priimtus išipareigojimus. Valstybė įstatymais apriboja savo valdžią kištis į privačius individų ar jų bendruomenių reikalus. Be to, niekam nepripažįstama teisė apriboti valstybės teises kitaip, nes tai reikštų grįžti prie to paties per ilgus šimtmečius įveikto, siekiant teisinio, demokratinio šalies vidaus reikalų valdymo, dualizmo. Taigi galima teigti, kad Vakarų Europos administravimo tradicija yra pagrįsta bendrabūvio organizavimo pliuralizmo ir absoliutinės valdžios deriniu.

1. Valstybės demokratinio valdymo ištakos

Dviejų skirtingų valstybės valdymo (autoritarinio ir demokratinio) tradicijų sandūros pavyzdžiu laikoma Italijos patirtis⁴³. Literatūroje Italija dažnai buvo vertinama kaip bizantiškosios tradicijos valstybė (pvz., I. Mušketas, E. Chochlovas) su labai griežta autoritarine, policine valdžia, neminint to fakto, kad jos centrinėje bei šiaurinėje teritorijoje formavosi demokratiniai valstybės valdymo institutai ir institucijos, kurių veiklos modeliai vėliau buvo pripažinti visoje Europoje.

Italijos patirtis labai svarbi analizuojant valstybės institucionalizavimo, institucinės kultūros problemas. Dalis mokslininkų institucijas itin sureikšmina (pvz., J. Marchas, J. Olsenas)⁴⁴ ir laikosi nuomonės, kad jos lemia istorinių procesų raidą. Reikia pripažinti, kad sąmoningai ar iš inercijos panašios teorijos buvo laikomasi pirmaisiais metais mūsų valstybei atgavus Nepriklausomybę.

Skirtinga atskirų Italijos teritorijų valdymo patirtis yra ypač reikšminga ieškant atsakymo į klausimą, nuo ko priklauso formalių institu-

⁴³ Šiame skirsnyje pateikti visuomenės gyvenimo ypatumai nereiškia, kad pretenduojama į išsamią aštuonių turtingos Italijos istorijos šimtmečių analizę. Mus domina pilietinės tradicijos viešuosiuose santykiuose, padariusios gana didelę įtaką apibrėžiant valstybės funkcijas, ištakos. Be to, būtų klaidinga šį sudėtingą Italijos istorijos laikotarpį traktuoti kaip visiškai pažįstamą mokslui. Skirsnyje remiamasi principinėmis nuostatomis, leidžiančiomis daryti tam tikras prielaidas valstybės tarnybos valdymo klausimais.

⁴⁴ J. G. March and J. P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis for Politics*. – New York: Free Press, 1989, p. 159–164.

cijų kaita ir kokią tai daro įtaką šalies valdymui. Buvusių autoritarinių valstybių reformatoriai tiki, kad, „perrašant žaidimo taisykles“, galima gauti norimą rezultatą. Kaip šis procesas vyksta iš tikrųjų? Į daugelį klausimų, atlikę išsamią šių procesų analizę remdamiesi Italijos pavyzdžiu, neginčijamus atsakymus pateikė R. Putnamo, R. Leonardi, R. Nanetti. Sociologiniai tyrinėjimai truko per dvidešimt metų. Jie stebėjo šiuolaikinės Italijos institucijų veiklą, jų darbo stilių, viešojo administravimo modelius bei veiklos rezultatus ir šį vyksmą analizavo lyginamuoju istoriniu metodu. Daugelis šios srities mokslininkų ir specialistų šį mokslinį darbą laiko itin reikšmingu. Juo remiantis galima daryti kai kurias prielaidas dėl institucijų, ir ypač statutinių tarnybų, vaidmens, remtis jų veiklos modeliavimo metodologija, pagrįsti šių įstaigų evoliucinio modelio pranašumus, palyginti su revoliuciniu, suvokti valstybės ir jos institucinės kultūros reikšmę pilietinėje visuomenėje.

Pietų Italijos regionų valstybinio valdymo kultūroje gilius pėdsakus paliko Bizantijos imperijos valstybingumas, turėjęs didelį poveikį vėlesnėms kai kurių valstybių administravimo reformoms. Ne be pagrindo XIX a. ir XX a. sandūroje J. Jellinekas rašė, kad tik dabar ima sklaidytis „gili tamsa“, vis dar sklindanti iš viduramžių. Bizantijos imperijai priklausiusi Italija išgyveno rytietiškos tradicijos padarinius. Pietų Italijos miestuose-respublikose, kai XIV–XV a. šiaurinėse provincijose ir visoje Vakarų Europoje plito pliuralizmo idėjos, ilgus metus išliko monistinis valdymas. Šių provincijų, miestų visuomenė patyrė nežabotą monarchų valdžią. Jose individas buvo taip suvaržytas, kad net negalima lyginti jo gyvenimo sąlygų su kitų Vakarų šalių absoliutizmo tvarka, nes asmuo neturėjo jokių galimybių daryti poveikį susidariusiai padėčiai. Pavyzdžiui, 1231 m. Frydrichas II (1194–1250, Šv. Romos imperatorius) kodifikavo administracinę teisę, įtvirtino daug centralizuotos autokratinės valstybės principų – priėmė vaidinamąją *Constitutiones*. Frydrichas II įtvirtino monarchijos teisingumo ir viešosios tvarkos užtikrinimo monopolį, patvirtino feodalinės diduomenės privilegijas. Buvo laikoma, kad *Regnum*⁴⁵ imperatoriui suteikta paties Dievo. Taigi valdovui suteikiama mistiška, pusiau dieviška vizija, o jo valdymas rėmėsi pagarbia baime, jis galėjo naudoti terorą, jam leistini žiaurumo protrūkiai. Pilietinės teisės čia reiškė ribotą teisę į privačią nuosavybę, kitaip sakant, pavyzdžiui, žemvaldys pats žemės nevaldė, bet ir negalėjo savo noru jos atsisakyti. Galima tvirtinti, kad Bizantijos imperijoje jokio valdžios dualizmo nebuvo.

⁴⁵ Lot. *regnum* – valdžia.

Tuo pačiu metu, kai Pietuose Frydrichas II stiprino feodalinę valdžią, Šiaurės Italijoje kristalizavosi kitokio pobūdžio valdymas, besiremiantis horizontaliu bendradarbiavimu, o ne vertikalia hierarchija⁴⁶. Italijos valdymo fenomeno tyrinėtojai (J. Hyde, G. Tobacco ir kt.) savanoriškas bendruomenės asociacijas apibūdina kaip privačius „komuninių respublikų“ darinius, susikūrusius davus pasižadėjimą vienas kitam saugoti viešąją tvarką, savo narius, bendrai ginti savo interesus⁴⁷. Komunos valdytojai buvo renkami pagal iš anksto nustatytas procedūras, jie pripažino legitimias savo valdžios ribas. Taigi valdžia privalėjo laikytis demokratiškai⁴⁸ patvirtintų reikalavimų, arba statuto, anot J. Larner, į ano laikmečio pareigūnams keliamų reikalavimų laužymą buvo atsakoma boikotu ir socialiniu ostrakizmu – ištrėmimu, slaptu balsavimu priėmus sprendimą dėl tokio asmens pavojingumo visuomenei⁴⁹. Ypač svarbus vaidmuo teko amatininkų ir prekybininkų gildijoms. Jos kartais prisiimdavo visą atsakomybę už miesto saugumą. Apie tai byloja, pavyzdžiui, išlikęs 1291 m. metraštininko įrašas:

„Parmoje buvo šiokių tokių neramumų, todėl keturių profesijų amatininkai, tai yra mėsaininkai, kalviai, batsiuviai ir kailiadirbiai, kartu su teisėjais ir notarais bei kitais miesto amatininkais priėmė priesaiką bendrai savimi rūpintis ir, priėmus tam tikras bendros veiklos nuostatas, visi neramumai iškart baigėsi“⁵⁰.

Žinoma faktų, kad komunos kartu su kitais miestiečiais reikalavo platesnės politinės reformos, sukurti atstovavimo ir kontrolės sistemą, kuri užtikrintų tvarką, ramybę ir taiką mieste, apsaugotų nuo išorinių pasikėsinimų.

Be gildijų, vietos reikalais rūpinosi ir kitos organizacijos, tokios kaip *vicinanze* (kaimynų asociacijos), *populus* (parapijos organizacijos, kurios administravo bendruomenės bažnyčios turtą ir rinko jos kunigą), įvairios brolijos, politinės-religinės grupės, sutvirtintos iškilminga prie-

⁴⁶ R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų. – Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 164.

⁴⁷ J. K. Hyde. Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350. – London: Macmillan, 1973, p. 57. Taip pat žr.: G. Tobacco. The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule. – New York: Cambridge University Press, 1989, p. 188–205.

⁴⁸ Demokratijos samprata buvo kiek kitokia negu šiandien. Tik dalis gyventojų buvo visaverčiai piliečiai. Literatūroje pateikiamas būdingas pavyzdys – Sienos miestas, turėjęs apie 5000 suaugusiųjų, iš kurių 860 ėjo vienokias ar kitokias municipalines pareigas. Didelių miestų municipalinės tarybos galėjo turėti net keletą tūkstančių narių.

⁴⁹ J. Larner. Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380. – New York: Longman, 1980, p. 196.

⁵⁰ R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų, p. 171.

saika, ir *consorteries* (gynybos bendrijos), sukurtos rūpintis bendru nuo išorės saugumu. Priesaika buvo įsipareigojama remti ir ginti vienas kitą nuo visų grėsmių, kylančių viduje ir už bendruomenės ribų

Numatoma praktinė parama, teisinė pagalba ir procedūros, sprendžiant narių nesutarimus, buvo detalai aprašytos. Tam reikėjo kvalifikuotų advokatų, arbitrų, patyrusių politikų, suvokiančių visuomenės moralę. Taigi galima teigti, kad pilietinė bendruomenė formavosi natūraliai, o viešasis valdymas komunistinėse respublikose buvo atliekamas profesionalių tarnautojų, gebančių spręsti ekonominius, komercinius, švietimo, o pirmiausia – vidaus tvarkos klausimus.

Vadinasi, XIV a. pradžioje Italijoje atsirado ne vienas, bet du valdymo modeliai, pasižymintys atitinkamais socialiniais ir kultūriniais bruožais: garsi Normanų feodalinė autokratija – pietuose ir vaisingas komunistinis respublikonizmas – šiaurėje. Vienas iš skiriamųjų bruožų – skirtingai sprendžiamos kolektyvinio gyvenimo problemos. Istorikas J. Larnieris daro išvadą, kad čia susidūrė du skirtingi visuomenės gyvenimo būdai. Šiaurėje žmonės buvo piliečiai, pietuose – pavaldiniai. Legitimią valdžią šiaurėje bendruomenė suteikdavo tik „rūmų“ tarnautojams, kurie likdavo atsakingi tiems, kurių reikalus jiems buvo patikėta tvarkyti. Pietuose legitimi valdžia buvo monopolizuota karaliaus, kuris (nors galėjo skirti administracines užduotis savo pavaldiniams ir patvirtinti didikams privilegijas) buvo atsakingas tik Dievui. Šiaurėje, nors religiniai jausmai išliko tvirti, Bažnyčia buvo tik viena iš daugelio pilietinių institucijų, o pietuose Bažnyčia buvo galingas ir turtingas feodalinės valdžios sistemos segmentas. Šiaurėje svarbiausi socialiniai, politiniai ir net religiniai lojalumo ryšiai buvo horizontalūs, o Pietuose – vertikalūs. Bendradarbiavimas, tarpusavio pagalba, pilietinis įsipareigojimas ir net pasitikėjimas, žinoma, ne universalus, bet peržengiantis giminės ribas, buvo skiriamasis Šiaurės bruožas. Svarbiausia Pietų savybė, priešingai, buvo hierarchijos ir tvarkos įvedimas latentinės anarchijos sąlygomis.

Reikia atkreipti dėmesį į istorijos patvirtintą dėsninę sąlygą, kad būtina socialinės pažangos sąlyga yra viešoji tvarka. Šią funkciją vykdė tiek Pietų monarchai, tiek Šiaurės miestai-respublikos, tačiau skirtingais metodais ir pasiekė skirtingų rezultatų. Pietuose apsaugą ir prieglobstį galėjo suteikti autokratinis suverenai arba stipriausias vietinis bajoras, Šiaurės komunistinėje respublikoje ji galėjo būti suteikta per tarpusavio pagalbos susitarimus tarp iš esmės lygių piliečių. Jau XIII a. išryškėjo akivaizdūs kolektyvinio dilemų sprendimo pranašumai. Hierarchijos modelis pasirodė esąs labai ribotas spręsti kolektyvines problemas.

Miestuose susiformavo horizontali sąranga, kuriai būdingas bendradarbiavimas tarp lygių: gildija, brolija, universitetas, o virš jų visų – gildijų gildija, sąjunga, kuriai prisiekia visi miestiečiai, – komuna.

Pilietinės tvarkos (*lot. Vita civile*⁵¹) pranašumus labai vertino ir renesanso politiniai teoretikai, pirmiausia N. Makiavelis (Niccolo di Bernardo Machiavelli, 1469–1527)⁵². Jis akcentavo piliečių savybių reikšmę stabiliam respublikoniškam (demokratiniam) valdymui. Mąstytojo teoriniai teiginiai svarbūs nagrinėjant ir mums rūpimus klausimus, nes institucijų veiklos sėkmę lemia socialinės sąlygos, o ne atvirkščiai. Ten, kur žmonėms trūksta pilietinės dorybės ir kur socialinis bei ekonominis gyvenimas sutvarkytas feodaliniu būdu, „niekada neiškilo jokia respublika ir joks politinis gyvenimas, nes tokiomis sąlygomis gimę žmonės yra visiškai priešiški nusiteikę bet kuriai pilietinio valdymo formai ir joks bandymas įkurti respubliką negali pasisekti“. Istorinė patirtis rodo, kad jo veikalo „*Samprotavimai apie pirmąją Tito Livijaus dekadą*“ pirmos knygos LV skyriaus pavadinimas „*Kaip lengva valdyti miestą, kurio liaudis nesugadinta; ten, kur yra lygybė, neįmanoma patvaldyti, o ten, kur jos nėra, neįmanoma respublika*“⁵³ laikytinas itin svarbiu stabilios ir brandžios pilietinės visuomenės požymiu. Pagaliau reikėtų suvokti apibendrintus mąstytojo Venecijos (Šiaurės Italija) patirties ypatumus, kurie tapo demokratinio valdymo tradicijos ištaka:

„*Venecijoje žodis „kilmingasis“ yra garbės vardas ir titulas, neturintis nieko bendra su tais dalykais, dėl kurių žmonės kituose miestuose vadinami „kilmingaisiais“ (...) Kilmingieji šioje respublikoje yra ne tikri, o veikia nominalūs: mat jie negauna pajamų iš savo valdų, nes visą jų gerą sudaro prekyba ir kilnojamas turtas. Be to, nė vienas iš jų neturi pilies ar kokios nors teisės į žmones (...) Užtat dėl jau minėtų priežasčių šiame mieste nekyla neramumų*“⁵⁴.

Atgimimo epocha Italijoje reiškė, kad atgimsta prieš šimtmečius susiklosčiusios ir niekad iš visuomeninės sąmonės neištrintos respubli-

⁵¹ Pilietinis gyvenimas.

⁵² Niccolo Machiavelli (1469–1527) – italų politinis bei valstybės veikėjas. Jo mintys apie valstybės valdymą svarbios šios monografijos požiūriu, nes jis dėsto ne teorinius samprotavimus, idėjas, o analizuoja savo praktinę veiklą, stebėjimus. Jis dirbo Florencijos Respublikos „Dešimties tarybos“ sekretoriumi, vėliau – kancleriu. Kaip pasiuntinys vykdavo į didžiausius Europos kunigaikščių dvarus ir gerai susipažino su valdžios esme bei jos „žaidimo“ taisyklėmis. Įkalintas už politinę veiklą ėmė analizuoti valstybės valdymo modelius. Savo žymiausius darbus jis parašė pasitraukęs iš politinio gyvenimo ir apsigyvenęs savo kukliame dvarelyje.

⁵³ N. Makiavelis. Rinktiniai raštai (vertė P. Račius). – Vilnius: Mintis, 1992, p. 202.

⁵⁴ N. Makiavelis. Rinktiniai raštai, p. 205.

kos, arba demokratinio valdymo, idėjos. Valstybė, kaip tai įsivaizdavo N. Makiavelis, išsaugo kai kuriuos antikinės valstybės bruožus. Suprantama, kad socialinės, ekonominės ir kitos aplinkybės suponuoja pasikeitusią valstybę, jos subjektų vaidmenį. Nevaržoma religijos bei visuomenės moralės, valstybė siekia iškilti virš visų tam tikrą valdžią turinčių darinių, tačiau, kita vertus, negali nepaisyti jų vaidmens sprendžiant valdymo klausimus, užtikrinant visuomenės ir asmens saugų gyvenimą.

Apibendrinant reikia atkreipti dėmesį, kad valstybės, kurios nepatyrė kunigaikščių valdžios ir visuomenės, valstybės ir bažnyčios dualizmo, kaip buvo, pavyzdžiui, Bizantijos imperijoje ar Rusijoje, niekada nesirūpino riba tarp valstybės ir individo⁵⁵. Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos, itin įdomi mokslui ir praktikai precedento neturinti miestų savivaldos forma, kuri dar viduramžiais radosi Šiaurės ir Centrinėje Italijoje.

Aišku, mūsų visuomenei labiausiai rūpi kuo greičiau išsivaduoti iš socialistinės teisės tradicijos įtakos. Nors pastaruosius keletą dešimtmečių Lietuvos teisė neabejotinai priklausė socialistinės teisės šeimai, tai nereiškia, kad kai kurie šios teisės tradicijos elementai jai nuo seno yra visiškai svetimi. Juk socialistinė teisė kaip tik lengvai prigijo vadinamosios slavų teisės subtradicijos kraštuose, kurių teisinėms sistemoms ir iki socialistinio perversmo buvo būdingi paternalizmas ir etatizmas⁵⁶. Todėl, modeliuojant šalies valdymo reformas, pirmiausia reikėtų atlikti išsamią mokslinio tyrimo metodais pagrįstą šio fenomeno Lietuvoje istorinę analizę.

2. Autoritarinis modelis: bizantiškasis valstybės valdymo fenomenas

Lietuvos geopolitinė padėtis yra gana kebli, didelę įtaką turi gretimosiose šalyse (pvz., Lenkijoje, Rusijoje, Vokietijoje) vykstantys socialiniai procesai, jų valdymo tradicijos. Šiuolaikinės Vakarų Europos valstybės valdymo būdas yra ilgos evoliucijos padarinys. Bendras požymis – valdyme susipina iš viduramžių paveldėtas pliuralizmas ir absoliutizmo

⁵⁵ Г. Еллинек. Ten pat, p. 235, 237, 241.

⁵⁶ E. Kūris. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Vakarų teisės tradicijos (M. A. Glendon, M. W. Gordon, C. Osakwe). – Vilnius: Pradai, 1993, p. XIV–XV.

epochoje susiformavusi valdžios samprata, t. y. respublikonai tradiciškai pabrėžia bendruomenės ir pilietinių pareigų svarbą, o liberalai – individualizmą ir asmens teises⁵⁷. Lietuvos problemos negali būti analizuojamos bendrame kontekste dėl savo geografinės padėties, istorinio likimo. Be to, daugelis mokslininkų Lietuvos valdymo modelį linkę sieti su rytietiška, autoritarine tradicija ir dėl kitų priežasčių. Pavyzdžiui, St. Šalkauskis, A. Maccina, analizuodami „lietuviškąją tautinę individualybę“, aptiko panašumų į slaviškąją mentalitetą⁵⁸. Profesorius St. Šalkauskis buvo įsitikinęs rytietiška lietuvių kilme ir rašė: „(...) apie lietuvių tautą reikia pasakyti, kad ji konservatyvinio savo tradicionalizmo dėlei ilgiausiai ir gryniausiai apsaugo savo pobūdyje ir gyvenime senovės Rytų pradus“.

Taigi būtų klaidinga besąlygiškai atmesti Rytų mūsų valstybinio valdymo sampratai daromą įtaką.

Vienas iš lyginamosios teisėtyros pradininkų, šiuos procesus analizavęs XX a. pradžioje, Sauser–Hallas rašė, kad Rusija savo viešųjų įstaigų sistemą formavo savaip. Rusijoje niekada nebuvo valdžios daugialypiškumo. Cerkvė visada pakluso civiliams valdovams, o su bandančiais jų politikai pasipriešinti buvo žiauriai susidorojama, pavyzdžiui, sentikių tremtis. Nuo seniausių laikų Rusijoje į luomus buvo skirstoma teisinėmis priemonėmis. Seniausias luomų formalizavimas įtvirtintas 1649 m. Įsaku (*Uloženiem*). Šis procesas buvo palaikomas ir XVIII a. Petru I vykdant valstybės administracinę reformą, galutinai sukurta rangų sistema.

Varšuvos 1717 m. „Nebylusis“ seimas Žečpospolitai reiškė savarankiškumo, o kaip vėliau išaiškėjo – ir valstybingumo, praradimo pradžią. Nuo tada Rusijos į Lietuvą įvestos kariuomenės galia gerokai pranoko vietines pajėgas. Rusija gavo valią kištis į valstybės vidaus reikalus, o 1717 m. Petras I susitiko su Prūsijos karaliumi Frydrichu Vilhelmu I ir susitarė „prižiūrėti Žečpospolitą“. Netrukus prie šio susitarimo prisijungė Austrija. Kaip žinome, 1795 m. Prūsija ir Rusija Lietuvos teritoriją okupavo galutinai. Jos savo žinion perėmė valstybės socialinių procesų administravimą ir kontrolę. Todėl Lietuvos viešųjų institucijų formavimas, jų istorija negali būti analizuojama, atsietai nuo šiose valstybėse vykusių permainų.

⁵⁷ R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų, p. 119.

⁵⁸ St. Šalkauskis. Lietuvos tauta ir jos ugdymas. – Kaunas, p. 23; A. Maccina. Raštai. T. I. – Vilnius: Mintis, 1991, p. 401–521.

Rusijoje niekada nebuvo atstovaujamosios valdžios institutų dualizmo. Nebuvo valdžios pasidalijimo nei tarp visuomenės sluoksnių, savivaldos darinių ir bajorijos (kunigaikščių), nei tarp cerkvės (bažnytinės) ir pasaulietinės valdžios, nes cerkvė visada palaikė valstybės vientisumą, rėmė stiprią valstybę, jos valdovus monarchus. Todėl Rusijoje valstybės, visuomenės ir asmenybės santykio problema niekada nebuvo tokia aktuali kaip Vakarų Europoje. Visuomeninėje sąmonėje vyravo nuostata, kad valstybės reikalai kartu yra ir kiekvieno valstybės valdinio (rus. *poddannovo*) reikalas.

Rusija net XX a. išsaugojo antikinės bizantiškas valdžios tradicijas. Bolševikinis perversmas ir 1917 m. įvesta vadinamoji „proletariato diktatūros“ valdžia gali būti traktuojami kaip, susiklosčius palankioms aplinkybėms, tam tikro šio antikinio valdymo modelio proveržis, patvirtinantis istorinės raidos dėsningumus. Šiandien vienareikšmiškai galime tvirtinti, kad tai nebuvo jokia demokratinė revoliucija, nes jos pagrindinis lozungas „visa valdžia proletariatui“ išreiškia norą išsaugoti vienintelį valdžios institutą. Kaip žinome, net mažiausias nepritarimas, kaip viduramžių Bizantijoje, reiškė nepaklusnumą, ir autonomiškai mąstantis subjektas buvo skelbiamas politiniu priešu, o turintis nors kiek kitokias pažiūras – politiškai nepatikimu.

Vokiečių istorikas, publicistas J. Fallmeraiers, Rusijos mokslo iki šiol vertinamas kritiškai, jau XIX a. pabaigoje–XX a. pradžioje tvirtino, kad Romos ir Bizantijos imperijos yra skirtingi dalykai. Bizantija rėmėsi Rytų politinėmis tradicijomis, kurias paveldėjo slavų tautos, tuo tarpu Romos imperijos tradicija paplito Vakarų Europoje. Šių laikų prancūzų mokslininkas L. Breine pripažįsta raidos ypatumus, tačiau bando įrodyti esą Rusijoje buvo kitokia – „teisinė“ demokratija. Tai turi materialų pagrindą. Būtent Bizantijoje buvo plėtojama teisė, kodifikuoti romėnų privatinės teisės šaltiniai, vėliau sudarytos Rusijos ir Bizantijos pirklių sutartys. Šio reiškinio vertinimų esama įvairų, tačiau viena neginčijama – Rusijoje, rūpinantis viešaisiais reikalais, visada buvo laikomasi kitokių politinių pažiūrų. Šis teiginys svarbus kuriant šių laikų teisinę valstybę, jos institucijas.

Šioje studijoje norime atkreipti dėmesį į tai, kad mūsų visuomeninė sąmonė nėra grįsta europietiškoju viešųjų santykių administravimo etosu, todėl mums sunku besąlygiškai perimti šią tradiciją. Ten, kur įsitvirtino „monistinė“ valstybinės valdžios organizacija, buvo laikomasi nuostatos, kad valstybė ir jos piliečiai yra viena visuma. Pilietiškumas suprantamas kaip pareiga (rus. *obiazannosti*) valstybei. Istorijoje yra bandymų pateisinti patvaldystę (autokratinį valdymą) objektyviomis

aplinkybėmis, kaip, pavyzdžiui, nuolatine valstybės išlikimo grėsme. Todėl esą ir buvo bandoma viską reguliuoti įstatymais. Stipri valdžia rėmėsi įstatymais, gynė savo autoritetą, suprantama, suvaržydama pavaldinių (piliečių) teises. Tai Rytų valstybėms būdingas formavimosi kelias.

Tuo tarpu Vakarų Europoje naujoji valstybė perauga į „*teisinę valstybę*“. Svarbiausia, kad įstatymas čia traktuojamas kitaip negu autokratiniėje valstybėje: įstatymas nesutapatina valstybės ir asmens. Jo paskirtis – garantuoti asmens autonomiją nuo valstybės valdžios, sukurti teisinių priemonių sistemą tam, kad, jei nevisiškai, tai bent labai stipriai būtų sumažintos galimybės piktnaudžiauti valstybine valdžia tiek atskiro asmens, tiek visuomenės atžvilgiu. Taigi išryškėja du valstybės ir teisės santykio aspektai:

1. visuomeninio gyvenimo racionalizavimas „protingais“ įstatymais;
2. žmogaus teisių ir visuomenės sutarties idėjos realizavimas, siekiant apriboti kišimąsi visų, tarp jų ir valstybės, į laisvo asmens gyvenimą, riboti jo savarankiškumą.

Pirmoji šių dienų teisinės valstybės mokslinė koncepcija sukurta Vokietijoje, ją plėtojo vokiečių filosofai ir teisininkai. Jų vartojama sąvoka „*Rechtsstaat*“ reiškia valdymą vadovaujantis teise. Teisinės valstybės pradininkai R. von Iheringas, G. Jellinekas, R. von Mohlis, F. J. Stahlis teisinę valstybę traktavo kaip despotijos, nesiremiančios jokiais įstatymais, priešybę.

Antrąją koncepciją sukūrė Anglijos ir iš dalies Prancūzijos švietėjai. Jie paskelbė „*valdymą teise*“, įvedė sąvoką „*Rule of Law*“, reiškiančią teisės viešpatavimą, praplėtė pirmąją koncepciją, nes įstatymų leidėjams apibrėžė privalomus bendrabūvio principus. Valstybės įstatymuose jie matė pavojų individo teisėms ir laisvėms. Šios koncepcijos esmė – ribota valstybės galia ir laisva, aukštos teisinės kultūros visuomenė. Su šia problema paprastai susiduriame, svarstydami tokius nematerialius veiksnius kaip teisinė sąmonė, teisinė kultūra, liaudies dvasia, kurie turi lemiamą reikšmę apribojant valdžios galias. Teisė ir visuomenės teisinė sąmonė sukuriama tam tikrų visuomeninių darinių. Todėl priimami įstatymai, atitinkantys visuomenės teisinę sąmonę, ir ji yra „gyvoji teisė“. Įstatymai, prieštaraujantys žmonių teisinėms pažiūroms, iš esmės lieka „mirusia raide“.

Rusų teisininkai nuo seno teisinės valstybės sąvoką sieja su vokiškąja „*rechtsstaat*“. Teisinė valstybė suprantama kaip konstitucinė vals-

tybė, kurioje įgyvendinamas teisės viršenybės principas. Šis principas įtvirtinamas išsamia viešosios teisės sistema valstybiniame valdyme⁵⁹.

Toks valdymo modelis buvo išsaugotas ir sovietinėje Rusijoje. Pavyzdžiui, jau 1940 m. birželio mėn., okupavus mūsų šalį, pakeitus Vidaus reikalų ministerijos vadovybę ir paskyrus Vidaus reikalų ministru M. Gedvilą, buvo pradėti esminiai valdymo pertvarkymai: visų apskričių viršininkai pakeisti „savais“, kurie drauge su policijos vadais vadovavo apskrities policijai. Kartu iš esmės keitėsi ir valstybinio valdymo samprata, atsiskaijama tarnavimo sąvokos ir diegiama dirbtinai kuriamo socialinio sluoksnio „proletariato“ diktatūra. Policijos vadovams pavedama įgyvendinti naująją „tvarką“, jiems suteikiami apskrities viršininko pavaduotojo įgaliojimai, kad galėtų keisti padėtį pagal jiems keliamus reikalavimus.

Tų pačių metų liepos mėnesį pradėta kurti „liaudies milicija“ – pradžioje kaip pagalbinė tarnyba prie tuo metu dar veikusių policijos įstaigų, vėliau ji laipsniškai perėmė visus įgaliojimus ir pakeitė iki tol veikusią policiją. Milicija, kaip ir kitas valstybės institucijas, organizavo vienvaldė komunistų partija su centru Maskvoje ir jos rajonų (teritoriniai) komitetai. Lietuvoje buvo kviečiami „dirbančiųjų“ susirinkimai. Juose rinko kandidatus į miliciją. Susirinkimus organizavo partijos rajonų ir valstybės saugumo organų pareigūnai⁶⁰. Milicijai teko vykdyti įvairius partinius įsakymus, nurodymus, „valstybinti“ žmonių turtą – vykdyti sovietizacijos programą.

1940 m. rugpjūčio 3 d., įtraukus kraštą į TSRS sudėtį, vidaus reikalų ministerija Lietuvoje buvo savotiškas Tarybų Sąjungos vidaus reikalų ministerijos Lietuvoje filialas, nes nurodymai, finansavimas, materialinis ir techninis aprūpinimas ir kt. buvo gaunami iš vieno centro – Maskvos. Masinio stalininio teroro sąlygomis šiam represiniam organui vadovavo iš Rusijos siūsti „specialistai“, patikimi asmenys. Vidaus reikalų sistema, aprėpusi įvairias valstybės reikalus administravusias tarnybas, tarp jų ir milicijos pajėgas, savo veikloje rėmėsi ne teise tikrąja to žodžio prasme, o siaurais ideologiniais autoritarinės valstybės poreikiais ir galutinai įtvirtino autoritarinį valdymą.

⁵⁹ С. А. Котляревский. Власть и право. – Москва, 1915, с. 46, 64; taip pat А. К. Лаврухин. Правовое государство. – Екатеринбург, 1906.

⁶⁰ Č. Mančinskas. Policija Lietuvoje 1918–1940 metais. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1998, p. 79–83.

3. Pilietinio gyvenimo (*vita civile*) dėsniai

Klausimas, ar ši istorinė viešųjų santykių tradicija, modelis, iš tolimų renesanso laikų siekianti šiuolaikinę pilietinę visuomenę, yra vien įdomus sutapimas, ar išties rodo istorinių procesų tęstinumą? Septynių šimtmečių laikotarpio tyrinėjimai leidžia teigti esant akivaizdžių, neginčijamų socialinės raidos, žmogaus bendrabūvio organizacinių dėsninųjų.

Apie valstybę ir rinką esame įpratę galvoti kaip apie alternatyvius socialinių problemų sprendimo mechanizmus. Esą vien valstybės pastangomis, atmetant individų autonomijos, jų solidarumo reikšmę, rūpinamasi gerovės klausimais (utilitarinis, socialistinis požiūris)⁶¹. Arba atvirkščiai, plėtojamos teorijos, kad gerovė sukuriama per efektyviai veikiančius rinkai būdingus konkurencijos mechanizmus (liberalus požiūris)⁶². Istorinių procesų analizė rodo, kad ir valstybė, ir rinką geriau veikia pilietinėje aplinkoje. Tai lemia bendruomeninio gyvenimo logika. Pilietiškuose regionuose daug vietinių asociacijų, aktyviai dalyvaujančių tvarkant bendruomenės reikalus, vyrauja egalitarinė politika, pasitikėjimas ir gera valia laikomasi įstatymų.

Regionuose, kuriuose silpnesnės pilietinės tradicijos, politinis ir socialinis aktyvumas pasireiškia ne horizontaliai, o vertikaliam, sureikšminant valdyme autoriteto vaidmenį. Didžiausią grėsmę kelia abipusis įtarumas ir korupcija, kurie laikomi normaliu reiškiniu. Teisinis nihilizmas, bendruomenės bejėgiškumo skatinama apatija – būdingi autoritarinio režimo bruožai. Socialiniai tyrimai, šaltinių analizė rodo, kad *socialinis kontekstas ir istorija daro didžiulį poveikį institucijų veiksmingumui*. Veiksmingos ir atliepios institucijos, vartojant pilietinio humanizmo terminus, priklauso nuo respublikoniškų (demokratiščių) dorybių ir praktikos.

Svarbiausia pilietinės bendruomenės savybė – gebėjimas bendradarbiauti bendrų interesų labui. Natūraliai turi būti pasirinktas tik vienas iš dažniausiai taikomų bendrininkavimo principų⁶³:

⁶¹ Ieškoma būdų siekti optimalios būklės – įgyvendinant socialinio teisingumo principą suteikti didžiausią laimę, duoti daugiausia socialinio gėrio didžiausiam skaičiui žmonių. Todėl siekiama valstybei suteikti kuo didesnius įgaliojimus (etatistinis kelias) įgyvendinti visuomenėje lygybę.

⁶² Liberalus valdymas, administravimas kyla iš nuostatos, kad žmogus, kaip viešųjų santykių subjektas, yra ankstesnis už valstybę. Liberalizmo teoretikų požiūriu, konkurencijos mechanizmai sukuria ir optimalią kultūros būklę. Vienintelis bendrabūvio apribojimų šaltinis – vadinamoji „socialinė sutartis“.

⁶³ R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų, p. 241.

- aš padarysiu tai tavo labui, nes tu esi už mane stipresnis,
- aš padarysiu tai tavo labui, jei tu dabar padarysi kitką mano labui,
- aš padarysiu tai tavo labui dabar, žinodamas, kad kada nors ateityje tu ką nors padarysi mano labui.

Pilietinius santykius rodo paskutinė nuostata. Galima tvirtinti, kad socialinė sutartis, kuri palaiko tokį bendradarbiavimą pilietinėje bendruomenėje, yra ne teisinė, bet daugiau moralinė. Sankcija už jos laužymą yra ne įstatymų nustatyta bausmė, bet subjekto pašalinimas iš solidarios bendradarbiavimo aplinkos. Kaip tvirtina šią sritį tiriantys mokslininkai (pvz., G. Thompson, R. Ellis, A. Wildavsky)⁶⁴, gyvenimo būdas tampa gyvybingas, skirstomas į pagirtiną ir į nepageidaujamą arba neįmanomą. Žmogaus kaip piliečio vaidmens ir pareigų samprata, suderinta su politinės lygybės nuostatomis, yra pilietinės bendruomenės kultūrinis cementas. Visa tai literatūroje įvardijama kaip „socialinis kapitalas“. Kuriant demokratinius santykius, socialinis kapitalas gali būti netgi svarbesnis už fizinį ar žmogiškąjį kapitalą.

Daugelyje buvusių komunistinių visuomenių, prie kurių reikia priskirti ir mūsų šalį, pilietinės tradicijos buvo silpnos dar iki sovietizacijos, o totalitarinis valdymas pakenkė net ir tiems ribotiems socialinio kapitalo ištekliams. Autoritarinis valdymas be savitarpiškumo normų ir pilietinių tradicijų pasireiškia ir:

- amoraliu šeimyniškumu,
- klientelizmu,
- įstatymų nesilaikymu,
- neveiksminga valdžia ir ekonomikos strategija.

Aukštų socialinių tikslų, gerovės siekių įgyvendinimas be šių procesų demokratizacijos, ekonominės rinkos plėtros vis labiau žlunga. R. Putnamas rašo, kad Palermas, kurio pilietinė bendruomenė neturėjo gilių istorinių šaknų, savaip simbolizuoja Maskvos ateitį. Ši pamoka ne mažiau svarbi reformuojant mūsų šalies administravimą, suvokiant realius demokratizacijos trukdžius. Į tai turėtų atkreipti dėmesį tie, kurie institucijų reformą mato kaip politinių pokyčių strategiją. „Pokyčių teorija, teikianti prioritetą etosui, gali turėti liūdnų pasekmių (...), ji gali sunaikinti norą kažką keisti, nes, kaip manoma, žmonės yra beviltiškai įklimpę į etosą“. Šias mintis ne vienas kalbintas administravimo specialistas vertino kaip kenksmingas reformai. Dalis respondentų sampro-

⁶⁴ G. Thompson, R. Ellis and A. Wildavsky. *Cultural Theory*. – Boulder, CO: Westview Press, 1990, p. 2.

tauja – jei reformų likimas nulemtas prieš šimtmečius, ką bedarytum, tai mūsų ateities perspektyvų nepagerins.

Šis darbas nėra kvietimas susitaikyti su „likimu“. Vakarų praktikos mokslinė analizė itinai rodo, kad, pakeitus politines institucijas, galima paveikti politinę praktiką. Tačiau reikia keisti senąjį valdžios pobūdį, o ne pavadinimus. To matas – bendras kuo didesnės decentralizacijos siekis. Reformos turi sudaryti sąlygas visuomenei mokytis pilietiškumo per veiklą. Taip formalūs pokyčiai sužadina neformalių darynių kaitą, ir procesas tampa savaeigis.

Ar šalyje vykdoma reforma padeda pralaužti uždarą nepilietiškumo ratą? Į šį klausimą sunku atsakyti, nes daugumos institucijų raida yra lėta, laikas skaičiuojamas dešimtmečiais. Netgi taikant optimistiškiausius šių reformų scenarijus, akivaizdžių rezultatų šalyje galima tikėtis po dešimtmečius trukusiančio kruopštaus darbo. Kaip teigia R. Putnamas, dviejų dešimtmečių pakanka, kad išryškėtų institucijų reformos poveikis pilietinei elgsenai, bet ne jos įtaka giluminei socialinei struktūrai ir kultūros pobūdžiui⁶⁵. Taigi reikia pritarti mokslininkų požiūriui, kad darant reformas, orientuotas brandinti pilietinę visuomenę, privalu gebėti žvelgti ne vien į dabartinius rezultatus, bet ir į ateitį. Kurti socialinį kapitalą nėra lengva užduotis, tačiau tai yra būdas pasiekti, kad demokratija veiktų.

4. Šių dienų valstybės tarnybos veiklos problemiškumas

Šiuolaikinė visuomenė tiki, kad valstybė, jos institucijos atlieka aktyvią visuomenės socializacijos funkciją. Apibendrinant analizuotas problemas, galima nurodyti bent keletą mūsų šalies požiūriu svarbių valstybės statutinės tarnybos veiklos reglamentavimo prielaidų.

Visuomenės ideologija, ką tik įveikusi viduramžišką korporatyvizmą ir siekianti atsikratyti policinės valstybės, individualistinės teisės požymių, visomis priemonėmis stengiasi apriboti, o atskirose srityse uždrausti valstybinei valdžiai kištis į socialinius procesus. Taigi valstybei tenka atlikti šiuolaikiško „naktinio sargo“ vaidmenį, t. y. saugoti išorines valstybės sienas ir užkardyti nusikaltimus, persekioti nusikaltėlius šalies viduje. Kaip žinome, tokia praktika buvo įtvirtinta socialinėmis

⁶⁵ R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų, p. 243.

normomis (Prancūzijoje – Teisių deklaracija, ypač – Le Šapel įstatymu 1791 m.). Pozityvios patirties kaupimas ir atitinkamų reglamentų, rekomendacijų teikimas, kad šios funkcijos įgyvendinimas tenkintų valstybės ir visuomenės poreikius, iki šiol laikomas vienu svarbiausiu mokslinių tyrimų objektu.

Laikui bėgant, visuomenė suvokia, kad kai kurie civilizavimo bendrabūvio klausimai gali būti sprendžiami valstybinės valdžios priemonėmis. Tai yra pagrindas teisinei valstybei peraugti į teisinę socialinę valstybę. Šie procesai susiję su kokybiniais ir kiekybiniais normatyvizmo sampratos pokyčiais: iš policinės teisės formuojasi administracinė – valstybinio valdymo teisė, vėliau iš jos išsiskiria savarankiškos teisės šakos bei pošakiai, pavyzdžiui, šiuo metu modeliuojama Lietuvos valstybės tarnybinė teisė. Taigi šiuolaikine teisine valstybe laikoma valstybė, kuri kartu yra ir socialinė, nes, valstybei tarpininkaujant, gali būti sukurtos sąlygos, būtinos visaverčiam žmogaus gyvenimui, jo asmenybės vystymuisi. Šios nuostatos įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje, kitose tarptautinėse sutartyse. Pirmasis jų įgyvendinimo garantas – valstybės tarnyba, įstaigos. Statutinių, arba sugriežtintos drausmės, įstaigų veikla yra laikoma kriterijumi vertinti šalies institucinės kultūros lygį.

Teisinės valstybės idėja pabrėžia asmens autonomiją ir jo laisvę sprendžiant savo problemas solidarizuotis su kitais, daugeliu klausimu apsispręsti pačiam. Iškykla būtinybė apriboti valstybės, jos įstaigų galimybes piktnaudžiauti savo galiomis pažeidžiant tiek asmens, tiek visuomenės interesus. Statutinės tarnybos turi labai didelius teisinius įgaliojimus ir, pavyzdžiui, atliekant operatyvinius veiksmus, galima visiškai kontroliuoti asmenį⁶⁶. Taigi iškykla pareigūnų diskrecijos problema, todėl statutinių įstaigų pareigūnų priedermės nustatomos ne vien teisiškai, bet ir kitomis socialinėmis normomis.

Kita problema – valstybės tarnybos įstaigų veiklos tikslų poliariškumas⁶⁷. Valstybė tarnauja visos šalies tikslams – sudaro jos egzistavimo prielaidas. Kriminalinė justicija, policija bei kitos valstybinio administravimo, kontrolės bei priežiūros institucijos gina ne tik visuomenės ir individų gerovę, bet ir pačią valstybę. Kiekvienai valstybės funkcijai įgyvendinančiai įstaigai numatomi tam tikri tikslai ir uždaviniai saugoti ir

⁶⁶ S. Katuoka. Policija ir žmogaus teisės, p. 90–92.

⁶⁷ I. Romaškevičius. Muitinio reguliavimo tikslų konkurencija (poliariškumas) // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 48 (40), p. 52–54.

stiprinti valstybę. Valstybės saugumo, jos prestižo palaikymas yra vienas iš tikslų, įeinančių į tarnybinių funkcijų sampratą. Materiali tos funkcijos išraiška – produktyvi jos institucijų, pareigūnų veikla. Iš to plaukia, kad:

- ne visada valstybės ir visuomenės tikslai yra tapatūs;
- rūpinantis individo gerove, kyla pavojus iškreipti strateginius valstybės tikslus, nes valstybės gerovė ne visada tiesiogiai skirta visuomenei, o ypač individui.

Taigi būtina svertų, kurie padėtų nustatyti leistinas ribas valstybei kištis į sritis, priklausančias visuomenės ir individo savivaldai, sistema. Įstatymų leidybos ir jų taikymo praktika valstybėje turi būti orientuota derinti prieštarigus, o kartais net vienas kitą neigiančius tikslus:

1. valstybei tenka vykdyti aktyvią socialinę politiką, darant poveikį socialiniams procesams ar net keičiant jų kryptį arba nutraukiant;
2. ji turi garantuoti savo įstaigų saugumą, o tai kartais sąlygoja net valstybės intervenciją į socialinę ar ekonominę sritį.

Tačiau negali atsitikti taip, kad valstybė, vykdydama savo funkcijas, atsisakytų pripažinti pilietinės visuomenės ir žmogaus individualumo prerogatyvas. Kyla klausimas, kaip nustatyti tą ribą tarp neišvengiamo būtinumo ir valstybės piktnaudžiavimo savo įgaliojimais, kišantis į socialinius procesus? Ar apskritai galima tokią ribą nustatyti? Reikia manyti, kad Vakarų Europos šalyse, kur socialinis kompromisas pripažintas gana seniai ne tik teoriškai, bet ir praktikoje, yra išbandytas laiko, ši problema nėra tokia sudėtinga kaip Lietuvoje ar kitose pokomunistinėse valstybėse. Policija, sienos apsaugos tarnybos ar muitinė yra būtent tos valstybės institucijos, kurios taiko didelę dalį teisinių priemonių, skirtų užtikrinti valstybės ir visuomenės saugumą. Galima daryti prielaidą, kad atsakymai į pateiktus klausimus turi būti duoti mokant statutinius pareigūnus, numatant atitinkamų valstybės institucijų veiklos strategiją, kuriant tarnybines teises, atsižvelgiant į visuomeninę sąmonę, šalies teisinę kultūrą bei socialinę sistemą.

3 skirsnis

MOKSLINIO TYRINĖJIMO PAGRĪSTUMAS

Metodas – pats pirmasis ir pagrindinis dalykas...

Nuo metodo, nuo veiksmų būdo priklauso visas tyrimo rimtumas. Visa esmė – geras metodas... Metodas laiko savo rankose tyrimo likimą.

Ivanas Petrovičius Pavlovas

Vakarų klasikinės liberaliosios teisinės valstybės sampratos pagrindas yra Dž. Loko, Ž. Ruso ir kitų Švietimo epochos mąstytojų suformuluota teisėtumo, palaikant visuomenės suverenitetą, asmens autonomiją, numatant galimybę priešintis bet kokiems neteisėtiems valdžios veiksams, doktrina. Teisinės valstybės, orientuotos palaikyti žmogaus teises ir laisves, raidai išlieka aktualūs ir kiti Naujųjų amžių mąstytojų skelbti teiginiai, pavyzdžiui, kad žmonių laisvė priklauso nuo valstybinės valdžios socialinės orientacijos. Jos esmė ta, kad visiems tos visuomenės nariams turi būti bendros taisyklės, kurias nustato įstatymų leidžiamoji valdžia. Taip sukurama laisvė tenkinti savo poreikius laikantis įstatymų, kitaip sakant, išvengti nuolatinės priklausomybės nuo neapibrėžtos, nenusipėjamos kitų žmonių savivalės. Individo laisvės principą rusų mokslininkas V. Nersesjancas įvardija kaip valstybės institucijų, jų pareigūnų (tarnautojų) ir visuomenės, individo veiklos teisinio reglamentavimo dichotomiją⁶⁸. Autoriaus pateikta sąvoka plaukia iš Dž. Loko teorinių nuostatų. Dichotomiją galima apibrėžti išskiriant du bendrabūviui būdingus principus:

1. Individui viskas lestina, ko nedraudžia įstatymas;
2. Valstybės institucijoms, pareigūnams viskas draudžiama, ko neleidžia (neįpareigoja) įstatymas.

⁶⁸ В. С. Нерсисянц. История идей правовой государственности. – Москва: АПУ при Институте государства и права РАН, 1993, с. 9.

Suprantama, kad takoskyra tarp valstybės tarnybų vidaus administravimo ir jų atliekamo viešojo administravimo teisinio reglamentavimo, orientuojantis į naujosios vadybinės valstybės tikslus, nuolat mažėja, tačiau tam tikri ypatumai išlieka. Nepakankamai moksliniame darbe skiriant jiems dėmesio, kaip rašo R. Tidikis, A. Vaišvila ir kt., dažnai kyla neigiamų ir ilgalaikių padarinių. Bandant siekti geresnių institucijų ir įstaigų veiklos rezultatų, jas reformuoti bandymų ir klaidų taisymo keliu, nepaisant rekomendacijų, parengtų remiantis pozityviosios patirties mokslinė analize, gali būti trikdoma socialinių procesų raida, diskredituojama pati valstybės tarnybos visuomenėje samprata. Šiuo klausimu yra pakankamai daug mokslinės literatūros, todėl, mano manymu, reikėtų atkreipti skaitytojų dėmesį į konceptualias problemas žmogaus teorijų požiūriu.

1. Tyrimo metodas

Viešųjų santykių liberalizmas neišvengiamai kuria prielaidas nuomonių pliuralizmui. Būtų klaidinga šį reiškinį vertinti vien teigiamai. Lietuvoje ir visame pokomunistiniame pasaulyje greta moksliskai pagrįstų, praktikos patikrintų teorijų atsirado daugybė nemokslinių, vadinamųjų pseudomokslinių, socialinės raidos vizijų. Pseudomokslas – tai bandymai įrodinėti teiginį, žadėti greitą savo teorijos praktinį pritaikymą netaikant mokslinių metodų⁶⁹.

Kaip teigia teisės mokslininkai (V. Kudriavcevas, A. Vaišvila, A. Žalinskij ir kt.)⁷⁰, ryškėja poreikis besiformuojančią naują tikrovę paaiškinti sisteminės analizės pagrindu, įvertinti kokybiškai naujus pokyčius, diferencijuotus socialinių grupių interesus, prognozuoti vykstančių procesų, taip pat ir valstybės tarnybų, ateitį, stengiantis išsaugoti bei plėtoti dorovinį visuomenės potencialą.

Specialių mokslo teorijų yra daug daugiau negu konkrečių metodų. Todėl, pavyzdžiui, statutinės valstybės tarnybos teorija, kaip speciali teisės disciplina, tirianti konkrečios valstybės veiklos srities teisinio (ir ne tik teisinio) reguliavimo formas ir sąlygas, remiasi fundamentalių teo-

⁶⁹ R. Tidikis. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. – Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, p. 70–75.

⁷⁰ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 51; В. Н. Кудрявцев. Какое государство мы строим? – Москва, 1991, с. 90; А. Э. Жалинский. Социально-правовое мышление: проблемы борьбы с преступностью. – Москва: Наука, 1989, с. 172 ir kt.

rijų sukurta metodologija ir dažniausiai taiko *filosofinius, sociologinius, istorinius tyrinėjimo metodus*.

Statutinės valstybės tarnybos administravimo teorijos metodologinis pagrindas yra *tarnavimo visuomenei, žmogaus veiklos, bendravimo filosofija*. Kuriant ir plėtojant kiekvieną mokslo teoriją, būtina remtis filosofijos mokslo nustatytais visuomeninių santykių dėsningumais. Dabartinis mokslas atskleidė šių dienų žmogaus veiklos, gyvenimo nepastovumą, pusiausvyros nebuvimą, procesų negrįžtamumą ir atsitiktinumą, tikimybių procesus. Tai neaplenkia net tokių inertiškų dalykų kaip filosofijos ir socialinių mokslų. Pasaulis pasirodo esąs „procesas, o ne galutinis negyvos pusiausvyros pasaulis“. Suprantama, kad pasaulį-procesą gali modeliuoti tik teorijos-procesai, arba, kitais žodžiais tariant, atviros teorijos, kurios pripažįsta, pavyzdžiui, socialinių procesų nuolatinę raidą ir kaitą – permainingą žmogaus gyvenimą⁷¹.

Kitas metodologinis principas, svarbus kiekvienai mokslo teorijai, kyla iš „dialoginio pažinimo“⁷². Turimas omenyje pažįstančiojo subjekto dialoginis aktyvumas. Tai būtų galima pavadinti *sąveikos dėsniu*, išreikščiančiu atgalinį ryšį, sustiprintą kritiniu proceso vertinimu, pripažįstant žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raidą. Vietoj *nekintamo proto*, siekiančio pasaulį paaiškinti nekintamais principais, arba *savyje besivystančio proto*, aiškinančio pasaulį nekintamais dėsningumais, ryškėja *kintami pažinimo santykiai tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio*. Vadinasi, pripažįstant socialinių procesų temporalumą, mūsų nagrinėjama valstybės tarnybos administravimo teorija turi būti grindžiama ne nekintamais principais ar koku nors vieninteliu idealiu aiškinimo kriterijumi, bet žmogaus veiklos, jo mąstymo ir pasaulio istorinėmis sąveikomis. Ką prieš šimtmečius gyvenę žmonės laikė idealu, o prieš keletą dešimtmečių laikėme tobulai sutvarkytu gyvenimu, šiandien vadiname praeitimi ir tikimės tvirtesnio bendrabūvio pamato. Sąveikos dėsnis nepripažįsta nekintamų standartų. Sąveika šių dienų socialiniuose santykiuose suprantama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadinimas. Pagaliau pareigūnui, studijuojančiam šiuolaikinių viešųjų santykių administravimą, suvokiančiam savo tarnybos vietą socialiniuose procesuose, ugdančiam kūrybinį požiūrį į tarnybinę veiklą, labai svarbu suvokti šiuos dėsningu-

⁷¹ J. Morkūnienė. Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys. – Vilnius: Baltic ECO, 1995, p. 22.

⁷² E. A. Maziarz. Polyarchy: a social/political philosophy for humanists, p. 120–122; E. A. Maziarz. Authentic humanism and the Scientists // Philosophy of the humanistic society. – Washington: University Press of America, 1981, p. 148–149.

mus. Pavyzdžiui, policijos pareigūnas turi gebėti pasitelkti visas priemones tam, kad jo aptarnaujamoje bendruomenėje sėkmingai būtų derinami žmogaus, visuomenės ir valstybės interesai, kasdien stiprėtų patikėjimas bendruomenės teisėtvara, o bendruomenė niekieno nevaržoma naudotųsi savo pilietinėmis ir žmogaus teisėmis ir laisvėmis.

Reikia atkreipti dėmesį į institucinio metodo svarbą tiriant besikeičiantį valstybės tarnybų socialinį statusą. Institucijos samprata šiuolaikiniame moksle labai plati ir neabejotinai reikšminga kategorija analizuojant visuomenės struktūrinius elementus. Vienas žinomiausias institucinio metodo atstovas J. Olsenas rašo, kad institucijoms priklauso ne tik valdžia ir galia, bet ir kolektyvinė išmintis bei etika. Jos nubrėžia:

- fizinės, kognityvinės ir moralinės bendros veiklos kryptis;
- integracijos ribas;
- konceptualų priežiūros objektą;
- institucijų darbo tvarką, teises ir pareigas;
- aiškiai suprantamas teisingumo koncepcijas bei simbolius⁷³.

Taikant institucionalizmo analizės metodą, galima tirti labai svarbią, socialinių mokslų dažnai ignoruojamą bendrabūvio sritį – „dorybių visuomenę“. Šių dienų institucionalizmo paradigma socialiniuose moksluose svarbi pirmiausia todėl, kad pastaruoju metu institucijos išivyravo, tapo ryškios ir įtakingos. Įtakingos jos ir absoliutizmo, totalitarinio režimo sąlygomis. Taigi iki galo nesuvokiant socialinio institucijų vaidmens vadybinėje valstybėje, neanalizuojant jo demokratinės raidos kontekste, galima nepagrįstai sureikšminti atskiras institucijas (socialinius darinius).

Apibendrinant svarbu pabrėžti, kad statutinės valstybės tarnybos administravimas, veiklos teorija, pagrįsta šiuolaikinėmis humanizmo filosofijos nuostatomis, leidžia įveikti valstybės tarnybos valdymo stereotipiškumą, analizuoti vidaus santykius, remiantis mokslo laimėjimais: dabartiniuose socialiniuose moksluose „tikslumas“ reiškia ryšių ir sąveikų pažinimo visapusiškumą. Tai suponuoja sociologinio metodo svarbą, būtinybę prisiliesti prie gyvos, kaip rašo A. Vaišvila, *hic et nunc* (čia ir dabar) galiojančios teisės, kad žinotume, kokios yra kasdienės policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų valstybės institucijų tarnybinės veiklos, įgyvendinant teisės normas, administruojant viešuosius santykius, problemos ir kaip jos turėtų būti sprendžiamos, atsižvelgiant į konkretaus regiono žmogaus teisių ir laisvių saugos poreikius.

⁷³ J. P. Olsen. Statsstyre og institusjonsutforming. – Oslo: Universitetsforlaget, 1988, p. 35.

2. Tyrinėjimų apžvalga

Pastaraisiais dešimtmečiais mokslininkai stengiasi atskleisti ryšius, sąveikas ir kitus dėsningumus, vengdami eksperimento⁷⁴. Pavyzdžiui, G. Kliras dar praėjusio šimtmečio septintajame dešimtmetyje įrodė, kad apskritai kiekvieną socialinį „eksperimentą“ reikėtų laikyti antihumanišku, nes padariniai niekad negali būti visiškai numatomi, o vėliau ištaisomi. Juo labiau nepriimtinas „bandymų ir klaidų“ kelias, nes jis reiškia laisvai pasirinktą atsitiktinių veiksmų seką. Didelį pavojų kelia siekis kuo greičiau gauti norimą rezultatą. Šiuo tikslu, kaip rašo R. Tidikis, yra duodami tam tikri užsakymai mokslininkams. Šie projektai palyginti gerai finansuojami, skatinant gauti užsakovui palankius rezultatus. Trumpai tariant, neišplėtos demokratijos šalyse dažnai skatinama atlikti kvazimokslinius tyrimus⁷⁵.

Kita vertus, tai nėra atsisakymas atlikti tyrimus, taikant įvairius metodus (pvz., anketinį, interviu, stebėjimo ir kitus empirinius bei teorinius – lyginamąjį istorinį, analitinį, analogijos ar abstrakcijos metodus). Sociologinių tyrimo metodų įvairovė nėra nei trūkumas, nei pranašumas, o tik faktas, rodantis, kad ieškoma tyrimo būdų, kurie atitiktų tiriamojo dalyko esmę. Šis darbas ne išimtis. Statutinių tarnybų problemų, suponuotų socialinių veiksnių, tyrimas galimas remiantis mokslinė tyrimų metodologija. Rengiant šią studiją, autorių labiausiai domino:

- statutinių tarnybų veiklos, atsakomybės ypatumai;
- specialieji statutinių tarnybų klausimai;
- statutinių pareigūnų karjeros procesų valdymas;
- diskrecinė teisė, diskrecinė valdžia;
- statutinių tarnybų deontologija.

Kitai sakant, šiame darbe siekiama pateikti vieną iš galimų tarnybinės teisės koncepcijų.

Tai dalis bendrųjų ir specialiųjų temų, kurias, autoriaus manymu, reikia tirti, analizuoti, siekiant spręsti statutinių tarnybų personalo problemas. Mes šiuos klausimus kol kas svarstome, aptariame, sakytume, buitiniu lygiu, neturėdami nei metodologinio pagrindo, nei *atitinkamo išsilavinimo*, nei pakankamai *išmanydami reikalą*. Atskiros valstybinės

⁷⁴ Дж. Клир. Наука о системах: новое измерение науки // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. – Москва: Наука, 1983, с. 61–85.

⁷⁵ R. Tidikis. Socialinių mokslų tyrimų metodologija, p. 71.

įstaigos (policijos komisariatai, muitinės įstaigos) savo iniciatyva, dažniausiai *ieškodamos, klysdamos ir taisydamos klaidas*, vienoje ar kitoje veiklos srityje pasiekia gana neblogų rezultatų, tačiau būtų klaidinga tai laikyti Lietuvos mokslo laimėjimu. Pirmiausia todėl, kad tai „kampanija“, pareikalavusi gana didelių finansinių, žmoniškųjų išteklių sąnaudų, tačiau, atsižvelgiant į gautus rezultatus, negalima parengti universalaus arba bent konkrečios įstaigos administravimo modelio, nes mokslo požiūriu *tikslinga (visuotinai priimto tikslo atžvilgiu)* pirmiausia atlikti gautų rezultatų mokslinę analizę. Todėl šiame leidinyje nepretenduojama pateikti konkrečių praktinių rekomendacijų ar teigti neginčijamas tiesas. Pagrindinis tikslas – atkreipti skaitytojo dėmesį į statutinių institucijų administravimo tikslų sudėtingumą. Visi sutaria, kad, tik aiškiai apibrėžus tikslą, galima nustatyti intelektinių laimėjimų ar teorijos patobulinimų veiksmingumą. Pavyzdžiui, kas turėtų būti atsakingas už statutinio pareigūno karjeros galimybių realizavimą? Kokiais klausimais iniciatyvos teisė turėtų priklausyti pačiam pareigūnui, o kuriais – jo vadovui, viršininkui?

Analizuojant socialinius procesus ir siekiant daryti jiems įtaką, negalima palikti nuošalyje pagrindinės visuomenės raidos sąlygos – *gyvųjų socialinių santykių*, jų subjektyviosios pusės. Jie dažnai lemia objektyvius veiksnius ir dvasinės mobilizacijos galimybę. Taigi praktinės veiklos mokslinė analizė yra pagrindinė prielaida kurti veiklos modelį ir jį, kaip naujovę, įtraukti į valstybės tarnybos administravimą. Pavyzdžiui, vieno rajono policijai puikiai sekėsi šiais metais užkardyti nusikaltimus, sumažinti jų skaičių. Ar galima reikalauti, kad ir kiti rajonai beatodairiškai perimtų *naująjį* įstaigos darbo metodą? Į tai gali atsakyti tik mokslinė analizė. Patirtis rodo, kad teisėtvarkos ir kitų valstybės įstaigų darbo rezultatai priklauso nuo daugelio aplinkybių, ir jos turi būti analizuojamos kaip vientisa sistema, nustatant vidines ir išorines produktyvios veiklos prielaidas. Taip gali išaiškėti, kad rajono policijos personalo administravimas ar organizuota prevencija čia niekuo dėta.

Kitas klausimas, dominantis knygų autorių, – ar administracinės veiklos, užtikrinant saugų žmonių gyvenimą, subjektai, atlikdami tarnybines ir pilietines priedermes, turėjo palankias sąlygas „*būti savimi*“? Šia tema visą dešimtmetį, taikant sociologinius tyrimų metodus, buvo atliekami tyrinėjimai. Nevalia net kalbėti apie saugią aplinką žmogaus, kuris bendraudamas tarnybiniais reikalais jaučiasi nesaugus. Viena iš problemų – kaip tinkamai reglamentuoti tokio pobūdžio santykius. Kai asmens veikla, santykiai yra detalčiai reglamentuoti ir sunorminti, jis negali jaustis visiškai atsakingas už savo elgesį. Humanizmo filosofijos po-

žiūriu tai reiškia trukdymą formuotis asmenybei, o praktikoje vadinama biurokratiniu veikimu⁷⁶. Kaip teigia M. Bachtinas, taip *suteikiamas „alibi“ išsisukti nuo moralinės atsakomybės*. Tokių tendencijų įstaigų valdyme esama. Kyla klausimas, kam tai naudinga? Gal taip saugomos netolimos praeities sovietinės tradicijos? Tai ne tiek teisės, kiek statutinės valstybės tarnybos profesinės etikos (deontologijos) tyrinėjimo problema.

Autorius suvokia nagrinėjamos problemos ne tik aktualumą, bet ir mastą ir nebando vienu darbu aprėpti neaprepiamo. Knygoje aptariamos tik autoriui rūpimos tarnybinės teisės problemos. Todėl vienos iš jų tik paminėtos, kitų atskleista tik svarbesnių požymių sistema (pvz., valdžios dichotomijos problema), trečios gvildenamos tiek, kiek autoriui atrodė būtina, kad paaiškėtų problemos esmė bei jos galimo sprendimo praktikoje principai (žr. 2 dalį „Specialieji klausimai“).

Vengdamas valstybės tarnybos dogmatizavimo, autorius nesiūlo į ją žiūrėti kaip į baigtinę doktriną, skirtą paklusniai vykdyti ar pamėgdžioti. Šiame darbe siekiama parodyti teorijos svarbą praktikai. Valstybės tarnybos teisę siekiama pateikti kaip metodą demokratinei tvarkai Lietuvoje kurti, kaip vieną iš socialinės gerovės puoselėjimo prielaidų.

Ši knyga – tai sistemiškai išplėtoti ir apibendrinti ankstesni autoriaus darbai, skelbti Lietuvos teisės universiteto mokslo darbuose: „Deontologija socialinių normų sistemoje“ (1996 m.), „Policijos pareigūnų drausminė atsakomybė“ (1997 m.), „Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos“ (1998 m.), „Saugios aplinkos kūrimo teorija ir patirtis“ (2001 m.), „Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas“ (2002 m.) ir kt., išleistos knygos: „Bendruomenės ir teisės saugos institucijų bendradarbiavimas“ (2000 m.), „Bendruomenės teisėtvara“ (2001 m.), „Administravimo pareigūnų etika“ (2001 m.), „Žmogaus teisės ir policijos veikla“ (2002 m.) ir kt., taip pat šia tema skelbti straipsniai kituose leidiniuose, kuriuose siekta atskleisti socialinį tarnybinės teisės poreikį kuriant brandžią, pilietinę visuomenę ir demokratinę valstybę.

⁷⁶ М. М. Бахтин. К философии поступка // Философия и социология науки и техники. Ежегодник, 1984–1985. – Москва: Наука, 1986, с. 115.

3. Pagrindinės tarnybinės teisės sąvokos

Kaip kurti šių dienų visuomenei priimtina valstybės tarnybą, modeliuoti personalo valdymo strategiją? Šis klausimas tiesiogiai nukreiptas į dar vieną svarbų mokslinio tyrinėjimo aspektą – *kategorių statiką*⁷⁷ ir *dinamiką*⁷⁸. Visuomenė yra sudėtinga, besivystanti sistema. Ją galima gana teisingai ir tiksliai apibrėžti statiškomis kategorijomis, tačiau tai reikštų santykių *status quo*, norą išsaugoti esamą būklę kaip baigtinę, nekintamą ir prieštarautų šiuolaikinam mokslui. Mokslo uždavinys yra kritiškai vertinti tikrovę, o jos atspindį, naują turinį pateikti specialiosiomis sąvokomis. Taigi kategorių dinamika reiškia, kad jas reikia suvokti ir nagrinėti ne kaip sustingusias „konstrukcijas“, o kaip priemones reikšti eilinę praeinančią socialinių reiškinių fazę.

Pagrindinė autoriaus vartojama sąvoka – *tarnybinė teisė* – yra teisės mokslininkų diskusijų objektas. Šalies mokslo literatūroje ši sąvoka vartojama retai. Dažnai šiuos teisinius santykius bandoma perteikti kitomis sąvokomis, pavyzdžiui, „statutas“, „statutinė teisė“, „valstybės tarnybos teisė“, „specialiųjų tarnybų teisinis reguliavimas“, „jėgos struktūrų valdymas“ ir kitomis. Gana įvairios sąvokos šiems santykiams įvardyti vartojamos ir kitomis kalbomis: statutinė teisė (angl. – *Statutory law*), valstybės tarnybos teisė (angl. – *Civil Service Law*), tarnybinė teisė (rus. – *Služebnoe pravo*) ir panašios. Tokia sąvokų gausa kartu rodo esant įvairių nuomonių ir dėl paties reiškinio sampratos. Sąvokos žodinė išraiška turi atitikti ja reikiamą turinį, tapti patikima reiškinio mokslinės analizės materialia forma. Autoriaus manymu, priimtiniausia ir tiksliausia valstybės tarnybos teisės⁷⁹ arba glaustesnė – tarnybinės teisės sąvoka. Knygoje šios sąvokos vartojamos kaip sinonimai.

Reikia sutikti su gana kategoriška J. Starilovo nuomone, kad pokomunistinėse valstybėse „valstybės tarnybų vidaus santykių reguliavimo problemos nėra mokslinių studijų objektas“⁸⁰. Tai viena iš priežasčių, kodėl šiuo klausimu tiek daug nuomonių: nuo visiško šios santykių srities ignoravimo (pirmiausia sovietmečiu išleisti darbai) iki aiškaus

⁷⁷ „Statika“ – sąvoka vartojama ne viena reikšme. Kategorijos statika suprantama kaip jos reikšmės pastovumas.

⁷⁸ Dinamika – tai kokio nors reiškinio kitimas, plėtotė. Žodis turi daug reikšmių. Sąvoka „kategorių dinamika“ reiškia kategorijos turinio priklausomumą nuo vartojimo konteksto.

⁷⁹ Valstybės tarnybos teisės sąvoką siūlo V. Tiažkijus ir laikosi nuomonės, kad šalyje „atsirado nauja teisės šaka“. Žr.: Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus // *Justitia*, 2002, nr. 5–6, p. 37.

⁸⁰ Ю. Н. Старилов. Служебное право. – Москва: БЕК, 1996, с. 5.

reglamentavimo srities apibrėžtumo pripažinimo (pvz., E. Bittnerio, S. Holdaway, J. Gray, P. Maningo, R. Sir Marko, J. Skolnicko, C. Smitho, J. Starilovo, V. Tiažkijaus ir kt. darbai).

Kita ne mažiau svarbi priežastis išsamiai tirti šią problemą ta, kad tarnybinė teisė išsiskiria savo nacionaliniu autentiškumu. Valstybės tarnybų veikla nėra savitiksliis dalykas. Jų tarnavimo (tarnybinės veiklos) ypatumai yra sąlygoti mūsų visuomenės gyvenimo būdo, tautinio charakterio, istorinės patirties bei kitų aplinkybių. Todėl Lietuvos tarnybinė teisė turi apibrėžti tam tikras elgesio valstybės tarnyboje galimybes bei ribas, tuos elgesio reguliatorius, kurie nustato šias galimybes ir nubrėžia ribas mūsų šalies valstybinių tarnybų pareigūnams ir tarnautojams. Pagaliau šios teisinio reguliavimo srities suvokimas ir aiškinimas yra itin priklausomas nuo to, ką, E. Kūrio žodžiais tariant, nustato arba toleruoja teisinė bendruomenė. Tai tik dalis priežasčių, kodėl iki šiol ši teisinio reguliavimo sritis neturi oficialaus pavadinimo, mokslinio statuso, nėra įtraukta į teisės mokslo kryptių bei šakų sąrašą.

Šiuo metu dar nebaigta kurti Lietuvos tarnybinė teisė, tačiau dalis teisės mokslininkų (pvz., V. Justickis, V. Tiažkijus, A. Urmonas ir kt.) palaiko nuomonę, kad, „priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, atsirado nauja teisės šaka – valstybės tarnybos teisė“⁸¹ ir būtina ją pagrįsti konceptualiai. Vykstant praktikų ir mokslininkų diskusijoms, turėtų būti apibrėžtas tyrinėjimo objektas, tikslai, metodai ir rasta tinkamiausia sąvoka reiškiniui įvardyti. Šia monografija autorius siekia prisidėti prie konceptualaus požiūrio į šį sudėtingą socialinį reiškinių formavimo.

Be to, šiuolaikinis mokslas teigia pakitusį pagrindinių administravimo teorijos kategorijų *atsakomybė, veikla, bendravimas* ir kitų, kurios labai svarbios valstybės tarnybos teisės mokslui, turinį. *Atsakomybės* sampratą lemia pasikeitęs požiūris į asmenybę. Šiandien vis mažiau teikiama reikšmės imperatyvams, determinantams. *Asmenybė – tai žmogaus buvimas pačiu savimi*, bet kartu išitraukimas į bendrus santykius, savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę, o ne lemtingiems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms tarpininkaujant. Žmogus, anot M. Bachtino, dabar jau neturi moralinės teisės į „*alibi*“, teisės išsisukti nuo tos vienintelės atsakomybės, kokia jam yra skirta būtis. Valstybės pareigūnas turi papildomų išipareigojimų visuomenei, o kartu jis turi jaustis ypač atsakingas už savo sprendimus.

Asmenybė išilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per *veiklą ir bendravimą*. Šie dalykai yra tokie svarbūs žmogui, kad iš to, kaip asmuo

⁸¹ Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus, p. 37.

prisideda prie aplinkos kūrimo, kaip formuoja save, galime nustatyti asmenybės tapatumą. Asmenybė pareiškia apie save per poelgius, ir ji yra tokia, kaip individas veikia, elgiasi. Statutiniams pareigūnams nuolat tenka atlikti savo priedermes nestandartinėmis ar net ekstremalioomis aplinkybėmis. Taigi *kokia statutinio pareigūno veikla – tokia jis ir asmenybė*.

Veiklą iprasmina ir lemia asmenybė, bet kartu veikla formuoja asmenybę. Ši sąveika remiasi žinojimu, reikalo išmanymu, išsilavinimu, o kartu ji kuria žinojimą, profesionalumą. Asmenybių trūkumas skurdina veiklos aplinką. Kita vertus, nyki aplinka niokoja asmenybę. Šio laikmečio asmenybė – tai ne kritikuojanti ir nesutinkanti, bet pozityviai veikianti, žinanti, ko nori, individualybė, nes *gyvi mąstymo procesai yra nukreipti gerinti esamą padėtį*⁸². Pareigūnas yra nuolat stebimas, jis jaučiasi, vaizdžiai kalbant, lyg po stikliniu gaubtu. Kritiškas, reiklus visuomenės požiūris ir į tokio pobūdžio įstaigas, todėl šios nuostatos taikytinos ir valstybės įstaigoms ir jose dirbantiems pareigūnams.

Asmenybė veikia tarp žmonių, jų aplinkoje. Asmenybės pasaulis – kita asmenybė, o asmenybės veikla – *bendravimas*. Žmogus nori būti pačiu savimi. Jis tai pasiekia per bendravimą, išitraukdamas į bendrus santykius, per veiklą ir per idėjas – per bendravimo filosofiją. Pareigūno bendravimas grįstas didelių ir mažų kasdienių problemų sprendimais. Ta prasme kiekvienas žmogus, anot J. Morkūnienės, yra filosofas, tuomet *filosofija – ne profesija, bet mąstymo kultūra*. Tačiau kyla klausimas, koku mastu institucinėje aplinkoje jis išlieka pačiu savimi, kai bendravimo ryšį tarp pareigūnų nustato ne pats asmuo, o kažkas kitas (valstybė, institucinė tvarka ir kt.). Ar tuo nėra kešinamasi į jo individualybę, trukdoma formuotis asmenybei, o kartu ir pilietinei visuomenei?

Apibendrinant skirsnyje iškeltas idėjas, galima tvirtinti, kad *veikla, poelgis, bendravimas, savo reikšmės, atsakomybės sau ir kitiems jausmas* – tai sąvokos, kurios išreiškia ir apibūdina asmenybės turinį šių laikų filosofijoje. *Asmenybė – tai nuolat besiveržianti į išorę, už savo ribų, orientuota į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos individualybė*. Šiuolaikinė valstybės tarnyba, taip pat ir statutinės institucijos, vis labiau domina socialinės ir kitų krypčių mokslininkus. Pareigūnų mokymo, administravimo, vidaus santykių reguliavimo teorija kuriama remiantis bendrosiomis filosofinėmis nuostatomis, puoselėjama pareigūnų mąstymo kultūra, plėtojant diskrecinę teisę, plečiant diskrecinių galių ribas.

⁸² М. Вертгеймер. Продуктивное мышление. – Москва: Прогресс, 1987, с. 296.

I DALIS

STATUTINIŲ TARNYBŲ ADMINISTRAVIMAS

Teisinės sistemos pertvarkymas suponuoja esminį valstybės teisės socialinės funkcijos pasikeitimą: teisė, buvusi priemonė primesti visuomenės valdymą ir suvereno valią gyventojams, turėtų virsti visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos priemone; iš politinio instituto, skiriančio visuomenę ir valstybę, – socialiniu institutu, vienijančiu valstybę ir civilizuotą pilietinę visuomenę ir suteikiančiu pastarajai autonomijos galimybę.

Egidijus Kūris

1 skirsnis

TARNYBINĖS TEISĖS KONCEPCIJA

Plačiaja prasme valstybės tarnyba galima laikyti darbą valstybės įstaigoje, už kurį atsiskaitoma iš valstybės biudžeto, t. y. nuo atstovaujamosios iki vykdomosios valdžios, nuo tarnavimo kariuomenėje iki komunalinių paslaugų teikimo. Tačiau daugelyje valstybių valstybės tarnybos yra struktūrizuotos, pateikta griežta tarnybų sistema, jų gradacija, ir tai priklauso nuo valstybės vaidmens sampratos, jos valdymo tradicijų bei kitų aplinkybių.

Statutinės, arba sugriežtintos drausmės, institucijos, apibrėžiant valstybės tarnybos įstatymo žodžiais, yra: „juridinis asmuo, savarankiškas asignavimų valdytojas, turintis atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspaudą, vėliavą ir ženklą“⁸³. Statutiniams valstybės tarnautojams

⁸³ Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. 2000 m. spalio 10 d. Nr. VIII–1996, 2 str. 8 d.

Valstybės tarnybos įstatymas yra taikomas su išlyga, t. y. tiek, kiek jų statuso nereguliuoja statutai ar Diplomatinės tarnybos įstatymas, išskyrus šio Valstybės tarnybos įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką⁸⁴. Taigi statutinės tarnybos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnautoju į tarnybą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims⁸⁵. Statutinės tarnybos skirtos įgyvendinti valstybės jėgos funkciją. Joms tenka naudotis suteiktais specialiaisiais įgaliojimais, kita vertus, jos yra valstybės valdymo (administravimo) pasiektos kokybės rodiklis. Šios ir kitos aplinkybės suponuoja būtinybę vidaus administravimą reglamentuoti atitinkamų tarnybų statutais. Iš to peršasi išvada, kad teisės mokslas turi analizuoti statutinių įstaigų reglamentavimo ypatumus, nes jų veikla turi būti norminama gana detalčiai, tačiau nenusižengiant demokratijos ir kitiems civilizuoto bendrabūvio principams.

Apskritai tarnybinės teisės sąvoka mūsų šalies teisininkų bendruomenei yra naujadaras. Dėl vartotinos sąvokos reikėtų diskutuoti ir rasti tinkamiausią šiam reiškiniui pavadinti. Šiame leidinyje bandoma pagrįsti būtent tokį šios teisės mokslo srities, studijų dalyko bei atitinkamo valdymo modelį, įtvirtintą atitinkamų teisės normų sistema, pavadinimą.

Visose Vakarų šalyse valstybės tarnybos valdymas yra reglamentuotas, tačiau gana įvairiai, pasirenkant priimtinus modelius. Vienose valstybėse (pvz., Austrijoje, Belgijoje, Graikijoje, Vokietijoje bei didele dalimi Airijoje, Ispanijoje, Liuksemburge, Portugalijoje) yra gana griežtai reglamentuotas valstybės tarnybos vadinamasis „karjeros modelis“, kitose (pvz., Švedijoje, didele dalimi Italijoje, Didžiojoje Britanijoje, Olandijoje, kitose Skandinavijos šalyse) valstybės tarnyba reglamentuota tais pačiais įstatymais kaip ir įstaigos privačiame sektoriuje. Toks reglamentavimas sukuria vadinamąjį „postų modelį“. Taigi aki-vaizdu, kad Lietuvai yra iš ko pasimokyti, ji turi galimybę pasitelkti ekspertų paramą, tačiau tenka kurti savąjį visuomenės poreikius tenkinantį valstybės tarnybos valdymo modelį.

Kitas klausimas, koks Europos Sąjungos požiūris į valstybės tarnybos valdymą? Europos Sąjungos teisės aktai nereguliuoja valstybės tarnybos valdymo, tačiau, kaip taikliai pažymi šią problemą tiriantys L. Tuleikienė, B. Česnulevičienė, A. Kvietkus ir kt., tai nereiškia, kad tarptautinių bendrijų teisės aktai nereguliuoja nacionalinio valstybės

⁸⁴ Valstybės tarnybos įstatymo 4 str.

⁸⁵ Valstybės sienos apsaugos įstatymo II skyriaus IV skirsnio 18 str.

tarnybos valdymo⁸⁶. Šiam fenomenui daro poveikį Europos integraciniai procesai, Europos Teisingumo Teismo sprendimai bei procesai, kurie vyksta įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas ir įpareigojimus. Bendrijos daromą poveikį galima pavadinti humanitarine viešojo administravimo „intervencija“. Knygos išangoje analizuojame demokratinio administravimo istorines prielaidas ir pastebėjome, kad dauguma Europos šalių turi senas, per kelis šimtmečius susiklosčiusias valstybės valdymo tradicijas, tačiau ir jų modeliai kartais skiriasi iš esmės. Vadinasi, pripažinimas, kad naujoji socialinė aplinka skatina greitesnius humaniškų santykių pokyčius, netrukdo kurti savitą valstybės tarnybos valdymo modelį, atspindintį šalies visuomeninių santykių reglamentavimo poreikius.

Buvusioje SSSR, į kurią Lietuva buvo įtraukta nuo 1945 m. iki 1991 m., savarankiško teisės instituto, reglamentuojančio valstybės tarnybą, nebuvo. Buvo priimami norminiai aktai, skirti atskiroms šakinėms ministerijoms ir žinyboms. Statutinės tarnybos buvo sukarintos ir jų vidaus santykiai buvo reglamentuoti „disciplinariais statutais“, panašiais į kariuomenės. Pavyzdžiui, valstybės sienos apsaugą, įkalinimo įstaigų apsaugą atliko specializuotos kariuomenės rūšys. Kitų tarnybų vidaus, darbo santykius reglamentavo vadinamasis *KZoTas (Darbo įstatymų kodeksas ir jo komentaras)*. Vadovaujančių valstybės tarnybų valdininkų formavimas visiškai priklausė vienvaldei komunistų partijai (*KPSS*), jos centrinei valdžiai, buvusiai Maskvoje, bei vietos padaliniams.

Lietuvoje, 1991 m. kovo 11 d. priėmus Nepriklausomybės atkūrimo aktą, padėtis pamažu ėmė keistis. Pirmieji valstybės administracinės reformos žingsniai pasireiškė tuo, kad, orientuojantis į Vakarų patirtį, imta steigti itin svarbias šalies vidaus ir sienų saugumui valstybės tarnybas ir institucijas. Nuo pirmųjų dienų keitėsi požiūris į statutines valstybės tarnybas. Pavyzdžiui, pasienio policija, muitinė ėmėsi saugoti valstybės sieną, dar 1990 m. buvo priimtas Policijos įstatymas (jis pakeitė buvusios milicijos visuomeninį statusą), o 1991 m. – Lietuvos Respublikos laikinasis vidaus tarnybos įstatymas.

Valstybės tarnybos, o kartu ir tarnybinės teisės formavimo pradžią žymi 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas, kuriuo buvo bandoma apibrėžti „valstybės valdymo tarnybą“, nustatyti vienodą priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, nustatyti jos reikalavimus, valdininkų teises, pareigas ir atsakomybę, tarnybos santykių pasibai-

⁸⁶ L. Tuleikienė, B. Česnulevičienė, A. Kvietkus. Lietuvos Respublikos tarnybos įstatymas praktikoje. – Vilnius: EMC, 2003, p. 5.

gimą. Teisės aktas buvo gana netobulas, nuolat taisomas, pildomas. Kita vertus, tuometinė šalies padėtis, spartūs viešojo gyvenimo pokyčiai savaime reikalavo keisti įstatymus, sudaryti palankias sąlygas demokratinio bendrabūvio principams diegti. Galima tvirtinti, kad valstybės tarnybos teisę šalies teisinė bendruomenė pripažino tik tada, kai šalyje vykstantys socialiniai procesai buvo suvokti kaip negrįžtami ir kai naujai susiklostę visuomeniniai santykiai turėjo būti pripažinti (teisiškai sankcionuoti) kaip visuotinai svarbūs. 1999 m. Seimo priimtas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (VTĮ) žymėjo, kad nacionalinėje teisėje formuojasi nauja teisės šaka. Seimo priimtas dokumentas sužadino mokslininkų susidomėjimą šios visuomeninių santykių srities ypatumais. Dėl neįprasto turinio ir formos dokumentą teisininkų bendruomenė įvertino gana kritiškai.

Įstatymą reikėtų vertinti kaip išties labai drąsų, mokslo ir praktikos požiūriu gerai apgalvotą nacionalinės teisės žingsnį⁸⁷. Suprantama, kad dėl daugelio aplinkybių, ir pirmiausia objektyvių, nebuvo galima priimti visiškai baigta, tobulą įstatymą. Todėl pirmaisiais galiojimo metais įstatymas buvo Seimo nuolat taisomas, pildomas ir tikslinamas. Atlikus dokumento analizę nacionalinės teisės požiūriu, buvo nustatyta, kad kai kurios nuostatos prieštaravo kitiems įstatymams, nustatyta per 60 prieštaravimų tarp atskirų įstatymų straipsnių ir kita.

Tarnybinės teisės sampratą nusako įstatyme pateiktas valstybės tarnybos apibrėžimas – tai „teisinių santykių tarnyboje visuma, reglamentuojama (*pabrėžta autorčiau*) valstybės teisės aktais, nustatančiais valstybės tarnautojo statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą“⁸⁸. Reikia sutikti, kad tarnybos samprata bei straipsniai, nustatantys tarnautojo statusą, detalus institucijų, įstaigų įvardijimas ir kiti 1999 m. Valstybės tarnybos įstatymo požymiai byloja apie išlikusius etatistinės valstybės bruožus. Taigi VTĮ kritika buvo pagrįsta, nes įstatymas neteikė reikiamų prielaidų teisinės demokratinės valstybės raidai. Todėl 2001–2004 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje buvo įtvirtintos

⁸⁷ Tarnybinė teisė gana sėkmingai buvo plėtojama kaimyninėse pokomunistinėse šalyse (pvz., Estijoje, Lenkijoje, Rusijoje). Lietuvos policijos akademijos mokslo darbuose buvo diskutuojama apie naujos teisės šakos – tarnybinės teisės modeliavimo galimybes, o 1998 m. net apgintas A. Laurinavičiaus darbas „Tarnybinė teisė ir policijos tarnybinės teisės kūrimo Lietuvoje problemos“, už kurį suteiktas socialinių mokslų daktaro laipsnis, tačiau praktiniu požiūriu naujos idėjos buvo vertinamos skeptiškai. Reikia manyti, kad lemiamą poveikį padarė Europos Tarybos pastabos dėl blogai reformuojamo šalies administravimo.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316, 2 str. 1 d.

nuostatos dėl tolesnės valstybės tarnybos reformos eigos. Spartėjant integracijos į Europą procesams, buvo keliamas uždavinys sudaryti sąlygas formuoti profesionalią valstybės tarnybą, labiau atitinkančią Europos Sąjungoje galiojančius kriterijus.

Šis laikotarpis žymi naujo požiūrio į valstybės tarnybą atsiradimą. Naujajai koncepcijai, suformuluotai mokslininkų ir praktikų, įgyvendinti 2002 m. balandžio 23 d. Seimas priėmė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymą. Naujasis valstybės tarnybos apibrėžimas yra daug išsamesnis ir jame atkreipiamas dėmesys į gana reikšmingus viešojo administravimo bruožus. Valstybės tarnyba yra teisinių santykių visuma, *kuri atsiranda:*

- *įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus;*
- *dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą;*
- *koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą;*
- *priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje;*
- *rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas ir kt.⁸⁹.*

Valstybės tarnybos apibrėžimas rodo administracinės valstybės principų pripažinimą ir išryškina tendencijas, vedančias į vadybinę valstybę⁹⁰. Valstybės tarnautojo statusas yra įgyjamas, o ne savaimė duotas, priimant voliuntaristinius sprendimus. Valstybės tarnautojo priedermė įgyvendinti valdymo srities politiką ir net rengti, koordinuoti sutartis, projektus. Galima tvirtinti, kad bendrosios valstybės administravimo tendencijos atitinka Europos Bendrijos keliamus reikalavimus. Naujasis požiūris į valstybės tarnybą atitinka tikslus, pavyzdžiui, keliamus policijos pareigūnų rengimui: policijos personalo rengimas duoda gerų rezultatų, kai jis orientuotas į problemų analizę bei konkrečias socialines situacijas⁹¹.

Reikia atkreipti dėmesį ir šiuo įstatymu įtvirtintus vakarietiško administravimo plėtros trukdžius. Pavyzdžiui, valstybės tarnautojo sta-

⁸⁹ Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 redakcija.

⁹⁰ Vadybinės valstybės sąvoka atsirado praėjusio šimtmečio dešimtajame dešimtmetyje. Daug dėmesio skiriama subjekto ir vykdytojo santykiui apibrėžti tiriant įvairių aplinkos įtakų poveikį priimamiems sprendimams.

⁹¹ Europos policijos etikos kodekso 27 str. (komentaras).

tusas – valstybės tarnautojo teisinė padėtis⁹². Vadinasi, tarnautojas ar pareigūnas pagal valstybės tarnybos apibrėžimą turi atlikti įvairias socialines funkcijas, tačiau jo „padėtis“ visuomenėje yra griežtai teisinė, ir išeitų, kad jo veiklai būtina diskrecija yra draudžiama. Statutinės tarnybos veiklos, jos kaip juridinio subjekto vidaus administravimo mokslinė analizė turi būti nukreipta, kaip tai numato 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo 4 straipsnis, suvokti bendrąsias valstybės valdymo tendencijas ir konceptualiai apibrėžti tarnybų socialinį vaidmenį įgyvendinant joms skirtas funkcijas.

Taigi valstybės tarnybos, ypač statutinės, santykiai yra pagrįsti teisiškai, tačiau jų veiklos aplinka reikalauja, kad priimant sprendimus būtų atsižvelgiama ne tik į socialinius imperatyvus, bet ir į profesines pareigūnų kvalifikacijas vertinti viešuosius poreikius.

Valstybės tarnybos sudaro atitinkamą teisinę bendruomenę. Jos santykiai reglamentuoti įvairiomis socialinėmis normomis ir paprastai valstybės tarnybos teisė pripažįstama arba kaip teisinis institutas, arba kaip kompleksinė teisės šaka, nes valstybės tarnybos santykiai gali būti reguliuojami įvairių teisės šakų atitinkamais institutais, administracinės, darbo, civilinės, finansų teisės normomis arba sukuriant savarankišką teisės šaką. Šios koncepcijos pasirinkimas priklauso nuo valstybės teisinės bendruomenės suvokto poreikio. Suprantama, kad, kiekvienu atveju, sprendžiant socialines problemas, pasirinkimas turi turėti objektyvų pagrindą – tai ir siekiama atskleisti šioje studijoje.

1. Vidinio valdymo paradigma

Valdymas, anot valdymo teorijos pradininko F. Teilorio⁹³, – ko nors darymas kitų rankomis. Tai reiškia, kad konkrečios institucijos, organizacijos viduje susidaro valdomoji ir valdančioji sistemos. Organiza-

⁹² Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo 2 str.

⁹³ F. Teiloras (Frederick W. Taylor, 1856–1915) – darbo mokslinio organizavimo teorijos pradininkas. Jo vardu („teilorizmas“) buvo pavadinta darbo organizavimo ir valdymo sistema, atsiradusi JAV XIX a. pab.–XX a. pr. Jis, dirbdamas eiliniu darbininku „Midvale Steel Company“, sukūrė techninės fiziologinės darbo organizavimo teorijos pagrindus. Iki šiol neprarado reikšmės jo pateikti septyni darbo organizavimo reikalavimai. Ryškiausi šios krypties atstovai yra: F. Gilbrethas, L. Gilbrethas, H. Gantas, H. Emersonas, H. Fordas ir kt.

cijoje tikslams pasiekti būtinos socialinio darinio struktūros, jos dalys, įpareigosios spręsti, kaip reikia sąveikauti tarpusavyje ir su išore, kaip derinti atskirų dalių veiksmus. Mąstytojo manymu, geriausia vadyba statutinėje organizacijoje yra mokslas, išreikštas aiškiai apibrėžtais įstatymais, taisyklėmis ir principais⁹⁴. Taigi organizacijoje turi būti vadovybė, arba administracija, turinti tam tikrą valdžią.

Valstybės tarnybos valdymas iš esmės yra hierarchinis, o pati organizacija suprantama kaip subordinuota jai nustatytų tikslų siekianti grupė. Kitaip sakant, tam, kad būtų daromas darbas, civilizuotai įgyvendinamos organizacijai ar institucijai⁹⁵ skirtos funkcijos, sistemų santykiai turi būti reglamentuoti tam tikromis taisyklėmis. P. Drakerio teigimu, valdymas yra ypatinga veikla, neorganizuotą minią paverčianti veiksminga, tikslingai ir našiai dirbančia grupe⁹⁶. Taigi valdymas yra veiklos konkretizavimas siekiant bendro tikslo. Valstybės tarnybos teisinio reguliavimo dalykas – specifiniai valdymo, arba administraciniai, santykiai, atsirandantys valstybės institucijos viduje (vidinis valdymas).

Valstybės tarnybos administracija atlieka specialią funkciją, daro kryptingą poveikį tarnybiniam kolektyvui, siekia suderinti valstybės institucijos ir jos tarnautojų interesus, tikslus ir uždavinius. Šiai funkcijai įgyvendinti būtinas objektyvus, legitimus pagrindas. Taigi šių santykių teisinis reguliavimas priklauso vidinio valdymo sričiai ir yra būtina valdymo proceso valstybėje vyksmo sąlyga. Valdymas – tai tikslinga, visuotinai naudinga ir reikalaujanti ypatingos atsakomybės veikla, nes neatsakingi ar valdymo teisei priešingi tarnautojo veiksmai kelia tam tikrą grėsmę ar daro tiesioginę žalą valstybei kaip didžiausiai socialinei vertybei.

Įstatymų leidėjas šiam reiškiniui įvardyti dažniau vartoja kitą – viešųjų santykių administravimo – sąvoką, pavyzdžiui, mokesčių, muitų administravimas, verslo administravimas, administravimo aktai, viešasis administravimas. „Tarptautinių žodžių žodyne“ žodis *administravimas* aiškinamas kaip *valdymas, tvarkymas*. Vadinasi, turėdami lietuviškus terminus, vartojame kitų kalbų žodį. Kyla klausimas, kodėl ekspertizę atliekančios institucijos nesuabejojo šio žodžio lingvistine prasme, ne-

⁹⁴ F. W. Taylor. *Scientific Management*. – New York: Harper and Row, 1923, p. 7A.

⁹⁵ Organizacija yra tokia visuma, kurios dalys prisideda prie jos tikslo siekimo. Institucija – tai sąveikaujanti hierarchizuota žmonių grupė, turinti tam tikrus išteklius ir susibūrusi pasiekti bendrų tikslų. E. Bagdonas, L. Bagdonienė. *Administravimo principai*. – Kaunas: Technologija, 2000, p. 12.

⁹⁶ P. Drucker. *Management*. – London: Pan Books, 1983.

mato Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymo pažeidimo?

Viešojo administravimo teorija atsirado XIX a. pabaigoje, tačiau iki šiol mokslininkai polemizuoja dėl šios sąvokos apibrėžimo. Pavyzdžiui, amerikiečių mokslininkas D. Rosenbloomas pateikia tris skirtingas šio socialinio reiškinių teorijas: viešasis administravimas:

1. kaip valdymas,
2. kaip valstybės veiklos politika ir
3. kaip teisinis procesas⁹⁷.

Praėjusio šimtmečio pradžioje viešasis administravimas paprastai buvo apibrėžiamas remiantis vadybiniais terminais. Laipsniškai sąvokos kontekste pradeda rasti ir teisinių sąvokų, pabrėžiant atitinkamos valstybės veiklos strategijos kūrimą ir viešųjų programų vykdymą. Teisinį požiūrį į viešąjį administravimą lemia tai, kaip rašo šią problemą tyrinėjantis A. Bakaveckas, kad jo prigimtis kildinama iš trijų tarpusavyje susijusių šaltinių:

1. administracinės teisės;
2. viešojo administravimo procedūrų (proceso);
3. konstitucinės teisės⁹⁸.

Viešojo administravimo kategorija buvo tarpukario Lietuvos mokslinių (pvz., A. Graičiūno, P. Lesauskio, P. Raulinaičio, J. Šimkaus) tyrinėjimų objektas. Jie administravimą vienareikšmiškai siejo su valdymu. Šių sąvokų klausimu rašė R. Razauskas, A. Staškevičius⁹⁹. Jie apibrėžė sąvokos turinį, pritardami prancūzų valdymo specialisto A. Fajolio teiginiui, kad administracinės veiklos samprata yra struktūriška. Jos turinį sudaro sudedamosios dalys:

- numatymo,
- organizavimo,
- tvarkymo,
- koordinavimo ir
- kontrolės funkcijų įgyvendinimo.

Valdymo ir administravimo terminų santykių teisės mokslo požiūriu nagrinėjo prof. M. Römeris. Jis teigė, kad anglų kalboje valdymo sąvo-

⁹⁷ D. H. Rosenbloom. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector.* – New York: Random House, 1986.

⁹⁸ A. Bakaveckas. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos // *Jurisprudencija: mokslo darbai.* Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, t. 21 (13), p. 133–134.

⁹⁹ R. Razauskas, A. T. Staškevičius. *Vadybos mokslo pradininkai ir jų palikimas.* – Vilnius: Technika, 1996.

kai apibūdinti vartojami žodžiai „*governing*“ ir „*administration*“. Lietuvių kalboje atitinkamai vartotini „*valdymas*“ ir „*administravimas*“¹⁰⁰.

Šių dienų literatūroje paprastai administravimu laikomas bet kurios institucijos valdymas. Taigi remiantis trumpu istoriniu bei lingvistiniu ekskursu, galima tvirtinti, kad esminių skirtumų tarp šių sąvokų vartojimo nėra ir šiuo metu sąvokos *valdymas* ir *administravimas* literatūroje dažniausiai vartojamos sinonimiškai. Reikia pridurti, kad žmogaus ir pilietinių teisių plėtra keičia sąvokos turinį. Dabar pareigūnai, kaip, pavyzdžiui, deklaruoja Europos Bendrijos teisės principai ar nustato Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, yra atsakingi už žalą, jeigu jie „žinojo arba turėjo žinoti“, kad savo veiksmais pažeidžia atitinkamas teises, ir turi atlyginti nukentėjusiajam žalą asmeniškai. Kita vertus, savo veikloje negali remtis vien įstatymo raide. Jie turi veikti, suvokdami socialinį būtinumą, įvertindami aplinkybes. Taigi valstybės vadybinės raidos tendencijos daro poveikį valstybės tarnybų, įstaigų vidaus administravimui, o kartu ir tarnybinės teisės sampratai.

2. Tarnybinės teisės dalykas ir metodas

Teisės paskirtis – bendruomenėje sukurti teisinės tvarkos palaikymo prielaidas. Teisinės tvarkos reguliavimo dalykas yra vieno individo elgesys su kitu arba su kitais kaip santykis. Šio santykio ypatumai teisinėje bendruomenėje yra sąlygoti tam tikrų aplinkybių ir lemia tarpusavio elgesio reguliavimą. Kiekvienoje tarnybinės veiklos srityje sąlygiškai galima išskirti bent tris specifinius elementus:

- a) įstatymais sureguliuota, tikslingą *tarnavimą visuomenei* (valstybei);
- b) savitą, specifinį institucijos *administravimo objektą*;
- c) *valstybės priskirtas priemones*, kuriomis konkrečiai valstybės tarnybai suteikta teisė veikti valdymo objektą.

Tarnybos teisinio reguliavimo dalykas ypatingas tuo, kad dalį tarnybinių santykių reglamentuoja įvairių teisės šakų – konstitucinės, administracinės, baudžiamosios, civilinės teisės – normos. Be to, valstybės tarnautojai turi plačius įgaliojimus, apimančius ne tik viešojo administravimo sritį, bet ir tam tikrą dalį valstybės jurisdikcijos (teisėsaugos). Taigi tarnybinės teisės *reguliavimo dalykas – tai tam tikri specifiniai*,

¹⁰⁰ M. Römeris. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Fotogr. leid. – Vilnius: Pozicija, 1994.

konkrečiai institucijai ar jų sistemai būdingi dėl jai pavestų įgyvendinti funkcijų visuomeniniai santykiai arba valstybės tarnybos vidinio organizavimo ir jos funkcionavimo prielaidų visuma.

Lietuvoje tarnybinė teisė (valstybės tarnybos teisė) iki šiol mažai tyrinėta teisės mokslo požiūriu. Dalis, ypač senesnės kartos, administracinės teisės mokslininkų pirmumą teikia normatyvizmui ir vis dar neigiamai vertina bandymus dalyką apibrėžti konceptualiai, išskirti tarnybinę teisę kaip savarankišką teisės mokslo, teisinio reguliavimo sritį ar integralią teisės institutų sistemą – teisės šaką. Nuo senų laikų vis dar laikomasi administracinės teisės plačios veikimo srities koncepcijos: *viskas, kas priklauso valstybės vykdomajai tvarkomajai veiklai, reguliuojama subordinacijos principu, yra administracinės teisės dalykas.* Esant tokiai viešųjų reikalų tvarkymo koncepcijai, *valstybė vienodai domisi visais visuomenėje kylančiais ginčais, nepaisant jų specifinių savitumų, „privatumo“*¹⁰¹. Tada, organizuojant viešojo administravimo tarnybą, valstybės tarnautojų profesionalumo reikalavimas nėra laikomas pagrindiniu. Vietoj jo dažniausiai taikomas vadinamasis *gamybinis principas*¹⁰². Tokią koncepciją A. Dambrauskas, I. Nekrošius, V. Nekrašas ir kiti Lietuvos mokslininkai kritiškai vertino dar praėjusio šimtmečio aštuntame dešimtmetyje. Jie tvirtino, kad, taikant visoms valdymo sritims administracinio reguliavimo metodus, pagrįstus šalių nelygybe, pavaldumu ir pan., atsiranda valdymo (viešojo administravimo) sampratos neapibrėžtumas ir tai gali turėti neigiamų padarinių visuomeniniam gyvenimui¹⁰³. Remiantis šia teorija, valstybės institucijų tarnybinių, vidaus santykių reguliavimas yra laikomas neatsiejama administracinės teisės dalimi. Tarnybinė teisė pagal šią koncepciją negali pretenduoti tapti savarankiška šaka, nes jos dalykas yra neatskiriamas nuo administracinės teisės – tai vykdomojo, tvarkomojo pobūdžio visuomeniniai santykiai. Todėl nebuvo kuriamas atskirtas tarnybinių santykių reguliavimo mechanizmas, jo norminė bazė. Mokslui gerai žinoma tiesa, kad be sisteminio norminio pagrindo negalimas adekvatus teisinių problemų vertinimas, teisinės atsakomybės suregulavimas¹⁰⁴.

Mūsų nuomone, reikėtų pritarti F. Aldano, G. Brebano, V. Justickio, G. I. Nikerovo, J. N. Starilovo, V. Tiažkijaus, C. Ulės, A. Urmono,

¹⁰¹ M. A. Glendon, M. W. Gordon, C. Osakwe. Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: ALK Pradai, 1993, p. 271.

¹⁰² Ten pat, p. 287.

¹⁰³ Žr.: A. Dambrauskas, V. Nekrašas, I. Nekrošius. Darbo teisė: vadovėlis. – Vilnius: Mintis, 1990, p. 10.

¹⁰⁴ P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996, p. 6.

A. A. Ždanovo ir kitų teisės mokslininkų pozicijai, atskleisti naujausioje teisės literatūroje¹⁰⁵. Šie mokslininkai tvirtina:

- tarnybinės ir administracinės teisės dalykas turi daug bendrų bruožų – tai neturtinio pobūdžio visuomeniniai santykiai, atsirandantys valdymo srityje;
- administracinės teisės normomis reguliuojami santykiai, atsirandantys valstybinio valdymo, tvarkymo srityje, kurie dažniausiai grindžiami tam tikromis *visiems* privalomomis, kartais tam tikru mastu diskrecinėmis taisyklėmis.

Mokslininkai daro ir kitas išvadas, kurios pagrindžia tarnybinių (vidaus) santykių administravimo savitumus, būtent:

- administraciniai teisiniai santykiai paprastai nėra susiję su darbo veikla, todėl jos subjektu gali būti kiekvienas pilietis, taip pat užsienietis (užsienio pilietis, asmuo, neturintis pilietybės), jeigu jie padaro teisės pažeidimą, už kurį nustatyta administracinė atsakomybė¹⁰⁶, o valstybės tarnautojų administraciniai teisiniai santykiai yra susiję su jų tarnybine veikla;
- pareigūnas paprastai yra ne tik pagrindinis, bet ir privalomas teisinio administracinio santykio subjektas, o tarnybinio santykio subjektas – valstybės institucijų ir jų tarnautojų organizaciniai funkciniai santykiai, reguliuojami nustatyta hierarchinio pavaldumo tvarka.

Ne mažiau svarbus kitas teisės sisteminimo pagrindas – *teisinio reguliavimo metodas*. Teisinio reguliavimo dalykas rodo, kokius visuomeninius santykius teisė reguliuoja, o teisinio reguliavimo metodas – kaip, koku būdu tai atliekama. Teisinio reguliavimo metodas apibūdina teisinių santykių srities teisinius požymius, todėl reguliavimo metodo apibrėžimas svarbus tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu. Literatūroje laikomasi nuostatos, kad tarnybų veiklos metodai priklauso nuo daugelio veiksnių:

- reguliuojamų santykių pobūdžio;
- valstybės vietos visuomenės politinėje sistemoje;
- istoriškai susiklosčiusių administravimo tradicijų;
- teisinės kultūros ar subkultūros lygio;
- teisinės sistemos ypatumų ir kitų.

¹⁰⁵ Pokomunistinėje Europoje vienas pirmųjų išsamią studiją šiuo klausimu atliko rusų mokslininkas J. Starilovas. Žr.: Ю. А. Старилов. Служебное право. – Москва: БЕК, 1996, с. 5.

¹⁰⁶ P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė, p. 73.

Itin svarbią reikšmę valstybės tarnybos teisiniam reguliavimui turi valstybės vieta visuomenėje ir reguliuojamų visuomeninių santykių pobūdis. Demokratinė valstybė nuo autoritarinės pirmiausia skiriasi savo požiūriu į valstybės tarnybą, jos tarnautojus ir pareigūnus. Demokratinės valstybės tarnyba yra juridinis subjektas, turintis įpareigojimus savarankiškai profesionaliu atsakingu tarnautojų darbu įgyvendinti tam tikras jam skirtas funkcijas. Autoritarinės (Rytų administravimo tradicijos) valstybės tarnybos sistema išsiskiria ne tik tarnybų (funkcijų) priklausomybe nuo aukščiausios valdžios, bet ir tuo, kad valstybėje ypač didelis vaidmuo skiriamas vadinamosioms jėgos struktūroms, jos militarizuojamos. Vadinasi, nagrinėjant šalies valstybės tarnybų, statutinių įstaigų valdymo klausimus, reikia išsiaiškinti, koks yra specialiųjų, statutines tarnybas reglamentuojančių, aktų santykis su Valstybės tarnybos įstatymu, nustatyti policijos ir kitų statutinių tarnybų reguliavimo savybutes.

Valdžia, turimi įgaliojimai valstybės tarnyboje gali būti realizuojama įvairiai: „kietai“, tiesiogiai sprendžiant klausimus, teikiant imperatyvius nurodymus, draudimais, ypač „globojant“ valdinius ir kitaip.

Valdžia gali būti įgyvendinama ir „negriežtai“, netgi liberaliai: nustatant platesnes veikimo ribas, ieškant draudimų ir rekomendacijų dermės, apibrėžiant veiklą – koordinuojant, nurodant kryptį, teikiant pagalbą, skatinant savo nuožiūra rinktis alternatyvius veiksmus, priimti sprendimus.

Suprantama, kad valdymo metodai priklauso nuo to, kokius uždavinius valstybė paveda savo institucijai, kaip viešųjų santykių subjektui, spręsti. Taigi valdymo metodų įvairovė priklauso nuo valdomų subjektų įvairovės:

- statutinių valstybės įstaigų (valstybės saugumo, įkalinimo, arba penitenciarinių, įstaigų, muitinės, policijos ir kt.) administravimas. Visuomeninių interesų įtraukimas į šių tarnybų valdymą modifikuoja, bet nekeičia jų administravimo metodų esmės;
- panašaus pobūdžio valstybinių ir nevalstybinių institucijų administravimo dichotomija¹⁰⁷. Toks dichotominis administravimas demokratinėje valstybėje dažniausiai taikomas socialinėje, kultūros, sveikatos apsaugos, ekonomikos ir kitose srityse;

¹⁰⁷ Dichotomija – šiuo atveju tarnybų skirstymas į dvi instituciniu požiūriu besiskiriančias grupes, pavyzdžiui, viešojo administravimo ir paslaugų įstaigas, o pastarąsias – į valstybines ir nevalstybines; valstybinės savu ruožtu skirstomos į karjeros bei postų modelius ir t. t.

- bendras valstybinių ir nevalstybinių struktūrų administravimas. Vienais atvejais valstybės atstovai įeina į nevalstybinių organizacijų administracijų sudėtį, kitais – nevalstybinėms struktūroms suteikiama kompetencija atlikti tam tikrus valstybės įgaliojimus (pvz., vietos savivaldos institucijoms, privačioms struktūroms remiant programas, projektus ir iš dalies juos finansuojant);
- nevalstybinių (*privačių ar visuomeninių*) struktūrų administravimas. Tai šiuolaikinės demokratinės valstybės bruožas. Šie socialiniai dariniai bendruomenės iniciatyva dažnai steigiami „privatizuojant“ tam tikras valstybės funkcijas.

Be to, šiuo metu nekyla abejonių, kad valstybinio reguliavimo pobūdis skiriasi ne tik ekonomikoje, socialinėje, kultūrinėje, administracinėje, politinėje veikloje, bet ir atskirose valstybinio valdymo šakose. Taigi reguliavimo pobūdis ir mastai priklauso nuo daugelio aplinkybių, pavyzdžiui, nuo valdymo srities tikslų ir uždavinių, sprendžiamų problemų tam tikrame visuomenės raidos etape. Tai gana sudėtingas klausimas, galintis būti atskira studijų tema.

Reikia pabrėžti, kad statutinių tarnybų teisinis reguliavimas išsiskiria iš teisinių „mechanizmų“ metodų savitumais, susijusiais su valstybės administracinės prievartos taikymu. Tarnybinė teisė sudaro prielaidas viešajame administravime taikyti visus pagrindinius teisinio reguliavimo būdus:

- nurodymą,
- leidimą,
- draudimą.

Šie būdai, organizuojant valstybės institucijos ir valstybės tarnautojų veiklą, sudarant reikiamas prielaidas įgyvendinti jiems pavestas funkcijas, pasireiškia įvairiomis teisiškai reguliuojamomis formomis.

Šalyje mokslininkai ir praktikai vis dar polemizuoja, kas yra statutinė tarnyba (pvz., policija, muitinė)? Ar jos yra valdžios, ar komunalinių paslaugų institucijos? Reikia sutikti su A. Vaišvila, kad tai yra *sąlygota analitinė, per kraštutinumus į reikalo esmę judančios metodologijos*¹⁰⁸. Problema ta, kad dėl laikmečio sudėtingumo, kai per trumpą laiką siekiama atsiriboti nuo totalitarizmo tradicijų ir perimti Vakarų demokratijos paveldą, pasitaiko moksliskai nepagrįstų samprotavimų, arba, kaip šiame pavyzdyje, supainiojami tikslai (teikti socialines paslaugas) su veikimo priemonėmis (valdingų įgaliojimų turėjimu), karais juos bandoma tiesiog apeiti. *Valdžia ir socialinė paslauga demokra-*

¹⁰⁸ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 589.

tinėje visuomenėje nėra priešpriešos sąvokos. Valstybinės tarnybos funkcionavimas galimas taikant tokius teisinio reguliavimo būdus:

- 1) *nustatant* tam tikrą veiklos tvarką. Kaip būtina elgtis tam tikromis sąlygomis, nurodo įvairios teisės, daugiausia administracinės, normos. Pavyzdžiui, 2000 m. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo (PVI) 21 straipsnyje nurodytos policijos pareigūnų pareigos, kurias jie privalo vykdyti visur ir visada. Konkretūs veiksmai, realizuojantys šias pareigas, yra detalizuoti tam tikrose tarnybinėse instrukcijose, konkretizuoti Vidaus tarnybos statute¹⁰⁹;
- 2) *uždraudžiant* atlikti tam tikrus veiksmus. Jeigu valstybės tarnautojas atlieka tokius veiksmus, jam gali būti taikomos įvairios teisinio poveikio priemonės: tarnybinės, administracinės, materialinės arba baudžiamosios. Pavyzdžiui, PVI 25 straipsnio ketvirtoji dalis draudžia policijos pareigūnams naudoti šaunamąjį ginklą žmonių susibūrimo vietose, jeigu dėl to gali nukentėti pašaliniai asmenys. Kalti pareigūnai, atsižvelgiant į šio draudimo pažeidimo aplinkybes ir kilusius padarinius, traukiami drausminėn arba baudžiamojan atsakomybėn;
- 3) *leidžiant* valstybinių tarnybinių santykių subjektui (valstybės tarnautojui) pasirinkti vieną iš teisės normomis nustatyto tarnybinio elgesio variantą. Pavyzdžiui, policijos įstaigos vadovas už nedidelę chuliganizmą gali paskirti asmeniui administracinę nuobaudą (baudą) arba perduoti bylos medžiagą teismui, manydamas, kad asmeniui gali būti skirta didesnė administracinė nuobauda (pataisos darbai, administracinis areštas), nei jis gali paskirti pagal savo kompetenciją;
- 4) *suteikiant galimybę veikti (arba neveikti)* savo nuožiūra (diskrecinė teisė), t. y. atlikti arba neatlikti administracinės teisės normos apibrėžtus veiksmus. Ši galimybė realizuojama įgyvendinant subjektingas teises ir įgyvendinant valstybinio tarnautojo statuso suteiktas teises ir pareigas.

Įvairūs reguliavimo būdai sudaro sąlygas valstybės tarnautojams pasinaudoti ja kaip jiems suteikta teise veikti aktyviai ir iniciatyviai. Šia teise valstybės tarnautojai, pareigūnai, atlikdami sudėtingas užduotis, gali pasinaudoti savo nuožiūra, veikdami pagal diskrecinius įgaliojimus, t. y. atsižvelgdami į susiklosčiusias aplinkybes ir socialinį būtinumą. Va-

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statutas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX-1538.

dinasi, šių dienų pareigūnas, atlikdamas sudėtingas užduotis, turi gebėti vadovautis ne vien teise, bet ir taikyti administravimo, vadybos principus bei metodus. Teisinio administravimo ir vadybos metodų sąveika yra paskutinio dešimtmečio valstybės įstaigų vidaus santykių reguliavimo ir numatytų funkcijų įgyvendinimo skiriamasis bruožas.

3. Tarnybinės teisės funkcija (reikšmė)

Teisės funkcijos – tai teisės poveikis jos reguliuojamiems visuomeniniams santykiams. Tarnybinė teisė turi pateikti specifines sąvokas, leisti, atsižvelgiant į bendrąsias teisės funkcijas, sudaryti prielaidas ugdyti šių organizacijų tarnautojų, pareigūnų teisinį mąstymą, palaikyti teisingumą sudarant reikiamas sąlygas organizuoti pareigūnų teisių, tarp jų diskrecinių, apsaugą ir įgyvendinimą. Be to, teisė socialinių mokslų kontekste yra pašaukta tikslinti ir plėtoti teisinio mąstymo instrumentariją, kylantį iš bendrųjų sąvokų, atsižvelgiant į vykdomą teisinio reguliavimo patirtį, atitinkamos bendruomenės saugumo poreikio užtikrinimą. Kitaip sakant, valstybės tarnybos teisė turi pateikti metodologinį pagrindą šios bendruomenės visuomeniniams santykiams modeliuoti.

Valstybės tarnybos teisės samprata pagrindžia vertybinę valstybės, o tarp jų ir statutinių, tarnybų teisinio reguliavimo kryptį. Viena iš svarbiausių socialinių vertybių – nustatytos poelgių, veiksmų, plaukiančių iš tarnybinių priedermių, procedūros. Procedūros yra kuriamos ginti asmenis (ir pareigūnus, ir tarnybos požiūriu eilinius asmenis) nuo piktaivališkos ar savavališkos valdžios veiklos, kuri galėtų pažeisti žmogaus ir pilietines teises.

Kita tarnybinės teisės saugoma vertybė – konstitucinių teisių apsauga. Kuriamos ir modeliuojamos valdymo tarnybos teisinės priemonės kartu yra skirtos maksimizuoti teises ir laisves kaip pilietinės visuomenės bruožą ar požymį.

Ne mažiau reikšminga socialinė vertybė, kuri gali būti palaikoma teisinėmis priemonėmis, – teisėtvarkos nešališkumas. Ši koncepcija gali būti interpretuojama įvairiai, tačiau visi sutaria, kad jos esmę atskleidžia kiekvienam individui garantuotos galimybės į objektyvią gynybą. Taigi tarnybinė teisė tyrinėja ir atskleidžia pareigūnų teisių apsaugos poreikius, jų įgyvendinimo galimybes naudojant atitinkamas teises priemones.

Pagaliau svarbu, remiantis šios teisės mokslo srities ypatumais, formuluoti naujas teisinės idėjas – numatyti ir savo praktine veikla palaikyti teisinės, viešosios tvarkos bendruomenėje tendencijas. Pavyzdžiui, viena iš tokių naujų tendencijų, būdingų brandžiai pilietinei visuomenei, – taikomoji, prevencinė valstybės tarnybų (pvz., policijos, muitinės, sienos apsaugos įstaigų bei socialinių tarnybų, mokyklų ir kitų žinybų bendromis pajėgomis) veikla bendruomenėje. Reikia pasakyti, kad ši idėja jau turi tam tikrą mūsų valstybės palaikymą. Viešojo administravimo įstatymas, Vyriausybės nutarimu patvirtinta „Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose pavyzdinė tvarka“ apibrėžia ir iš dalies reglamentuoja tokios taikomosios, prevencinės veiklos galimybes. Apibūdinant glaustai, idėjos įgyvendinimas reiškia informacijos teikimą, prašymų nagrinėjimą ir reikalų tvarkymą „vieno langelio“ principu¹¹⁰. Ši iniciatyva turėtų apimti ne vien valstybės tarnybų sąveiką, bet ir bendradarbiavimą su visuomeniniais dariniais, palaikant jų projektų įgyvendinimą, teikiant įvairią humanitarinę paramą. Pavyzdžiui, policijos įstaigos daugiausia dėmesio skiria asmeniui, įtariamam padarius nusikaltimą, ir dažnai trūksta laiko bendrauti, patarti, kaip elgtis, nukentėjusiajam. Todėl būtų naudinga palaikyti ryšius su Lietuvos nusikaltimų aukų rėmimo asociacija¹¹¹ ir kitomis organizacijomis. Tai gana radikali prielaida skatinti atvirumą ir kelti pasitikėjimą, sąveikaujant piliečiams ir viešojo administravimo institucijoms, bei vidaus administravimo požiūriu – reikalavimas kelti kvalifikaciją, ugdyti gebėjimus dirbti, sąveikaujant su kitomis institucijomis, turinčiomis tam tikrų taikomųjų, prevencinių pareigų bendruomenėje.

Valstybės tarnybos mokslas turi pažintinę reikšmę – tiria vykstančius procesus, kad padėtų suvokti, kaip ir kokiomis priemonėmis turėtų būti tie procesai reguliuojami, siekiant jiems daryti kuo didesnę poveikį įgyvendinant:

- žmogaus, aptarnaujamos bendruomenės teises;
- valstybės tarnautojų, pareigūnų teisinį statusą, siekiant palaikyti teisių ir pareigų vienovę.

¹¹⁰ J. Lakis. Taikamosios veiklos idėjos, patyrimas ir plėtotės perspektyvos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, t. 21(13), p. 178.

¹¹¹ P. Ancelis. Dėmesingumas nusikaltimo aukai kaip prielaida kuriant atvirą visuomenę // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2000, t. 15(7); P. Ancelis. Nukentėjusiojo teisinės padėties būklė pasikeitus baudžiamiesiems įstatymams // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 49(41).

Šiuo požiūriu ypač daug dėmesio skiriama įstatymų ir kitų teisinių aktų, nustatančių tarnybos tikslus bei uždavinius, analizei, t. y. jų pakankamumui veiksmingai įgyvendinti turimas funkcijas.

Teisinės normos įpareigoja valstybės tarnautoją, pareigūną ne tik teikti atitinkamas socialines paslaugas, bet ir laikytis konkrečios bendruomenės nuostatų palaikant teisėtumą. Todėl nustatytos teisinės tvarkos sankcijos yra socialiai imanentinės, natūraliai palaikančios socializacijos procesus. Be to, jos yra kaip priemonė (ne vien pritarimu arba nepritarimu), naudojant normų apibrėžtą administracinę prievartą, siekti teisinės tvarkos, kad taisyklės ne tik galiotų, bet ir darytų poveikį bendruomenės santykiams ir viešajai tvarkai. Vadinasi, patį prievartos aktą galime interpretuoti kaip tos teisinės bendruomenės reakciją į socialiai žalingą faktą. Taigi administracinė prievarta nėra primetama iš šalies – šis aktas priskirtinas pačiai bendruomenei. Jei žalingas faktas yra tarnybos reikalavimų neatitinkantis elgesys, reakcija į tokį faktą interpretuojama kaip sankcija. Taigi tarnybinė teisė skirta nuolat analizuoti, kaip palaikyti prievartinę tvarką, teisės ir kitomis socialinėmis normomis numatant prievartos aktus, kuriuos galima priskirti tos tarnybos bendruomenei.

Tarnybinė teisė, nustatydamą sankcijas, kartu siekia žadinti norą jų išvengti, prisideda prie tarnybinio elgesio motyvacijos. Tačiau tokia motyvacija nėra pagrindinė arba būtina teisės funkcija. Pareigūnas gali bandyti išvengti sankcijų įvairiais būdais. Kitos socialinės normos (pvz., tradicijos, moralės normos) gali būti stipresnis, įtaigesnis tarnybinio elgesio motyvacijos veiksnys. Motyvacija labiau sietina su psichologine prievarta, veikiančia teisinę sąmonę, – per valios ugdymą didinant prievartos sau galimybes. Taigi tarnybinė teisė kartu yra priemonė palaikyti tarnybinės etikos, deontologijos reikalavimus. Tarnybinė teisė į vientisą sistemą jungia diskrecinę teisę ir dalykinę etiką¹¹². Priežastis – elgesys (tarnybai žalingi veiksmai arba neveikimas), pažeidžiantis tarnybinius reikalavimus, traktuojamas kaip sankcijos sąlyga. Tai specialūs klausimai – jie nagrinėjami kituose šio leidinio skirsniuose.

Vienas iš pagrindinių kiekvienos bendruomenės poreikių – saugumas. Gerai žinoma tiesa, kad kolektyvinį saugumą gali užtikrinti teisinė tvarka – nustatant tvarkos ir drausmės reikalavimus ir juos palaikančias sankcijas, nurodant asmenis, kuriems suteikiami atitinkami įgaliojimai, arba valdžia, saugoti nustatytą tvarką, palaikyti pavaldinių subjektinius

¹¹² Teisė šiuo atveju autorius traktuoja kaip socialinių normų sistemą, ir šiai sistemai priklausanti norma yra tarnybinės teisės dalis.

interesus kito asmens ar asmenų atžvilgiu. Esant tam tikram šios saugos minimumui, kalbame apie kolektyvinį saugumą, nes saugumą garantuoja teisinė tvarka kaip socialinė tvarka¹¹³. Tai nuostata, apibūdinanti tarnybinės teisės vietą šioje visuomeninių santykių sistemoje. Ji įtvirtinta įstatymais.

Teisės funkcija, arba paskirtį, lemia pagrindiniai jos uždaviniai, o kiekviena teisės šaka sprendžia savus uždavinius, todėl, be visai teisės sistemai bendrų funkcijų, tarnybinė teisė atlieka ir tik jai (arba daugiausia jai) būdingas funkcijas. Tarnybos teisinio reguliavimo paskirtį apibrėžia Valstybės tarnybos įstatymas bei statutinių tarnybų veiklą reglamentuojantys teisės aktai, įstatymai bei statutai. Teisės šakos uždaviniai lemia jos funkcijas, tačiau tai nereiškia uždavinių ir funkcijų tapatumo. Teisės funkcijos išreiškia pagrindinius jos uždavinius arba vienaarūšių uždavinių grupes. Atskiri teisės uždaviniai gali keistis, o funkcijos yra pastovesnės – kaip pagrindinės teisės poveikio kryptys. Jos keičiasi tik iš esmės keičiant tam tikros teisės šakos uždavinius.

Kuriant tarnybinę teisę, konkretizuojant jos funkciją, būtina atlikti sisteminę jos struktūros analizę. Tarnybinė teisė yra sudėtingas reiškinys, todėl pagal tyrinėtojo poreikius analizuoti turi būti pasirinkti elementai bei iš tarnybinės teisės išskirti nepažeidžiant tiriamojo objekto kaip vientisos sistemos. Tarnybos teisė, vadovaujantis atitinkamais kriterijais, įvairiai skirstoma ir sisteminama. Kai kuriuose mokslinės literatūros šaltiniuose išskiriamos trys pagrindinės teisės uždavinių grupės:

- garantuoti atitinkamas sąlygas tarnauti bendruomenei;
- ginti pareigūnų ir tarnautojų tarnybinius interesus;
- sukurti valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus.

Toks sisteminimas plaukia iš Valstybės tarnybos įstatymo bei statutinių tarnybų teisės. Literatūroje valstybės tarnybų teisinis reguliavimas sisteminamas išskiriant dvi tarnybinių uždavinių grupes:

- išorinius ir
- vidinius.

Suprantama, kad vienu ir kitu mūsų įvardytu atveju skirstymas yra sąlygiškas, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas atlikti teisinio reguliavimo analizę. Todėl, atsižvelgiant į studijuojančiojo darbo tikslus, gali būti pasirinktas ir kitas sisteminimo variantas. Leidinyje analizuojamos statutinių tarnybų vidaus administravimo problemos, todėl dažniausiai gvildinami vidiniai uždaviniai. Tačiau ši analizė negali būti savitiksli. Tarnybos vidaus problemos turėtų būti sprendžiamos tam, kad parei-

¹¹³ H. Kelsen. Grynoji teisės teorija, p. 67–69.

gūnai kompetentingai, profesionaliai tarnautų visuomenei, valstybei, prisidėtų stiprinant pilietinės visuomenės brandą.

4. Tarnybinės teisės santykis su Konstitucija

Kiekvienoje valstybėje visuomeniniams santykiams reguliuoti *išsiskystalizuoja* tam tinkamos teisės šakos, kurių visuma sudaro teisės sistemą. Teisės šakų įvairovę lemia visuomeninių santykių raida, šių procesų tarpusavio ryšiai, jų sudėtingumas bei interesų, vertybių apsaugos ypatumai. Minėtos aplinkybės lemia teisės reguliavimo sričių (šakų, poškakių, institutų) savitumus, o kita vertus, – būtinybę kurti vientisą, nuoseklią teisės sistemą, kurios koncepciją įtvirtina šalies pagrindinis įstatymas – konstitucija. Šiandien jau nekyla abejonių, kad tarnybinė teisė yra nacionalinės teisės dalis. Todėl, apibrėžiant valstybės tarnybos teisę, reikia analizuoti jos sąveiką su kitomis teisės šakomis ir pirmiausia – suvokti atitinkamas konstitucines nuostatas.

Būtų neteisinga teigti, kad, atkūrus šalies Nepriklausomybę, buvo formuojama nauja pilietinė visuomenė ir demokratinė valstybė bei teisės sistema. Tai reikštų neigti istorinę tikrovę. Lietuva buvo tarp Vakarų valstybių (JAV, Lenkija, Prancūzija), kurios XVIII a. pabaigoje priėmė rašytines konstitucijas. Pirmoji Lietuvos rašytinė konstitucija buvo priimta 1791 m. Kaip žinome, daugelis valstybių XX a. pradžioje buvo valdomos Europos monarchinių imperijų. Pirmojo pasaulinio karo baigtis Lietuvai ir daugeliui kitų tautų reiškė išsivadavimą. Tai antrasis konstitucijų kūrimo laikotarpis¹¹⁴. Tautos (nacijos)¹¹⁵ sukūrė savo valstybes ir priėmė naujas konstitucijas. 1918 m. lapkričio 2 d. buvo priimtas 29 straipsnių aktas „Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai“. Jų pagrindu parengta ir 1922 m. priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Konstitucinės teisės mokslas išskiria trečiąjį konstitucinės raidos laikotarpį – po Antrojo pasaulinio karo, kai daugelis Vakarų Europos valstybių išsivadavo iš „nuosavų“ šovinistinių (fašistinių) režimų arba iš

¹¹⁴ S. Stačiokas. Lietuvos Respublikos konstitucinės raidos pradžia // Justitia: mokslo darbai, 1996, 3, p. 25; S. Stačiokas. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos // Lietuvos teisės kūrimo principai. Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos teisininkų draugija, 1995, p. 6–14.

¹¹⁵ Tauta paprastai suprantama kaip etninė bendrija, etnosas. Šiuo atveju turima omenyje bendrija, kurioje nesvetimi kitų tautinių kultūrų elementai, taip pat organiškos sąsajos su bendrosios civilizacijos kultūra. Tokia bendruomenė dažnai vadinama nacija.

okupacinės ir kolaboracinės despotijos ir priėmė naujas konstitucijas arba iš esmės pakeitė senąsias. Lietuvai bei daugeliui kitų šalių šis karas baigėsi tik praėjusio šimtmečio paskutinį dešimtmetį žlugus sovietinei imperijai. Taigi galima tvirtinti, kad šis laikotarpis žymi ketvirtojo konstitucinės raidos laikotarpio pradžią. Rytų Europos integracija į senosios demokratijos valstybių bendrijas svarbi ne vien pokomunistinių šalių sugrįžimu, bet ir naujo požiūrio į vieningą Europą modeliavimu svarbus procesas. Kaip pavyzdys – siekis priimti Europos Sąjungos Konstituciją. Taigi siekiant suvokti tarnybinės teisės vietą mūsų nacionalinėje teisėje, tikslinga analizuoti tarnybinės teisės santykį su konstitucine teise Europos Sąjungos valstybių sukauptos patirties kontekste. Konstitucijų svarba valstybės tarnybai gali būti suprantama keliais aspektais:

1. konstitucijos paskirtis – įtvirtinti valstybės valdymo principines nuostatas;
2. tarnybinė teisė priklauso valstybinio valdymo sričiai; konstitucijos ar kiti konstitucinio pobūdžio įstatymai paprastai nustato valstybinės tarnybos sąvoką bei apibrėžia pagrindinių valstybės tarnybų modelius.

Valstybės Europos Tarybos narės, tarp kurių nuo 1993 m. gegužės 14 d. yra ir Lietuvos Respublika, šalies vidaus tvarką grindžia konvenciniais principais, įgyvendina pagrindinę Europos Tarybos Statuto nuostatą – *kuria teisinę valstybę*¹¹⁶. Skiriamasis Vakarų Europos teisinės valstybės bruožas yra tas, kad jos valdymo aparatą sudaro viešojo (valstybinio) valdymo institucijos – valstybės tarnybų sistema. Valstybės ir savivaldybių tarnyboms suteikiamas atitinkamas juridinio asmens statusas, jos laikomos teisinių santykių įgyvendinimo, „*visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos*“ priemone¹¹⁷.

Lietuvos, siekiančios narystės Europos Sąjungoje, tarnybinės teisės konstitucinį pagrindą reikia lyginti su šalių, priklausančių Europos Sąjungai, tarnybinės teisės nuostatų konstituciniu reglamentavimu. Sąvoka „*valstybės tarnyba*“ vartojama beveik visose Europos Sąjungos valstybių konstitucijose, išskyrus Didžiąją Britaniją ir Islandiją.

Skirtingai negu kitose valstybėse, kur valstybinės tarnybos institutas suvokiamas kaip „valstybinis“ arba „viešasis“, Anglijoje susiformavo daug siauresnio turinio sąvoka – „civilinė tarnyba“. Ši sąvoka pradėta

¹¹⁶ Europos Tarybos Statuto 3 str. – Londonas, 1945 m. gegužės 5 d.

¹¹⁷ E. Kūris. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicijos // Vakarų teisės tradicijos. – Vilnius: Pradai, 1993, p. 13.

vartoti XVIII a. ketvirtajame dešimtmetyje britų kolonijinėje administracijoje Indijoje. Civilinės tarnybos terminas buvo vartojamas Vakarų Indijos kampanijoje tam, kad būtų atskirtas karinis personalas nuo civilinio. Vėliau terminas prigijo ir pačioje Anglijoje. XIX a. nubrėžta taikosyra tarp dviejų terminų „politinis veikėjas“ ir „civilis tarnautojas“. Anglijos teisė pateikia pagrindinių valstybės pareigūnų, „karūnos“¹¹⁸ tarnų“, apibrėžimus:

- 1) ministrai – „politiniai tarnai“;
- 2) karo tarnautojai – „kariniai tarnai“;
- 3) civiliai tarnautojai – ministerijų tarnautojai, pasamdyti kaip civiliai, jiems mokama iš lėšų, kurias skiria parlamentas.

Į „civilio tarnautojo“ sąvokos sampratą neįeina politiniai veikėjai (ministrai), asmenys, tarnaujantys ginkluotuosiose pajėgose, policijoje, bei teisėjai, vietos valdžios organai ir viešosios korporacijos.

Viešosios korporacijos nėra civilinės tarnybos todėl, kad jos nelaiškos „karūnos tarnais“ ir atlyginimas už darbą mokamas ne iš parlamento skirstomų lėšų. Vietinės valdžios tarnyba, arba „municipalinė tarnyba“, tiek Anglijoje, tiek JAV juridškai yra atribota nuo civilinės tarnybos. Samdomi municipalitetų tarnautojai, sudarantys jų administracinį aparatą, laikomi „municipalitetų tarnais“, o ne „karūnos tarnais“. Jų teisinis statusas ir atlyginimas reguliuojamas atskirais teisiniais aktais, išleistais Anglijoje ir Škotijoje, taip pat pačių vietinės valdžios organų. Taigi analizuojant konstitucines nuostatas, reikia atsižvelgti į glaustai apžvelgtus ypatumus, objektyviai vertinti atitinkamas nuostatas, reglamentuojant valstybės tarnybų sistemą.

Analizuojant ES valstybių konstitucijas, pagal valstybinės tarnybos reglamentavimą sąlyginai šalis galima suskirstyti į tris grupes:

- 1) konstitucijos nustato pagrindinį požiūrį į valstybinę tarnybą (Belgija, Liuksemburgas). Šių šalių konstitucijose reglamentuotas piliečių lygiateisiškumas stoti į valstybės tarnybą, paskyrimo į tarnybą bei valdžios įgaliojimų suteikimo pagrindai ir kita;
- 2) konstitucijos nustato pagrindinius profesionalios valstybės tarnybos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus (Danija, Ispanija, Olandija, Prancūzija, Vokietija). Jose suformuluoti esminiai formalūs ir materialūs viešosios (valstybinės) tarnybos pagrindai.

Olandijoje žengta dar toliau. Jos Konstitucijos 109 straipsnis numato, kad valstybės tarnybų ir jų tarnautojų santykius normina atskiras

¹¹⁸ Karūnos terminas vartojamas vyriausybei, kuri vykdomąją valdžią gauna iš karalienės, įvardyti.

konstitucinis įstatymas¹¹⁹.

1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje¹²⁰ galima išskirti dvi valstybės tarnybos reguliavimo kryptis.

Pirma, ji įtvirtina valdžių ir jų vykdomųjų tarnybų kompetencijų ribas.

Antra, Konstitucijos preambulė, kaip ir 1789 m. Steigiamojo susirinkimo dokumentas – Žmogaus ir piliečių teisių deklaracija, skelbia pagrindinius valstybės tarnybos principus:

- a) piliečių lygiateisiškumą stoti į valstybės tarnybą;
- b) teisę, neperžengiant įstatymo numatytų ribų, streikuoti;
- c) vyrų ir moterų lygybę valstybės tarnyboje;
- d) laisvę kurti tarnybų profesines sąjungas ir kita.

Išsiskiria Vokietijos valstybės tarnybos valdymo konstitucinės nuostatos. Konstitucija¹²¹ yra pagrindinis ypatingų valstybės tarnautojų teisių ir socialinio statuso garantas. Jame nurodyti privalomieji viešosios valdžios juridinių subjektų požymiai:

- a) įgaliojimų valdyti bei funkcionuoti būtini elementai: valdymo personalas, profesinis tarnautojų korpusas, atitinkama materialinė bazė ir kita;
- b) savarankiškos veiklos gebėjimų ir organizacinės struktūros atitiktis reikalavimams (subjektinė autonomija);
- c) aiškiai apibrėžta vieta valdymo organų sistemoje;
- d) vidaus tvarkos palaikymas, priimant statutus, vidaus tvarkos kodeksus, instrukcijas.

Nesant kurio nors požymio, institucija negali būti laikoma viešojo administravimo juridiniu subjektu, atlikti valdymo veiksmų. Todėl valstybės tarnybos organizaciją ir veiklą detaliam reglamentuoja daugelis norminių aktų. Vokietijos federacinę valstybės tarnybą reglamentuoja daugiau negu 20 įvairaus pobūdžio teisės aktų. Be to, atskirų žemių tarnybas papildomai reglamentuoja specialūs teisės aktai¹²².

¹¹⁹ Ю. Н. Старилов. Служебное право, с. 261.

¹²⁰ 1958 m. Prancūzijos Konstitucija sudaryta iš trijų dokumentų: 1958 m. Pagrindinio įstatymo, 1789 m. Žmogaus ir piliečio deklaracijos (įtvirtintas asmens teisinis statusas) ir 1946 m. Konstitucijos preambulės (įtvirtintos demokratinės valstybės socialinės ekonominės reformos prielaidos, kai kurios esminės asmens socialinės, ekonominės teisės).

¹²¹ 1948–1949 m. buvo parengta laikinoji VFR Konstitucija, ji veikė trijose okupacinėse teritorijose, suformuotose sutriuškinus fašistinį režimą. 1990 m., prijungus VDR, buvo pakeistas 23 straipsnis, kuris įvardijo tuometines teritorijas, tapo visos šalies pagrindiniu įstatymu. Ši pataisa į Konstituciją įtraukta 1992 m. gruodžio 21 d.

¹²² Ю. Н. Старилов. Служебное право, с. 50.

- 3) Graikijos ir Portugalijos konstitucijose valstybės tarnybos valdymą apibrėžia atskiri straipsniai. Pavyzdžiui, 1975 m. Graikijos Konstitucijos 103 straipsnis įtvirtina valstybės tarnybos bendrųjų principų ir nuostatų sistemą, o 104 straipsnis – specialiuosius valstybės tarnybų aspektus. Valstybės tarnybos reguliavimą numato ir kiti Konstitucijos straipsniai.

Lietuvos Respublikos Konstitucija, piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume, taip pat yra pagrindinis tarnybinės teisės šaltinis. Pagal pateiktą klasifikaciją Lietuvos valstybės tarnybos konstitucinį reguliavimą, matyt, reikėtų priskirti antrajai grupei. Lietuvos Konstitucija teikia pagrindines ir principines valstybės organizavimo ir funkcionavimo nuostatas, teikia juridinį valstybės tarnybos organizavimo ir funkcionavimo pagrindą, įtvirtina principines nuostatas:

- a) valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Konstitucijos I skirsnio 5 str.);
- b) piliečiai turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą (II skirsnio 33 str.);
- c) pilietis turi teisę įstatymo numatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį (II skirsnio 25 str.);
- d) visoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs (II skirsnio 29 str.);
- e) valstybės tarnyboms ar jų pareigūnams draudžiama persekioti asmenis už valstybinės valdžios kritiką (II skirsnio 33 str.);
- f) valstybės institucijos užgrobimas smurtu laikomas antikonstituciniais veiksmais, yra neteisėtas ir negalioja (I skirsnio 8 str.).

Be to, Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ įtvirtina pagrindines savivaldos vykdomųjų tarnybų ir jų pareigūnų valdymo nuostatas:

- a) jos sudaromos remiantis Lietuvos Respublikos įstatymais, Vyriausybės bei savivaldybių tarybų sprendimu (X skirsnio 119 str.);
- b) savivaldai priskirtos vykdomųjų institucijų teisės, laiduojami valdžios įgaliojimai įstatymo numatytoje valstybės teritorijos administracinio vieneto ribose (X skirsnio 119 str.);
- c) savivaldybių vykdomųjų organų bei jų pareigūnų aktai ir veiksmai, pažeidžiantys piliečių ir organizacijų teises, gali būti skundžiami teismui (X skirsnio 124 str.).

Apibendrinat keltas problemas, reikia suvokti konstitucijos vaidmenį apskritai. Konstitucija yra socialinė vertybė, nes ji žadina ir toliau stiprina per šimtmečius susiformavusią tautos politinę ir teisinę są-

monę. Tai patvirtina gyvenimiška patirtis, kad visos demokratinės šalys besivystydamos rėmėsi ir remiasi savo istorine patirtimi ir teisės tradicijomis, lygindamos jas su kitų šalių ir bendromis tarptautinės bendrijos demokratinėmis teisės tradicijomis¹²³. Teisės kūrimui ji reikšminga tuo, kad apima tik tarpusavyje susietas ir vienas nuo kitų priklausančias normas, kurios logiškai savo turiniu papildo vienos kitas. Normos, kurios neatitinka šios sistemos, negali tapti nacionalinės teisės sistemos dalimi¹²⁴. Pagaliau galima teigti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija apskritai yra skirta kurti teisinės valstybės teisę.

Vadinasi, kiekvienos valstybės ir visuomenės konstitucijos raidos žingsnis yra prasmingas garantuojant žmogaus laisves ir gerovę, kuriant jų įgyvendinimo mechanizmą, o teisinės mokslinės minties plėtotė padeda visuomenės demokratinės raidos pagrindus, ugdo tautos teisinę sąmonę, plėtoja visuomenės teisės tradicijas.

5. Ar reikalinga tarnybinė (*valstybės tarnybos*) teisė?

Per pirmąjį Nepriklausomybę atkūrusios Lietuvos dešimtmetį priimta daug įstatymų, statutų, kitokių teisės aktų, reglamentuojančių valstybės ir savivaldos tarnybų valdymą ir tvarkymą. Dauguma jų skirti konkrečių institucijų (pvz., prokuratūros, policijos, krašto apsaugos ir kt.) reglamentacijai bei jų tarnavimo tikslams, uždaviniams, vidaus santykiams, tvarkai nustatyti neturint aiškios strateginės valstybės tarnybos teisės koncepcijos. Todėl nuo pirmųjų Nepriklausomos valstybės veiklos žingsnių susiduriama su nereikalingu funkcijų dubliavimu, perdėtu žinybiškumu, uždarumu. Nesant vieno požiūrio į valstybės tarnybų reguliavimą, atsirado prielaidų teisinio reguliavimo spragoms rasti. Daug ir nuolat kalbama apie šalies ir atskirų institucijų administracines reformas, tačiau mokslininkai ir specialistai vis dar kelia klausimą, ar galima teigti, kad šiandien jau sukurtos visos reikiamos sąlygos valstybės tarnybos teisės sistemai kurti? O gal ji nereikalinga?

1995 m. balandžio 4 d. priimtas Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. Tai pirmas realus žingsnis siekiant kryptingai permodeliuoti

¹²³ S. Stačiokas. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos, p. 6.

¹²⁴ Š. Vilčinskas. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai // Lietuvos teisės kūrimo pagrindai. Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos teisininkų draugija, 1995, p. 77.

plačios veikimo srities administracinę teisę, o kartu ir bandymas bent iš dalies išskirti tarnybinių santykių reguliavimo dalyką. Tačiau to meto politinės, ekonominės, socialinės sąlygos neleido visapusiškai apmąstyti šios pertvarkos pobūdžio, numatyti kokybiškai naujos valstybės tarnybos organizavimo, nustatyti jos struktūrą, valdymo mechanizmą. Kita vertus, tam trukdė patirties stoka, nes kiekviena valstybė kuria savąjį valstybės valdymo modelį, nulemtą šios visuomenės gyvenimo būdo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties. Nors spartūs šalies demokratiniai procesai teigiamai veikia padėti, tačiau tam tikros sovietmečio nuostatos pateko į Valdininkų įstatymą ir įtvirtino radikalius kraštutinius. Pavyzdžiui, ar teisinga valstybės tarnybą priskirti darbo teisės reguliavimo sričiai? Manytina, kad taip buvo siekiama parodyti pasikeitusį valstybės vaidmenį visuomenėje. Tačiau su šia diegiama nuostata visiškai nedera įstatyme vartojama „valdininko“ sąvoka (apie tai knygoje jau rašyta).

1999 m. liepos 8 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Valstybės tarnybos įstatymą, kurį, remiantis kitų valstybių patirtimi, rengė Lietuvos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija kartu su Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos vykdytojais, pasitelkiant žymiausius Lietuvos mokslininkus, valdymo specialistus. Tai svarbus žingsnis sisteminant valstybės tarnybą reglamentuojančius institutus, principus, normas, kuriant vientisą tarnybinių santykių reguliavimo mechanizmą. Deja, mokslininkai ir šios srities specialistai šį įstatymą vertina gana priešingai. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį ir į jo pranašumus, t. y. palyginti su ankstesniais valstybės tarnybos (valdininkų) įstatymais, apibrėžiančiais tarnybinės teisės mokslo, studijų bei reguliavimo dalyką.

2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas. Juo buvo siekiama įtvirtinti naują valstybės tarnybos koncepciją, optimizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą ir sudaryti sąlygas formuoti šalyje profesionalią valstybės tarnybą. Funkcionalaus valstybės tarnybos modelio paieška, kaip rodo Vakarų demokratijos patirtis, yra nenutrūkstamas procesas, reikalaujantis sutelkto mokslininkų, praktikų ir politikų darbo. Naujoji Valstybės tarnybos įstatymo redakcija turi daug pranašumų, palyginti su 1999 m. redakcija, tačiau išlieka daug keblių klausimų, susijusių su tarnautojų, pareigūnų veiklos motyvacija, socialinėmis garantijomis, karjeros valdymu ir kita.

Taigi nors tarnybinės teisės reguliavimo objektas siauras – valstybės institucijų ir jų tarnautojų organizaciniai funkciniai santykiai, bet teisės sistemą sudaro daug įvairiausių socialinių, teisinių, moralinių

normų, įtvirtintų įstatymais, statutais, kitais poįstatyminiais, žinybiniais aktais. Tai suponuoja tarnybinės teisės sisteminimo, praktinio taikymo problemiškumą. Be to, teisės mokslui kartu su praktika reikia atsakyti į daugelį esminių klausimų, ar valstybės tarnybos teisė gali būti sisteminama įprastine, administracinės, baudžiamosios ir kitų teisės šakų priimta tvarka, ar ji „paklūsta“ skirstoma įprastine tvarka į bendrąją ir ypatingąją dalis¹²⁵? Kaip keisis tarnybinė teisė integruojantis į bendrą Europos Sąjungos erdvę? Tarnybinė teisė, kaip elgesio taisyklių sistema, labiau negu bet kuri kita teisės šaka yra „visuomenės savivaldos ir socialinės inžinerijos“ priemonė, todėl kyla klausimas, ar nereikėtų priimti tarnybinės teisės „pamatinius dėsnius“ – atitinkamą konstitucinį įstatymą, įtvirtinantį valstybės vidaus administravimo stabilumą? Į šiuos ir kitus klausimus nuolat turi būti ieškoma atsakymo, o realūs laimėjimai atsiskleisti naujose Valstybės tarnybos įstatymo, specialiųjų valstybės tarnybų įstatymų redakcijose.

¹²⁵ Ю. Н. Старилов. Службное право, с. 56.

2 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ STATUSAS¹²⁶

Konfliktų sprendimo kultūra visuomenėje lemtingai priklauso nuo to, kaip plačiai paplitusi teigiamos veiklos filosofija ir konkrečiai – nuostatos į socialinį dialogą, į konstruktyvų kebliausių problemų sprendimą.

Juozas Lakis

1. Statutinių valstybės įstaigų ir pareigūnų statusas

Teisinėje literatūroje vartojamos gana įvairios sąvokos, kurios šnekamojoje kalboje laikomos sinonimais: valstybės tarnyba, institucija, įstaiga arba valstybės tarnautojai, pareigūnai, valdininkai, biurokratai ir kitos. Labai daug terminų (pvz., organas, asociacija ir kt.) yra vertimai iš kitų kalbų. Pagaliau sąvokų turinys, perteikdamas nuolatinius visuomeninės sąmonės poslinkius, keičiasi.

Išplėtotą mokslo terminiją yra pagrindinis mokslinės veiklos instrumentariumas, konceptualaus mąstymo sąlyga. Kita vertus, išplėtotą terminiją byloja apie tam tikros teorinės doktrinos pasiektą lygį. Sąvokų mokslinės analizės reikšmę taikliai apibūdino Lietuvos tarpukario teisininkas P. Stravinskas, teigdamas, kad „*teisinės sąvokos, būdamos lietuvių*

¹²⁶ Statusas (lot. *status* – padėtis, būklė) – kieno nors padėtis, būklė, būseną. Asmens statusas gali būti apibūdintas įvairiai. Šiame darbe vyrauja teisinis požiūris, pavyzdžiui, teisės subjekto, valstybės tarnautojo arba pareigūno socialinis statusas. Pareigūno vaidmuo visuomenėje apibrėžiamas remiantis ne vien teisės, bet ir socialiniais imperatyvais bei imperatyviai nereglamentuotomis priedermėmis. Siaurąja prasme pareigūno statuso patvirtinimas, pavyzdžiui, yra tarnybinis pažymėjimas, specialia apranga (uniforma) arba specialus tarnybinis ženklas (PVĮ 17.2 str., 2003 m. balandžio 17 d. redakcija). Knygoje kalbama apie besikeičiantį statutinio pareigūno vaidmenį visuomenėje.

*kalba neišryškintos ir nesuklasifikuotos, glūdi mūsų sąmonėje be lietuviško vardo, negyvos, prigesusios. Be lietuviškos teisinės doktrinos teisininkas terminologijos kūrybai kaip reikiant nepajėgus*¹²⁷.

Valstybės įstaigų ir jų pareigūnų statusą šiuo metu reglamentuoja 2002 m. redakcijos Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. Jame pateiktos ir pagrindinės sąvokos, siaurai atskleistas teisinis turinys.

Mokslinėje literatūroje *tarnyba* apibrėžiama gana įvairiai: kaip įstaiga ar institucija, kaip teisinių santykių tarnyboje visuma ar kaip konkrečių įstaigų ir pareigūnų visuma. Kartais ši sąvoka vartojama vietoj žodžių *darbas*, *institucijos funkcija* ir kitų. Todėl galima teigti, kad sąvoka turi ne vieną reikšmę, priklauso nuo vartojimo konteksto. Pagal minėtą įstatymą valstybės tarnyba – tai visuma teisinių santykių tarnyboje, atsirandančių:

- įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį praradus;
- dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą;
- koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą;
- paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą;
- atliekant auditą;
- priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje;
- rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas;
- valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu (VTĮ 2.1 str.).

Naujosios redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos netaikomos asmenims, teikiantiems viešąsias paslaugas visuomenei bei atliekantiems ūkines ir technines funkcijas. Vadinasi, ši sąvoka viešųjų paslaugų neapima.

Analizuojant per dešimtmetį gerokai pasikeitusį požiūrį į valstybės tarnybą mūsų šalyje, reikėtų atkreipti dėmesį į šio įstatymo „pirtako“ – 1995 m. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo – pavadinimą. Jame pagrindinė vartojama sąvoka yra „valdininkas“. Reikia sutikti su A. Vaišvilos teiginiu, kad toks pavadinimas galėjo atsirasti nesusimąs-

¹²⁷ P. Stravinskas. Lietuviškos teisinės terminijos klausimu // Teisė. 1938, Nr. 41, p. 95–96.

čius, kaip šis terminas dera su 1992 m. Konstitucijos normomis¹²⁸ įtvirtinta nuostata: valdžios įstaigos (ne valdo, o – *A. L.*) tarnauja žmonėms“. Viena iš priežasčių, įvardytų mokslininko, – tai etatistinio formalizmo liekana terminijoje.

Žvelgiant į Konstitucijos preambulėje išsakytą siekį kurti darnią pilietinę visuomenę ir teisinę valstybę, reikia pažvelgti, kaip tarnybos sąvoka vartota anksčiau. Lietuvoje XIV a. pabaigoje tarnyba buvo valstiečių prievolė, dvi tris dienas jie buvo verčiami dirbti dvaro ūkyje. Taigi tarnyba buvo suprantama kaip valdinio prievolė.

Vakarų šalyse tarnybos sąvokos turinys nuo seno, kaip rašyta kituose skirsniuose, buvo kitoks. Tarnybos sąvoka buvo siejama su tarnavimu bendram interesui, kylančiam iš pačios visuomenės poreikių. Suprantama, kad ji gali būti siejama ir su jėgos struktūrų, skirtų garantuoti miesto ar žemių saugumą, užtikrinti viešąją tvarką bei žmonių saugą, ypač tamsiu paros metu, steigimu. Bet kuriuo atveju valstybės tarnyba reiškė priklausymą socialiniam dariniui, tikslingai veikiančiai tarnautojų bendruomenei, kurios veikla reglamentuota atitinkamomis normomis. Tarnautojas, stodamas tarnybon, sąmoningai prisiimdavo tam tikras papildomas priedermes ir, vidinės pareigos vedamas, prisiekdavo laikytis tos bendruomenės teisinės tvarkos, būti vienas iš jos garantų.

Šiuolaikinėje mokslo literatūroje vartojamos „valstybės tarnautojo“ ir „visuomenės tarnautojo“ sąvokos (angl. *Civil Servant* – valstybės tarnautojas, *Public Servant* – visuomenės tarnautojas). Asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose (valstybės tarnybose) ir atliekantys viešojo administravimo funkcijas, vadinami *valstybės tarnautojais*. Jie dirba stiprindami valstybės institucijas, per jas tarnaudami visuomenei. Valstybės tarnyba įstatymų pagrindu grupuojama įvairiai, tačiau tarnautojų veikla paprastai vertinama dvejopai:

- kaip karjeros galimybė – jų efektyvus darbas traktuojamas kaip priemonė kilti karjeros laiptais,
- kaip pašaukimas – kai pabrėžiamas pareigūno atsidavimas teisingumo, humanizmo principams, rūpestis dėl piliečių¹²⁹.

Tačiau būtų neteisinga šiuos skirtingus požiūrius į valstybės tarnybą laikyti vienas kitam prieštaraujančiais. Karjeros galimybės siekti aukštesnių pareigų neneigia moralumo ir, atvirkščiai, dvasiniai, moraliniai motyvai neprieštarauja karjeros siekiam.

¹²⁸ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 322.

¹²⁹ H. Fredrickson. The spirit of public administration. – San Francisco: Jossey–Bass Publisher, 1997, p. 195–208.

Šiame darbe siekiama išskirti *statutines valstybės tarnybas* ir jose dirbančius tarnautojus – *karjeros tarnybos pareigūnus*, plačiau analizuoti jų problemas teisės požiūriu. Tai gana plati ir sudėtinga tema – jai plačiau analizuoti skirti antros leidinio dalies (žr. „Specialieji klausimai“) skirsniai.

„Visuomenės tarnautojo“ sąvoka dažniausiai traktuojama dvejopai:

1. siaurąja prasme – asmenys, dirbantys visuomeninėse (nevyriausybinėse, nepelno) organizacijose;
2. plačiąja prasme – priskiriami visi asmenys, tarp jų ir valstybės tarnautojai tuo pagrindu, kad teikia tam tikras socialines paslaugas.

Vakarų literatūroje dažniausiai vartojama „visuomenės tarnautojo“ sąvoka plačiąja šio žodžio prasme, nes ir valstybės, ir visuomenės tarnautojai turi daugiau pareigų negu eilinis šalies pilietis, savo veikla tarnauja visuomenei. Suprantama, kad tai sietina, kaip rašyta įvadinėje dalyje, su Vakarų istorinėmis, davusiomis pradžią klasikiniam demokratinių viešųjų santykių administravimo modeliui, tradicijomis. Surenkama politikos ir administravimo dichotomijos idėja šiandiniame visuomenės gyvenime nėra tokia svarbi. Teoriniu lygiu vis labiau linkstama akcentuoti ne politikos ir administravimo atskyrimą, bet jų sąveiką. Tarnautojai, atlikdami jiems patikėtas pareigas, savo veikloje paprastai nemato ir nesuvokia tokio atskyrimo esmės¹³⁰. Šalies politiką nustato Konstitucija. Politinių partijų, interesų grupių vaidmens viešajame administravime ji detaliau nereglamentuoja, tačiau pagal šalies papročius ir tradicijas nereiškia, kad jos nėra svarbios, nevaidina legalaus vaidmens valstybės ir visuomenės gyvenime. Legitimacija brandžioje pilietinėje visuomenėje gali būti įtvirtinta ir per patį politinį procesą.

Valstybės įstaigos, kaip ir jose dirbantys tarnautojai, nėra vienalytė visuma. Susiduriame su skirtingais jų įgaliojimais, vaidmeniu visuomenėje, o kartu su terminologijos problema. Valdininkų įstatymas pagrindiniu santykių subjektu įvardijo *valdininką, o Valstybės tarnybos įstatymas – tarnautoją, pareigūną*. Šiuose įstatymuose vartojamos sąvokos skiriasi konceptualiai, išreiškia skirtingą požiūrį į viešųjų santykių administravimą. Valdininko sąvoka atėjusi iš totalitarinių režimų ir jų viešosios teisės. Valdininkas reikalingas, vartojant A. Vaišvilos sąvokas, palaikyti *dirbtinei tvarkai*.

¹³⁰ E. McCollough. The moral imagination and public life. Raising the ethical question. – New Jersey: Chatham House Publishing, 1991, p. 3–4.

„Dirbtinė tvarka – tai „persistengęs“ sąmonės aktyvumas perkuriant tam tikros žmonių grupės (klasės) socialinį interesą į visai visuomenei privalomą elgesio taisyklę taip, kad mėginimas šioje kūryboje išsivaduoti iš „senojo pasaulio“ kėsina išsilieti į bandymą kurti iš esmės „naują pasaulį“, „naują žmogų“ daugiau ar mažiau integruojant objektyvių procesų logiką“¹³¹.

Taigi norint suvokti besikeičiantį socialinį valstybės statutinio tarnautojo, pareigūno statusą, svarbu analizuoti sąvokos „dirbtinė tvarka“ turinį. Dirbtinė tvarka palaiko administracinių metodų visagalybę ir prievartos subjektų išskirtinumą, kartu iškreipia valstybės ir visuomenės, valstybės ir žmogaus santykį, dirbtinai trukdo formuotis pilietinei visuomenei. Dirbtinės tvarkos palaikymas reiškia prievolių valstybei (kaip dirbtinės tvarkos sergėtojai) išieškojimą, todėl jai būtina su visuomene susvetimėjusi valdininkija. Dirbtinės tvarkos subjektų statusas, taip pat sąlygotas dirbtinių aplinkybių, nepriklauso nuo konkretaus valdininko vidinės kultūros. Dar daugelis krašto žmonių prisimena sovietinį valdymą, kai tokio pobūdžio specialistai (pvz., kariškiai, milicininkai) buvo rengiami specialiose uždaro tipo mokymo įstaigose, į jas priimami pagal siuntimus, baigę privalėjo „atidirbti“ ir kitaip buvo ribojamos jų teisės. Apie priverstinį darbą bylojo draudimas laisvai savo noru palikti ar sugrįžti į valstybinę tarnybą. Asmuo, norintis keisti darbą, turėjo sąmoningai padaryti šiurkštų drausmės pažeidimą, už kurį būtų pašalintas iš tarnybos. Suprantama, kad tokie veiksmai taip pat buvo gana rizikingi, turėjo ilgalaikių padarinių. Taigi ir dirbtinės tvarkos, ir valdininko sąvokos išreiškia totalitarinės valstybės tarnybų statusą.

Vakarų demokratijos šalyse valstybės funkcija – tarnauti žmogui, prisidėti ugdant visavertį pilietį – asmenybę, skatinti pilietinės visuomenės brandą. Teisinė tvarka, kaip pilietinės visuomenės požymis, yra socialinė vertybė. Šitaip vietoj prievolės atsiranda kokybiškai nauja socialinė teisinė realybė – pareiga, išreiškianti visai kitą privalėjimo turinį nei autoritarinių santykių pagrindu kylanti „prievolė“. Pareiga suvokiama ne tik kaip etinė, privačios teisės, bet ir kaip viešosios teisės kategorija. Taigi statutinis pareigūnas yra tas pats savanoriškai įsipareigojęs, tačiau prisiėmęs neeilinių, sudėtingų, reikalaujančių specialių ži-

¹³¹ A. Vaišvila. Kodėl esame tokie, kokie esame? – Vilnius: Mintis, 1990, p. 6.

nių ar pasirengimo, pareigų bendruomenei, visuomenei valstybės tarnautojas¹³².

Apibrėžiant statusą, negalima atmesti pragmatinio – asmeninės naudos – tarnavimo, pareigos atlikimo motyvo. Lietuvos Respublikos Konstitucija draudžia priverčiamąjį darbą, leidžia laisvai pasirinkti darbą, turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas (Konstitucijos 48 str.). Vadinasi, tarnyba valstybės tarnyboje, kaip ir bet kuris kitas darbas teisinėje demokratinėje valstybėje, nėra prievolė, ir papildomų pareigų prisiėmimas suprantamas kaip prielaida didinti savo laisvę, o kilti karjeros laiptais – reiškia kurti palankias savo gerovei, saviraiškai sąlygas, ugdyti individualias savybes ir, sulaukiant vis didesnio visuomenės (bendruomenės) pripažinimo, kartu turėti ir asmeninės naudos (plačiau žr. skyrių „Specialieji klausimai“). Kita vertus, pareigų, atliekant prisiimtas priedermes, atlikimas iš esmės keičia pareigūno statuso sampratą: pareigūną, priešingai nei valdininką, jo veikla „sutaiko“ su visuomene, su kitais naudos siekiančiais individais, nes, vykdydamas pareigas, jis ne tik realizuoja savo teises, bet ir talkina kitam asmeniui įgyvendinti jo teises¹³³.

2. Karjeros statutinių pareigūnų statuso apibrėžimo problema

Kalbėdami apie statutinių įstaigų socialinį statusą, pirmiausia pabrėžiame jų teisinį, kaip juridinio subjekto, pagrindą. Pagrįstai pagal teisės normų kodifikavimo reikalavimus Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnyje pradžioje pateikiamos „tarnautojo“, „pareigūno“, toliau – „institucijos“, „įstaigos“ sąvokos, o galiausiai pateiktos valstybės politikos ir politinės veiklos sampratos. Taigi reikia sutikti su V. Tiažkijaus ir kitų teisės mokslininkų nuomone, kad Valstybės tarnybos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas (VAĮ), Administracinių bylų teisenos įstatymas (ABĮ) bei kiti valstybės tarnybos teisės aktai sudaro naują tei-

¹³² 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo 2.2 straipsnyje nurodyta, kad valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis šio straipsnio 1 dalyje nurodytą viešojo administravimo veiklą.

¹³³ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 328.

sės šaką¹³⁴, kurią mes įvardijame kaip „tarnybinę teisę“. Savarankiškos šakos nacionalinėje teisėje išskyrimo poreikį minėtos konferencijos pranešėjai motyvavo tuo, kad kyla labai daug ginčytinų klausimų dėl viešojo administravimo ir valstybės tarnybos valdymo sampratos, dėl valstybės tarnautojų socialinio statuso. Pavyzdžiui, kaip reikėtų vertinti Darbo sutarties įstatymo, Atostogų įstatymo nuostatų taikymą valstybės tarnautojams. Įstatymo 5 straipsnis nustato, kad darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas. Tačiau dėl valstybės tarnybų reglamentavimo įvairovės, statutinių įstaigų pareigūnų darbo specifikos sunku sukurti reikiamą paskatų sistemą, nustatyti kvalifikacinius reikalavimus. Įstatymu reglamentuojama apie 60 tūkst. valstybės tarnautojų, arba apie 700 valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų, veikla.

Todėl, kaip ir kiekvienoje kitoje visuomeninių santykių srityje, turi būti sukurtas „sisteminis teisinis reguliavimas, o ne teisinis jovalas“, verčiantis, pavyzdžiui, įstaigų vadovus sukti galvą, kaip prasilenkti su įstatymu išsaugant aukštos kvalifikacijos tarnautojus ar pareigūnus. Dėl šių aplinkybių vis dar keliamas klausimas, ar toks dokumentas šalyje reikalingas. Tačiau, mūsų manymu, priežastis ta, kad įstatymų leidėjas labai mažai remiasi šioje srityje dirbančiųjų bei mokslininkų nuomone, praktinės veiklos mokslinė analize. Įstatymo pataisų projektai, jo nauja redakcija buvo rengiama nesilaikant procedūrų, priimtinių demokratiškai, pilietinė visuomenę kuriančiai valstybei. Tačiau, analizuojant šios visuomeninių santykių srities ypatumus, galima daryti prielaidą, kad tokios teisės šakos atsiradimas mūsų šalies teisės sistemoje yra visiškai pagrįstas. Vadinasi, reikia analizuoti Valstybės tarnybos įstatymu (pagal jo 1 str.), kitais teisės aktais sukurtą instrumentariumą efektyviai administruoti (valdyti – *VIT*) valstybės tarnybą, ieškoti mūsų šalies sąlygomis priimtinių būdų, kaip įtvirtinti tarnautojų, pareigūnų statusą.

Pagrindiniai valstybės tarnybos teisės aktai, pirmaisia Valstybės tarnybos įstatymas, Viešojo administravimo įstatymas, Administracinių bylų teisenos įstatymas pateikia pagrindines tarnybinės teisės sąvokas, o įstatymai, reglamentuojantys karjeros statutines tarnybas (pvz., policijos, muitinės), konkretizuoja šių sąvokų taikymą jų praktinėje veikloje.

¹³⁴ Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus (parengta pagal 1999 m. lapkričio 24 d. Vilniaus universiteto Teisės fakultete vykusios konferencijos medžiagą) // *Justitia*, Nr. 5–6, 1999, p. 36–38.

Įstatymuose pateiktas sąvokų turinys bei jų tarpusavio santykio apibrėžtumas kelia gana daug sumaišties ir galima tvirtinti, kad yra vienas iš kliuvinių valstybės tarnyboje įgyvendinti teisinę tvarką. Minėtame ir kituose mokslininkų forumuose, žiniasklaidoje daug kritiškų nuomonių dėl statutinės tarnybos sąvokos neaiškumo. VTĮ 4 straipsnis iš valstybės tarnautojų visumos išskiria statutinius valstybės tarnautojus, ir jiems šis įstatymas taikomas tiek, „kiek jų statuso nereglamentuoja kiti įstatymai ar statutai“. Be to, 1999 m. VTĮ 78 straipsnio 4 ir 5 dalys numatė, kad Vyriausybė per dvejus metus turi parengti ir pateikti Seimui statutinių valstybės tarnautojų statusą nustatančių įstatymų ar statutų projektus bei atlikti galiojančių teisės aktų, „susijusių su statutinių valstybės tarnautojų tarnybos ypatumais, ekspertizę ir prireikus pateikia Seimui jų pakeitimų ir papildymų projektus“. Iš to plaukia išvada, kad įstatymas, kaip pagrindinė teisinės tvarkos palaikymo priemonė, statutinių tarnybų reglamentavimą priskiria specialiesiems teisės aktams – tarnybų statutams. Tai nėra vien nacionalinis klausimas. Pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Rec (2001) 10 kritiškai vertina vadinamąjį „valstybės funkcijų privatizavimą“, kai bandoma visas valstybės tarnybas paversti komunalinių paslaugų institucijomis ar pavesti, pavyzdžiui, policijos funkcijų vykdymą privačioms ar visuomeninėms institucijoms. Policijai galima nebenumatyti kai kurių funkcijų, bet tik turint pakankamą pagrindą tvirtinti, kad tokia reforma pagerins žmonių saugą¹³⁵. Vadinasi, turi būti sukurtos ir atitinkamos sąvokos, kurios nutiestų tiltą tarp bendrųjų, komunalinių, tarnybų ir dėl tam tikrų ypatumų išsiskiriančių specialiųjų statutinių, arba sugriežtintos vidaus drausmės, įstaigų skirtingos teisinės tvarkos. Analizuojama VTĮ pirmosios redakcijos nuostata rodo, kad įstatymu buvo sukurtos reikiamos prielaidos tobulinti VTĮ, plėtoti nacionalinį valstybės tarnybos modelį demokratiniais principais. Kyla klausimas, kiek produktyviai jos buvo išnaudotos? Suprantama, kad šiame darbe nesiekiamo pateikti įstatymų leidėjo veiklos vertinimo, tačiau visiems žinoma, kad įstatymo nustatytu laikotarpiu reikiamų veiksmų įpareigoti subjektai beveik neatliko.

Įstatymuose pateikiamos bent kelios valstybės tarnautojų sąvokos: karjeros valstybės tarnautojas, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, pakaitinis, statutinis valstybės tarnautojas bei įstaigos vadovas. Valstybės tarnautojų pareigybės skirstomos į:

1. karjeros;

¹³⁵ Europos policijos etikos kodekso II skyriaus komentaras.

2. politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
3. įstaigų vadovų;
4. pakaitinių.

Remiantis VTĮ, sąlygiškai pagal veiklos ypatumus būtų galima išskirti dvi valstybės institucijų ir įstaigų grupes:

- valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos;
- statutinės valstybės institucijos ir įstaigos.

Valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų funkciją įgyvendina jose dirbantys arba tarnaujantys asmenys. Remiantis VTĮ 2.1 straipsniu galima nustatyti, kad valstybės ar savivaldybės tarnautoju laikomi asmenys, pagal straipsnyje įvardytas pareigybes atliekantys nors vieną iš šių veiklų (žr. skirsnį „Statutinių valstybės įstaigų ir pareigūnų statusas“).

Taikant tą patį metodą, būtų galima apibrėžti, kas yra statutinė institucija arba įstaiga. Remiantis šio įstatymo 2.6 straipsniu, galima išskirti bent keletą esminių statutinių institucijų bruožų:

1. Pareigūnų tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas arba Diplomatinės tarnybos įstatymas, nustatantis specialias:
 - priėmimo į valstybės tarnybą,
 - tarnybos atlikimo,
 - atsakomybės,
 - kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas.
2. Pareigūnai turi viešojo administravimo įgaliojimus jiems nepavaldžių asmenų atžvilgiu.

Išanalizavus įstatymą, galima daryti išvadą, kad statutinės įstaigas išskiria pirmasis mūsų įvardytas požymis. Antrasis požymis jas sieja su bendrąja valstybės tarnybos samprata. Tačiau į klausimą, kas yra statutinė valstybės tarnyba, atsakyta tik iš dalies, turint omenyje, kad tokio pobūdžio įstaigose dirba ne vien statutiniai pareigūnai. Be to, kyla klausimas, koks šiose įstaigose pakaitinių valstybės tarnautojų vaidmuo? Pavyzdžiui, policijos pareigūnei išėjus gimdymo atostogų, laikinai priimamas kitas asmuo, turintis reikiamą kvalifikaciją, tačiau ne pareigūnas. Todėl jis neturi reikiamų įgaliojimų, jis negauna atitinkamų priedų ir kita. Ne mažiau aktualus klausimas, nuo ko priklauso, kad pareigas eitų statutinis pareigūnas? Dėl kriterijų, nustatančių takoskyrą tarp tarnybos ir statutinės tarnybos, neapibrėžtumo ši riba dažnai apskritai nublacksta.

Dažnai statutinės įstaigos, jos pareigūnų apibrėžimą bandoma tikslinti karjeros nuostatomis. Pagal VTĮ 2.5 straipsnį karjeros valstybės

tarnautojas – valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir turintis galimybę šio įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje. Taigi karjeros valstybės tarnautojų statusą nusako bendri bruožai, neleidžiantys išskirti tarnautojų bendruomenių, kurių tvarka grįsta drausmės statutais. Pareigūno sąvoka, pateikta VTĮ pirmojoje redakcijoje, taip pat nenustatė šių tarnybų tarnautojų išskirtinumo. Taigi išlieka nemažai teorinio ir praktinio pobūdžio klausimų, reikalaujančių išsamios mokslinės analizės, teisinio apibrėžtumo.

Reikia manyti, kad sąvokų nekonkretumas sietinas su pačios valstybės tarnybos koncepcijos neapibrėžtumu. Pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas pateikia „viešojo administravimo“, „viešojo administravimo subjektų“ sąvokas, tačiau nėra pareigūno apibrėžimo, nors ši sąvoka plačiai vartojama specialiuose (pvz., Policijos veiklos įstatyme, statute) teisės aktuose. Pateikiama „vidaus administravimo“ sąvoka (VAĮ 3.3 str.), tačiau net neišvardyti vidaus administravimo subjektai. Galima daryti prielaidą, kad subjektais laikytini įstaigų vadovai bei pareigūnai. Vidaus administravimas suprantamas kaip konkrečios valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiško funkcionavimo užtikrinimas:

1. nustatant struktūrą,
2. valdant personalą,
3. valdant ir naudojant turimus materialinius išteklius,
4. tvarkant raštvedybą.

Vadovas savo veikla turi sudaryti prielaidas tinkamai vykdyti joms paskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius. Pagrindinė sąvoka – „valdymas“. Galima daryti prielaidą, kad įstaigų vadovai vis dar galėtų būti vadinami „valdininkais“. Tada kyla kitas klausimas, koks jų vaidmuo atliekant viešąjį administravimą? Tai kita mokslinės analizės tema.

Mus domina, koks vadovų veiklos pobūdis statutinėse (policijos, muitinės, Specialiųjų tyrimų tarnybos, penitenciarinių įstaigų ir kt.) institucijose ir įstaigose? Jų statusą turėtų apibrėžti šių tarnybų įstatymai, kiti jų administravimą reglamentuojantys aktai. Pavyzdžiui, Policijos veiklos įstatymas (PVI) numatė, kad policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarką nustato ne įstatymas, o policijos generalinis komisaras (10.2 str.); be to, jis nustato tiesiogiai jam pavaldžių policijos įstaigų vidaus struktūrą bei pareigybių sąrašą (12.2.1 str.); Policijos departamentas yra policijos įstaiga, padedanti policijos generaliniam komisarui organizuoti ir įgyvendinti teritorinių policijos įstaigų valdymą (13.1.

str.)¹³⁶. Pateiktas pavyzdys rodo, jog šalies specialiosiose tarnybose taikomas ne „vidaus administravimas“ (VAĮ 2.3 str.), o šių įstaigų valdymas.

Kita prielaida: tarnybų administravime itin sureikšminti žinybiniai teisės aktai ir reglamentai. „Valdymas“ atliekamas remiantis valdininkų patvirtintomis instrukcijomis, įsakymais, nurodymais ar vadinamaisiais statutais (pvz., Lietuvos Respublikos policijos patrulinės tarnybos statutas, 1992 m. liepos 3 d. patvirtintas Vidaus reikalų ministro, ir kt.), iškreipiančiais šios sąvokos turinį.

Iš to, kas glaustai pasakyta, plaukia kita teorinio ir praktinio pobūdžio problema dėl statuto¹³⁷ sąvokos vartojimo. Statuto sąvoka lietuvių kalbos žodyne nėra naujadaras. Pirmiausia ji mus veda į ankstyvosios Lietuvos valstybės istoriją ir primena reikšmingiausius teisės bei kultūros paminklus – Lietuvos Statutus. Pirmojo Statuto (1529 m.) sudarytojai jo taip nevadino. Originalia kalba jie vadinosi Rašytinės teisės (rus. – *Prava pisanye*). Tačiau nuorašuose (pvz., 1531 m. Lauryno nuoraše), išverstuose į lotynų kalbą, vadinama „Lietuvos Didžiosios Kuni-gaikštystės Statutu“. Nuo tada statutas reiškia pagrindinį Lietuvos įstatymų sąvadą ir kartu savotišką žemvaldžių luomo konstituciją, užfiksuosią visas jų laisves, teises ir pareigas¹³⁸. Visame pasaulyje nuo seno statuto sąvoka yra vartojama kaip teisinė kategorija. Pavyzdžiui, miestų statutai Italijoje atsirado dar XI a., kitose šalyse XII–XIV a. Juos sudarė miestų privilegijų raštai, kurie reguliavo miesto vidaus tvarką, santykius su kitomis valdžios galių turinčiomis institucijomis – senjoru, bažnyčia ir kitomis. Vėliau, daugiausia Vokietijoje, buvo kuriami cechų statutai, paprotinių taisyklių sąvadai, kurie reglamentavo jų veiklą. Taigi ir istoriniu požiūriu, ir šių dienų praktikoje statutų reikšmė skiriasi, priklauso nuo jų įprasminimo šalies teisės aktuose. Jie gali reikšti teisės ar kitų norminių aktų rinkinį (pvz., Lietuvos Didžiosios Kuni-gaikštystės statutai), šalies (pvz., D. Britanijos, JAV, Kanados) parlamento norminį aktą, kurios nors specifinės srities (pvz., drausmės statutai, karinės disciplinos statutai) tvarkymo taisyklių visumą, tačiau negali reikšti kartu visko. Neapibrėžtai vartojama ši sąvoka praranda pagrindinę, fundamentalios kategorijos prasmę, tai yra viena iš priežasčių atsirasti statutinio reglamentavimo „jovalui“.

¹³⁶ Žr.: Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 17 d. įstatymo Nr. IX–1504 ir 2003 m. spalio 14 d. įstatymo Nr. IX–1773 redakcija.

¹³⁷ Statutas yra kilęs iš lotyniškojo *statum* – nustatymas.

¹³⁸ S. Lazutka. Lietuvos Statutai, jų kūrėjai ir epocha. – Kaunas: Spindulys, 1994, p. 6.

Iš pirmųjų Nepriklausomybę atkūrusios valstybės teisinės reformos žingsnių buvo galima prognozuoti, kad visi valstybės tarnybų vidaus administravimui skirti ir Seimo bei Vyriausybės priimti dokumentai sudarys naują šalies teisės šaką – statutinę teisę¹³⁹. Tačiau, išibėgėjus valstybės institucijų reformai, ši tendencija ėmė blėsti, statusus ėmė kurti ir tvirtinti įvairūs socialiniai dariniai, visiškai nepaisydami mokslininkų nuomonės, o pasikliaudami atėjusia mada, savo „estetiniu“ jausmu. Įvairius poįstatyminius aktus ar net vidaus tvarkos taisykles buvo bandoma vadinti statutais.

3. Statutas ir drausmės, disciplinos samprata

Analizuojant statutinių tarnybų vidaus administravimo klausimus, iškyla vidaus drausmės statuto sąvokos problema. Statutas nuo pat pradžių mūsų kalboje suprantamas kaip tam tikro socialinio darinio, „luomo konstitucija“. Todėl visiškai normalu, kad aukštosios mokyklos statutu įtvirtina savo autonomiją, nustato vidaus tvarką. Specialiosios valstybės tarnybos paprastai išsiskiria savo tarnybos, drausmės statutais. Valstybės tarnyboje, kurioje įstatymu gana griežtai reglamentuotas hierarchinis pavaldumas, tarnybos, drausmės statutas yra pagrindinė priemonė palaikyti teisinę tvarką įtaigoje. Paradoksas – ištisą dešimtmetį, tarkime, policijoje, priėmus 1990 m. Lietuvos Respublikos policijos įstatymą, statutinė drausmė buvo deklaruojama, tačiau nė nemanoma jos reglamentuoti teisiškai. Šio įstatymo III skirsnio 25 straipsnis nustatė, kad „tarnyba policijoje tvarkoma statutinės drausmės pagrindais“. Buvo numatyta nedelsiant priimti Tarnybos policijoje statutą ir Policijos statutą – sukurti policijos reglamentavimo sistemą. Deja, nebuvo parengta net atitinkamų projektų. 2002 m. priimtas Vidaus tarnybos statutas, tačiau vargu ar jis visiškai tenkina šių įstaigų ir jų pareigūnų subjektyvą teisę, atitinka poreikius. Reikia manyti, kad viena pagrindinių priežasčių gali būti tai, kad neturime aiškiai (vienareikšmiškai) apibrėžtos demilitarizuotos statutinės valstybės tarnybos drausmės

¹³⁹ Vieną po kito Seimas priima įstatymus dėl valstybės institucijų statutų patvirtinimo, pavyzdžiui, 1995 m. Dėl tarnybos Lietuvos Respublikos prokuratūroje statuto patvirtinimo, 2000 m. patvirtintas Specialiųjų tyrimų tarnybos statutas bei Tarnybos kalėjimų departamente prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statutas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 1991 m. patvirtintas Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutas, 1994 m. Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento statutas ir kiti.

konceptijos. Daugelis drausmės statuto sąvoką gretina su sovietmečio karinių ar sukarintų darinių „disciplinariais statutais“ (rus. *disciplinarnij ustav*).

Reikia pritarti I. Karužienės, D. Gailienės, J. Vaitkevičiaus ir kitų autorių siūlymui sąvokas „drausmė“ ir „disciplina“ laikyti savarankiškomis, skirtingo turinio¹⁴⁰. Šios problemos sprendimo pradžia – sąvokų „drausmė“ ir „disciplina“ apibrėžimų analizė. Vakarų karinėje literatūroje įprasta vartoti sąvoką „karinė disciplina“ (angl. – *military discipline*). Šis žodis kildinamas iš lotyniškojo „disciple“, turinčio ne vieną reikšmę. Šioje literatūroje jis traktuojamas kaip žmogaus galių ugdymas, jo mokymo ir kontrolės sistema, nukreipta visuotinės drausmės siekiui. Kariuomenės veikla yra pajungta vienai valiai ir turi aiškiai apibrėžtą tikslą. Totalitarinėje valstybėje būtent tokia prasmė taikoma ir statutinėms vykdomosios valdžios (milicijos, civilinės gynybos ir t. t.) tarnyboms. Sakykime, SSSR milicija (policija) privalėjo vadovautis „Vidaus reikalų organų disciplinariniu statutu“¹⁴¹, suteikiančiu aukštesniems valdininkams pavaldinių atžvilgiu disciplinarinę valdžią (pvz., minėto statuto 7–11 str.).

Žodžio „drausmė“ kilmė labai aiški ir reiškia, kad nubrėžiama riba tarp to, kas asmeniui, turinčiam valstybės įgaliojimus, leistina, ir veiksmų ar neveikimo, dėl kurių pažeidžiama tarnybos teisinė tvarka, priesaika prisiimti įsipareigojimai bendruomenei. Kitaip sakant, drausmė yra būtina pareigų ir teisių vienybės sąlyga. Pareigūnų pažeidimai dažnai pasireiškia nepagrįstu naudojimusi savo teisėmis, piktnaudžiavimu turimais įgaliojimais ir pavestų pareigų neatlikimu. Kario disciplina nukreipta paklusti kito valiai, drausmė – gerinti savo statusą visuomenėje savanoriškai prisiimant ir atliekant įsipareigojimus. Individo pareigos, įtvirtintos statuto normomis, žymi paties individo laisvą, sutartinį (sandorinį) įsipareigojimą, skirtos paties individo subjektinėms teisėms užtikrinti, joms plėtoti, gausinti – jo bendrajai laisvei didinti. Savo statusą jis kuria pats laisvu noru prisiimdamas pareigas, stodamas tarnybon, siekdamas aukštesnių pareigų. Asmuo tampa tikruoju teisės subjektu. Tarp individo pareigų ir jo teisių įgyvendinimo yra (jas sieja) *būtinasis ryšys*, palaikomas tam tikromis teisinės bendruomenės apibrėžtomis taisyklėmis.

¹⁴⁰ I. Karužienė. Kario etika. – Kaunas: Gabija, p. 69–71.

¹⁴¹ Дисциплинарный устав органов внутренних дел. Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 года № 128–X1.

Daugelis šiuolaikinių mokslų (psichologija, dalykinė etika, edukologija) neatmeta teiginio, kad drausmės laikymasis yra neatsiejamas nuo asmeninės naudos siekių – nuo žmogaus prigimtinio racionalumo. Bendruomenės narių drausmė yra stiprinama ją motyvuojant. Drausmingai atlikdamas savo pareigas, individas realizuoja savo subjektines teises, tarnauja savo gerovei, savo rankomis kuria savo ateitį. Sudaromos sutarties pagrindu (stojant tarnybon) jis gauna galimybę prisiiinti naujų pareigų, kad jomis legalizuotų, įgyvendintų ir gausintų savo subjektines teises. Sutartis šiuo atveju nesiejama su private teise, tai hipotetiškas požiūris į šį ypatingą viešąjį santykį, turint mintyje, kaip taikliai pastebima Parlamentinės Asamblėjos 690 (1979 m.) rezoliucijoje, kad policijos pareigūnus visokeriopai – tiek moraliai, tiek ir materialiai – turėtų palaikyti toji visuomenė, kurios labui teisėsaugos pareigūnai darbuojasi¹⁴².

Pagaliau drausmingas pareigų atlikimas, kaip taikliai įvardija A. Vaišvila, jį sutaiiko su visuomene, bendruomene, su kitais individualiais, taip pat turinčiais legalios naudos siekių. Kiekvienas sąmoningas asmuo supranta, kad toks dalyvavimas veikloje iš jo reikalauja pastangų. Nė vienas protingas asmuo nerizikuos stoti į organizaciją tol, kol neįsitikins, kad narystė yra vertingesnė už nedalyvavimą ir kad nauda viršys dalyvavimo grupės veikloje pastangas¹⁴³. Pilietinės visuomenės narys, vykdydamas pareigas, ne tik realizuoja savo teisę, bet ir talkina kitam asmeniui įgyvendinti jo teisę. Statutinių tarnybų pareigūnai išsiskiria tuo, kad jie turi ypatingus įgaliojimus talkinti piliečiams įgyvendinant jų teises. Kita vertus, gauna tam tikrų papildomų galimybių saviraiškai (dėl įgytos kvalifikacijos, patirties veikti sudėtingomis aplinkybėmis ir pan.), subjektyviems poreikiams tenkinti.

Taigi valstybės tarnybų pareigūnų statuso, nustatyto tarnybos, drausmės statutais, samprata siejama ne su prievole, o su nauja socialine realybe – pareiga, išreiškiančia visai kitą privalėjimo turinį. Dėl šių aplinkybių, pokyčių visuomeninių santykių srityje „pareiga“ iš privačiosios teisės kategorijos virsta viešosios teisės kategorija.

Tai rodo, kad disciplinos ir drausmės skirtumai ne terminologiniai, o konceptualūs. Juos užčiuopti bei atitinkamai įvardyti padeda demokratinio viešųjų santykių administravimo turinio supratimas. Anglų kalba

¹⁴² Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1993, p. 141–146.

¹⁴³ H. Zeigler. The Political Community. – New York & London, 1990. Lietuviškas vertimas: Politinė bendruomenė. – Kaunas: Littera universitatis Vytauti magni, 1993, p. 155.

išleistoje specialiojoje literatūroje (pvz., policijos, muitinės veiklos analizės klausimais) paprastai vartojamas „disciplinos“ terminas. Į lietuvių kalbą terminas turėtų būti verčiamas „disciplina“ arba „drausmė“, atsižvelgiant į tai, kokiame kontekste vartojamas. Be to, šis terminas dažniausiai vartojamas žodžių junginyje (angl. *military discipline* – karinė disciplina, angl. *customs discipline* – drausmė muitinėje). Lietuvių kalboje, mūsų manymu, reikėtų šias sąvokas laikyti skirtingo turinio teisės ir kitų socialinių mokslų kategorijomis.

4. Statutinių pareigūnų teisinis statusas

Valstybės tarnybos sampratą, tarnautojų, pareigūnų statusą ir kitus šio socialinio reiškinių požymius iš esmės įtvirtina šalies įstatymai, kiti teisės aktai. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, priimtas 1999 m., ir jo naujoji (Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855) redakcija parteikia pagrindines sąvokas bei normomis išreiškia valstybės tarnybos koncepciją. Be to, šis trejų metų laikotarpis gali būti analizės objektas apibrėžiant valstybės tarnybos teisės koncepciją, nustatant vyraujančias nacionalinio valstybės tarnybų vidaus administravimo modelio raidos tendencijas ir kita.

Kalbėdami apie valstybę, jos valdymą, paprastai turime galvoje tam tikrų valstybės ar savivaldybių institucijų ir jų pareigūnų visumą. Šią valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų visumą VTĮ detalizuoja:

1. atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos,
2. teisėsaugos institucijos ir įstaigos,
3. audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos,
4. kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, kurios finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus (VTĮ, 2 str. 4 d.).

Galima teigti, kad naujoji VTĮ redakcija, VAI ir kiti tarnybinės teisės aktai visas valstybės institucijas ir įstaigas įtvirtina kaip savarankiškus juridinius subjektus. Viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantis vykdomąją valdžią, atskiras vykdomosios valdžios funkcijas (VAI 3.4 str.). Lygindami šio įstatymo pirmąją 1999 m. ir paskutinę 2002 m. redakcijas, pastebime platesnį decentralizacijos nuostatų taikymą. Statuso

sampratos požiūriu valstybės ar savivaldybių institucijos neatskiriamos nuo atitinkamų įstaigų, joms įgaliojimai suteikiami įstatymu, tuo tarpu pirmojoje redakcijoje įstaigos konstatuojamos kaip žemesnio rango, pavaldžios institucijos, atliekančios tas viešojo administravimo funkcijas, kurias joms paveda atlikti.

Kitas klausimas, koks statutinių įstaigų tarnautojų statusas, jo ypatumai? Tarnybinės teisės požiūriu valstybės tarnautojo statusas pirmiausia – tai valstybės tarnautojo teisinė padėtis. Statutinis valstybės tarnautojas yra valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statusas, nustatantis specialias vidaus santykių administravimo sąlygas:

1. priėmimą į valstybės tarnybą,
2. tarnybos atlikimą,
3. atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas,
4. viešojo administravimo įgaliojimų jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu įgyvendinimą.

Statutiniai pareigūnai yra karjeros valstybės tarnautojai¹⁴⁴ – tai tarnautojai, priimti į pareigas neterminuotam laikui ir turintys galimybę Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka, kuri detalizuota specialiaisiais teisės aktais, įgyvendinti savo teisę į karjerą valstybės tarnyboje (VTĮ 2.5 str.). Statutiniams valstybės tarnautojams VTĮ nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai, išskyrus šio įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką (VTĮ 4.2 str.). Statutinių tarnybų ir jų tarnautojų (muitininkų, policininkų, Valstybės saugumo, Specialiųjų tyrimų, Finansinių nusikaltimų tyrimų, Valstybės sienos apsaugos tarnybų pareigūnų ir t. t.) statusą nustato atskiri įstatymai, statutai. Vadinasi, valstybės tarnybos statusas apibrėžiamas įstatymų ir atitinkamų tarnybų specialiaisiais teisės aktais (statuso pasikeitimai, susiję su tarnybine karjera, analizuojami kituose leidinio skirsniuose).

Statutinių tarnybų valdymas yra ypatingas ir tuo, kad jų personalą sudaro ne vien statutiniai tarnautojai. Dalis statutinių įstaigų personalo nėra statutiniai pareigūnai. Jie taip pat yra valstybės tarnautojai, tačiau priskiriami kitoms (pvz., paslaugų, politinių tarnautojų) grupėms. Pagal šalies įstatymus valstybės tarnautojas yra bet kuris fizinis asmuo, einan-

¹⁴⁴ Karjera yra siejama su valstybės tarnybos modelio pasirinkimu. Analitikai, vadovaudamiesi atitinkamais vertinimo kriterijais, išskiria karjeros, postų ir mišrų modelius. Šalys siekia kuo didesnio tarnybų veiklos efektyvumo, ir modelio pasirinkimas priklauso nuo daugelio aplinkybių, turinčių įtakos valstybės valdymui. Žr.: L. Tuleikienė, A. Česnulevičienė, A. Kvietkus. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas praktikoje, p. 5–7.

tis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis VTĮ 2.1 straipsnio¹⁴⁵ nurodytą viešojo administravimo veiklą valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje.

Kaip jau rašyta, veiklos požiūriu statutinius pareigūnus būtų sunku išskirti iš valstybės tarnautojų, todėl reikia pabrėžti, kad pirmiausia statutinės tarnybos požymiai yra teisiniai. Pavyzdžiui, tam tikrą takoskyrą nustato darbo santykius reglamentuojančių įstatymų taikymas valstybės tarnautojams (VTĮ 5 str.). Darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai bei kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas. Net formaliai žiūrint, statutinis personalas komplektuojamas administracine tvarka, t. y. atitinkamam subjektui priimant administracinį aktą, atsižvelgiant ne tik į bendruosius, bet ir papildomus reikalavimus atitinkamoms pareigybėms užimti. Tai nustato specialieji atitinkamos institucijos teisės aktai. Tuo tarpu vadinamieji laisvai samdomi tarnautojai – tai darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis ir gaunantys darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų ar valstybės pinigų fondų.

Reikia sutikti, kad statuso sąvoka yra gana plati ir, kaip nustato VTĮ 1 straipsnis, ji apima:

- atsakomybę,
- darbo užmokestį,
- socialines ir kitas garantijas,
- valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus.

Šie klausimai plačiau analizuojami kituose darbo skirsniuose, todėl šiuo atveju atkreipiame dėmesį į itin svarbius statuso bruožus. Statutinės tarnybos ir jų pareigūnai yra depolitizuoti. Pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamento statuto 11.1.1) straipsnis draudžia:

- būti politinių partijų,
- politinių organizacijų nariais, rėmėjais ar dalyvauti jų veikloje,
- dalyvauti bet kokiame kitoje politinėje veikloje.

Panašaus pobūdžio draudimus nustato ir kitų statutinių tarnybų teisės aktai. Valstybės tarnybos filosofijos požiūriu tai pagrindžiama tarnavimu visuomenei, siekiu praktinėje veikloje išvengti bet kokių išankstinių nuostatų, poelgių ar veiksmų sureikšminimo dėl savo įsitikinimų ar priklausymo kokiam nors socialiniam dariniui. Kitaip sakant,

¹⁴⁵ Naujoji VTĮ 2 straipsnio 1 dalies redakcija iš esmės keičia valstybės tarnybos sampratą.

sudaromos tarnybinės veiklos prielaidos įgyvendinti teisinės demokratinės valstybės principus.

Paskiriant tarnybon pagal valstybės tarnybos įstatymus, suteikiamos tam tikro lygio ir kategorijos pareigybės¹⁴⁶. Valstybės tarnautojų pareigybės aprašomos vadovaujantis Vyriausybės tvirtinama Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika. Pareigybės aprašyme nustatoma:

- pareigybės lygis,
- kategorija,
- specialūs reikalavimai, keliami šias pareigas einančiam valstybės tarnautojui,
- pareigybei priskirtos funkcijos (VTĮ 8 str.)

Statutinių tarnybų pareigybių aprašymuose, remiantis jų vidinio administravimo ypatumus reglamentuojančiais įstatymais, nurodomos papildomos aplinkybės, reikšmingos profesinei kvalifikacijai, pavyzdžiui, gebėjimai dirbti su konfidencialia, slapta informacija, valdyti tokio pobūdžio informaciją ir kita.

Taigi statutinių tarnybų ypatumai sąlygoja valstybės tarnybų ir jų pareigūnų statuso įvairovę. Schemiškai apibūdinant VTĮ reikšmę statutinių tarnybų požiūriu, jo paskirtis žymėti takoskyrą tarp valstybės politikų ir valstybės tarnautojų veiklos administravimo. Labai svarbi teisinės demokratinės valstybės funkcija – uždrausti šalyje bet kokią diskriminaciją, t. y. turi būti užtikrinta galimybė naudotis žmogaus ir pilietinėmis teisėmis, laisvėmis nepaisant asmens ypatybių – lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių arba kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausomybės tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo arba kitokio statuso¹⁴⁷. Įgyvendinant šią funkciją ypač svarbus vaidmuo

¹⁴⁶ Dažniausiai išskiriama 4 lygiai (Prancūzijoje, VFR ir kt.), bet gali būti nustatomas ir kitoks kategorijų skaičius (pvz., Austrijoje išskiriami 5 lygiai – A, B, C, D, E). Tiesioginis valdymo-pavaldumo santykis nustatomas tarp gretimų lygių pareigūnų, o aukščiausiųjų pareigūnų, kurių tarnyba reglamentuota valstybės tarnybos įstatymais (pvz., Austrijoje, Prancūzijoje – „A“ kategorijos, o VFR – „aukščiausio rango“) pavaldumas paprastai nustatomas vykdomojo (bet ne politinio) lygio atitinkamos valstybės tarnybų sistemos vadovui (pvz., policijos generaliniam komisarui). Taip valstybės tarnyba yra atribojama ne tik nuo tarnaujančių pagal darbo sutartis valdymo, bet ir politikų korpuso, apibrėžiant hierarchinio pavaldumo sąvoką teisėtoms valdžios politinėms institucijoms. Pagal naujos redakcijos VTĮ pareigybės yra 3 (A, B, C) lygių ir skirstomos į 20 kategorijų. Aukščiausia yra 20, o žemiausia – 1 kategorija. Įstatymas pateikia valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus, tačiau statutinių institucijų ir įstaigų pareigūnų pareigybės yra sąlygotos tam tikrų ypatumų, įtvirtintų specialiaisiais teisės aktais.

¹⁴⁷ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos I skyriaus 14 str.

tenka statutinėms įstaigoms, nes jos turi plačius viešojo administravimo įgaliojimus, atlieka operatyvinę, žvalgybinę veiklą, aiškina teisės pažeidimus, atlieka išteisininį tyrimą ir kita. Šių ir kitų tarnybų pareigūnai, susiję su teisėsauga, turi laikytis nekaltumo prezumpcijos. Depolitizacija, mūsų nuomone, pirmiausia reiškia teisinėmis priemonėmis sukurti prielaidas neutraliai, teisingai pareigūno veiklai, antraip valstybės institucijos ir įstaigos negalėtų atlikti joms pavestų funkcijų, būti šalies atrama palaikant stabilumą. Kitas itin aktualus statutinės tarnybos veiklos reikalavimas – turėti institucijų ir įstaigų vidaus administravimo sistemą – modelį, skirtą sudaryti prielaidas įvairaus statuso tarnautojams dirbti valstybės tarnyboje vienodai palankiomis sąlygomis. Trumpai tariant, pagrindiniai tarnautojo vertinimo kriterijai – kompetencija ir profesionalumas. Iš to plaukia įstatymų, teisinio reglamentavimo sistemos paskirtis (žr. 1 schemą).

Statutinių institucijų ir įstaigų vadovų skyrimo procedūros, galima sakyti, yra dvejopos:

- skiria Seimas, Respublikos Prezidentas (pvz., VSD generalinį direktorių, jo pavaduotojus, STT direktorių ir jo pavaduotojus, Policijos generalinį komisarą ir pan.);
- skiria ministrai (pvz., FNTT vadovą – Vidaus reikalų ministras, Muitinės departamento direktorių – Finansų ministras ir t. t.).

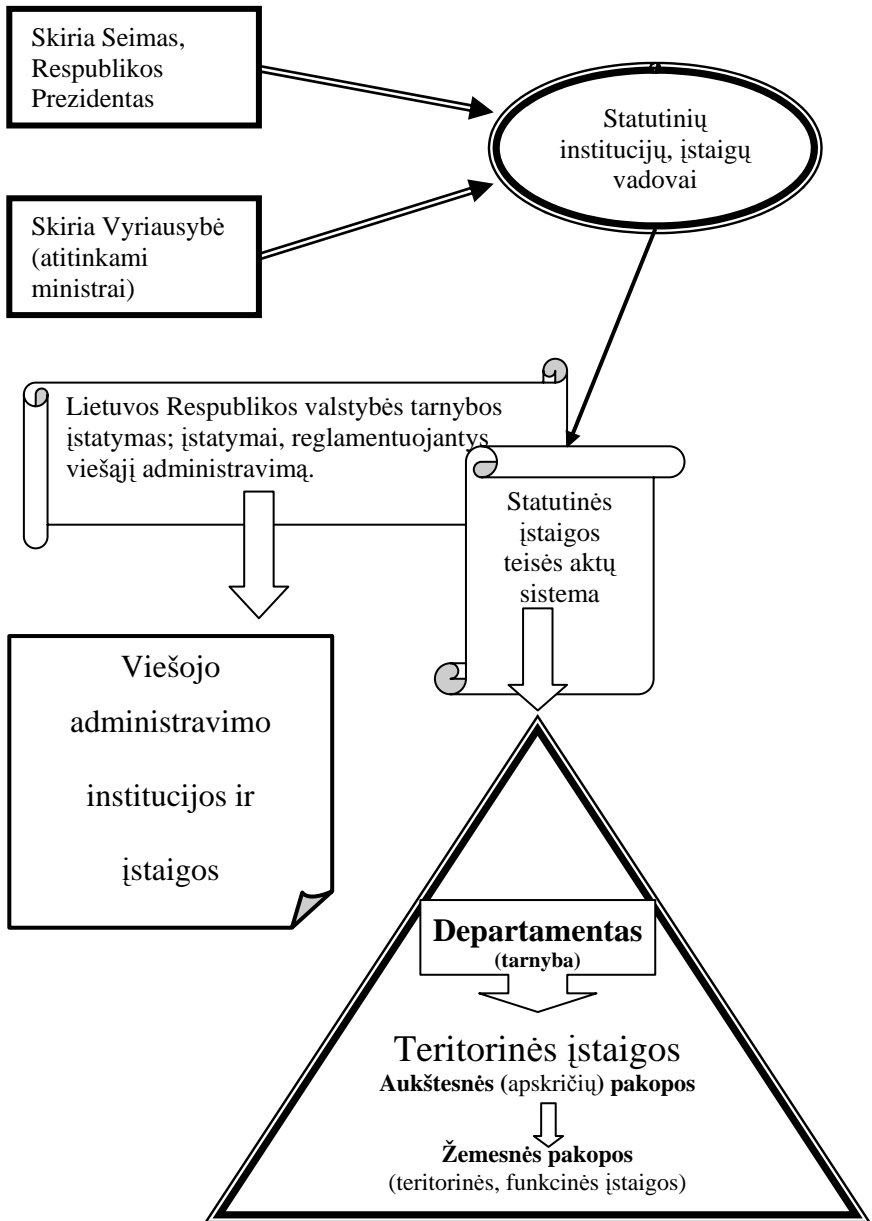
Skyrimo tvarka šiek tiek keičia statutinių tarnybų vadovų statusą, jų priklausomybę nuo politikų. Ne mažiau reikšmės turi reglamentavimo sistemos tobulumas, jos įtvirtintos prielaidos atlikti juridinio asmens funkcijas, vykdant įstatymais, steigimo bei kitais teisės aktais, pavyzdžiui, policijai pavestus uždavinius¹⁴⁸.

Valstybės tarnybos įstatymai reglamentuoja valstybės viešojo administravimo institucijų ir įstaigų valdymą. Statutinių tarnybų vidaus administravimas atliekamas remiantis tų tarnybų statutais, išskyrus VTĮ VI skirsnį „Darbo užmokestis“. Jis taikomas visų tarnybų pareigūnams. Be to, kai kurių institucijų tarnautojams VTĮ nustatyta tvarka gali būti taikomi ir kiti straipsniai (pvz., policijos, FNTT pareigūnams taikomas VTĮ 33 str. 3 d.).

Statutinių tarnybų vidaus struktūra yra grįsta subordinacija ir hierarchine tvarka, nustatyta statutais. Schemiškai ji pateikiama kaip tam tikra rangų, tiesioginio pavaldumo piramidė (žr. 1 schemą). Suprantama, jos struktūrinės dalys įvardytos sąlygiškai.

¹⁴⁸ Policijos veiklos įstatymo 2.2 str.

1 schema. Teisinis viešojo administravimo valstybės tarnybų statusas



Ši schema nėra išsamus valstybės tarnybos subjektų statuso piešinys. Ja buvo siekiama tik atskirų tikslų:

- atkreipti dėmesį į depolitizacijos statutinėje valstybės tarnyboje problemą,
- VTI sukurtą valstybės tarnybų (bet kurios institucijos, įstaigos) teisinį statuso nepriklausomybės apsaugos mechanizmą,
- parodyti valstybės tarnybų tarpusavio priklausomumą – kaip sudėtingą, struktūrišką visuomeninių santykių sritį, reikalaujančią šiuos santykius analizuoti, norminti siekiant juos paveikti, konceptualiai, mokliškai pagrįsti šių procesų tendencijas, daryti joms įtaką.

Apibendrinant statutinių pareigūnų statusą, reikia atkreipti dėmesį į jį apibrėžiančių normų įvairovę. Suprantama, kad statutinių valstybės tarnybų statusą iš esmės konkretizuoja tarnybos statusas. Statutų paskirtis – reglamentuoti konkrečių valstybės institucijų bei įstaigų pareigūnų specifinius santykius, jų įvairovę. Valstybės tarnautojo, pareigūno juridinis statusas įgyjamas po tam tikro tarnybos laiko, išlaikius atitinkamus tarnybos egzaminus, įvykdžius kitus reikalavimus, keliamus konkrečiai pareigybei. Todėl toje pačioje įstaigoje ar tarnyboje gali būti įvairaus statuso pareigūnų.

5. Bendrieji ir specialieji reikalavimai

Statutinių tarnybų pareigūnai, skirtingai nei kiti viešojo administravimo bei laisvai samdomi valstybės tarnautojai, sėkmingai įveikę bandomąjį laikotarpį priimami neterminuotai. Taigi paskyrimas administraciniu aktu, kitaip negu darbo sutartis, yra gyvenimo trukmės¹⁴⁹. Įstatymas numato iš Socialinės chartijos kylančias tarnautojo atsistatydinimo sąlygas (pvz., dėl amžiaus, sveikatos ir kt.), tačiau šis veiksmas nenutraukia, o tik pakeičia pareigūno statusą, jo santykį su valstybės institucija. Pavyzdžiui, statutinių pareigūnų pensinis aprūpinimas skiriasi nuo bendrosios socialinių garantijų schemos – pensijos mokamos tiesiogiai iš valstybės biudžeto. Specialiais teisės aktais nustatomos ir kitos socialinės garantijos.

¹⁴⁹ Paskyrimų tarnybon trukmės klausimas šalyje nėra iki galo teisiškai reglamentuotas. Statutiniai pareigūnai, pavyzdžiui, policininkai, baigę tarnybą ir nusipelnę pensijos, išlieka toje pačioje sistemoje, gauna pareigūno pensiją, tuo tarpu muitininkai, taip pat statutinės tarnybos pareigūnai, atlieka panašias funkcijas, tačiau jų socialinės garantijos kitos.

Reikia pridurti, kad policijos (Policijos departamento, Specialiųjų tyrimų, Finansinių nusikaltimų tyrimų) ir kiti statutinių institucijų pareigūnai yra karjeros valstybės tarnautojai. Karjeros galimybę suprantame kaip galimybes kilti tarnybos hierarchijos laiptais. Tai tik iš dalies reglamentuoja statutai¹⁵⁰. Pavyzdžiui, už turimą pareiginį laipsnį, ištarautus metus, suteiktas kvalifikacines kategorijas mokami priedai prie atlyginimo, tačiau pareigų paaukštinimą lemia ne vien statuto taisyklės, bet ir daugelis kitų socialinių normų, pareigūno individualios savybės (žr. „Specialieji klausimai“).

Pareigūno statuso samprata apima ir priėmimo tarnybon apribojimus. Asmenims, norintiems stoti į valstybės tarnybą, keliami bendrieji ir specialieji reikalavimai. Bendrieji reikalavimai:

- a) turėti tos valstybės pilietybę;
- b) amžiaus cenzas (pvz., Austrijoje, Lietuvoje tarnybon priimami nuo 18 m. (išimtis nustato specialūs įstatymai), Estijoje – nuo 21 m. Kai kuriose valstybėse nustatomas priėmimo tarnybon amžiaus maksimumas, pavyzdžiui, Austrijoje jis yra 40 m.);
- c) išsilavinimo cenzas ir kita.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad, priimant tarnautojus į valstybės paslaugų tarnybas, ne visada taikomas reikalavimas būti net Lietuvos Respublikos piliečiu, o viešojo administravimo valstybės tarnautojams ir pareigūnams dažnai įstatymai numato papildomų apribojimų. Ypač daug apribojimų privalu laikyti statutinių tarnybų – VSD, STT – pareigūnams. Įstatymas skirtingų lygių ir kategorijų pareigūnams numato labai diferencijuotus reikalavimus. Kartais norint užimti pareigas kaip būtina sąlyga numatomas reikalavimas:

1. baigti tam tikrą specializuotą mokymo įstaigą,
2. turėti tam tikrą licenciją, duodančią teisę atlikti tarnybinės funkcijas,
3. turėti praktinės patirties, gebėjimų ar jų derinio,
4. atliekamas stojančių tarnybon asmenų psichologinio tinkamumo testas ir kita.

Be to, karjeros statutiniams pareigūnams taikomi specialūs reikalavimai, draudžiantys, pavyzdžiui, papildomai dirbti ar turėti kokį nors pelno šaltinį, ginti savo socialinius interesus streikuojant.

Pagaliau, analizuojant statutinę valstybės tarnybą, kyla klausimas, nuo ko priklauso vadinamųjų neatestuotų, arba laisvai samdomų, vals-

¹⁵⁰ A. Laurinavičius, R. Jovaišienė. Muitinė ir tarnybinės karjeros problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 51(43).

tybės tarnautojų, dirbančių statutinėse tarnybose, dalis? Žvelgiant iš šalies, skirtumai tarp valstybės tarnautojų, dirbančių pagal sutartis, ir statutinių pareigūnų yra didesni teisinio statuso, o ne atliekamų funkcijų požiūriu. Valstybės tarnybų veiklos principai skirstomi į dvi grupes:

1. bendrieji demokratinės valstybės tarnybos principai, taikomi beveik visomis tarnybos aplinkybėmis,
2. specialieji, kurie skirti apibrėžtoms tarnybos aplinkybėms, susidūrus su specifiniais veiklos sunkumais dėl žmogaus teisių, etikos reikalavimų palaikymo.

Vadinasi, statutinių organizacijų struktūros pertvarkymai sietini su bendraisiais demokratinės sistemos bei teisinės valstybės siekiais, kitaip sakant, su jos istorija, tradicijomis, demokratinės raidos tendencijomis. Šių institucijų bei įstaigų veikla, einant demokratijos, brandžios pilietinės visuomenės link, yra orientuota į visuomenės poreikį patikimai ginti nuo bet kokių pasikėsinimų į svarbiausias socialines vertybes. Pirmoji vertybė – valstybė bei bendras siekis kurti socialinę valstybę. Valstybės vertingumas žmogui priklauso nuo jos pajėgumo palaikyti žmogaus, šalies piliečio teises ir pagrindines laisves – užtikrinti visuomenės rimtį, teisėtumą.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos preambulėje atkreipiamas dėmesys į tai, kad Europos šalys turi savo politines tradicijas, idealus, laisvių ir teisių normų bendrą palikimą ir išipareigoja tarptautinei bendruomenei jų laikytis, siekti žmogaus teisių visuotino ir veiksmingo pripažinimo. Tačiau Konvencija, kaip sąlygą plėtoti žmogaus teises ir laisves, atitinkamoms valstybių institucijoms įtvirtina teisę įstatymo nustatytais atvejais, kai tai demokratinėje visuomenėje kelia grėsmę valstybės saugumo, visuomenės saugos arba šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams arba nusikaltimams, taip pat žmonių sveikatai arba moralei, arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti, apriboti naudojimąsi šiomis teisėmis¹⁵¹. Didžiausią grėsmę valstybės, jos piliečių saugumui kelia jos sienų nesaugumas (kontržvalgybinių tarnybų neveiklumas), korupcija (valstybės tarnautojų, pareigūnų paperkamumas), nekontroliuojamas nusikalstamumas (mafines struktūros, reketas, narkobiznio plitimas) ir kiti reiškiniai, pelningi juodajam verslui, bet griauinantys valstybės pamatus, trukdantys naudotis net prigimtinėmis žmogaus teisėmis. Filosofinį pateisinimą kurti valstybės jėgos struktūras, palaikyti teisingumą, kaip žinome, suformulavo dar XVII–XVIII a. mąstytojai.

¹⁵¹ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 str. 2 d.

Statutinės tarnybos yra labiausiai organizuotos, griežčiau valdomos. Daugelyje šalių jos kūrėsi kaip sukarintos struktūros. Pavyzdžiui, ne vienoje šių dienų Europos šalyje veikia ir civilinės, ir karinės policijos tarnybos. Vakarų bei Šiaurės Europoje policija dažniausiai yra civilinė institucija. Daugelyje Centrinės ir Rytų Europos valstybių policija yra organizuota karinė struktūra, tuo tarpu daugelyje Pietų Europos valstybių kartu egzistuoja abu policijos modeliai¹⁵². Tačiau visas jas jungia siekis tarnybų veiklą orientuoti į visuomenę, kita vertus, joms tenka atlikti valstybės represinę funkciją, kuri turi didžiulę socialinę prasmę net išplėtotos demokratijos valstybėse. Reformuojant viešąjį administravimą, būtina kurti naujus, laikmečio reikalavimus atitinkančius institucijų, įstaigų vidaus administravimo modelius. Todėl galima teigti, kad į klausimą, kiek ir kokių reikia statutinių valstybės administravimo subjektų, kokia dalis statutinių tarnybų tiesiogiai turi paklusti statutinei drausmei, yra šalies politikos reikalas.

Būtina padaryti tam tikrą išlygą – politinė valia turi būti pagrįsta moksline pozityviosios patirties analize, kad būtų išvengta kraštutinių, ypač jaunos demokratijos emocijomis pagrįstų sprendimų. Kaip pavyzdys galėtų būti aukštų policijos tikslų – socialinės paslaugos – skelbimas, nutylint priemones, kuriomis šis tikslas turėtų būti įgyvendintas. Pačios statutinės tarnybos nepagarba jos atributikai, neobjektyvizuotas atliekamo darbo vertinimas (penkerių metų senumo uniforma, menki atlyginimai, uždraustas materialinis skatinimas, techniškai susidėvėjusi įranga, skurdi įstaigų butis ir kt.) gali būti laikomas valstybės statutinės tarnybos bankroto „bylos fabrikavimu“ arba sąmoningu jos diskreditavimu. Tačiau ir šiomis aplinkybėmis ji atlieka savo pagrindines funkcijas. Tuo tarpu akivaizdu, kad privati struktūra tokiomis sąlygomis nesutiktų dirbti nė dienos. Iš to peršasi dar viena išvada statutinių tarnybų naudai, kad jos dėl savo vidinio administravimo ypatumų, stiprių savo subkultūros bruožų išsiskiria patvarumu. Todėl, pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. rekomendacija Rec. (2001) 10, parengta išsamios Europos Tarybos valstybių policijos veiklos patirties analizės pagrindu, konstatuoja, kad nereikėtų itin eskaluoti valstybės jėgos funkcijos privatizavimo. Taigi policija, kaip ir kitos statutinės tarnybos, negali būti paverstos privačiomis įstaigomis. Tik kai kurios policijos funkcijos gali būti suteiktos privačioms tarnyboms¹⁵³.

¹⁵² Europos policijos etikos kodekso 13 str. komentaro antroji pastraipa.

¹⁵³ Europos policijos etikos kodekso 2 str. komentaras.

6. Teisių ir pareigų darnos statutinėje tarnyboje problema

Valstybės institucijų norminiai aktai numato valstybės tarnautojų ir dirbančiųjų pagal sutartis pareigą vykdyti aukštesniųjų viršininkų nurodymus ir įsakymus. Tačiau bet kurio lygio valstybės tarnautojas, pareigūnas turi nepaklusti nurodymams, pavyzdžiui, prieštaraujantiems baudžiamajam įstatymui ir imtis atitinkamų veiksmų. Tarnautojas privalo atsisakyti vykdyti nurodymą, kuris, jo manymu, prieštarauja įstatymui, ir apie tai informuoti aukštesnius tarnybos pareigūnus. Pavyzdžiui, kai policijos ar muitinės pareigūnas žino, kad tam tikros specialios priemonės naudojimas būtų nepagrįstas, jo pareiga:

- a) atsisakyti tokius veiksmus atlikti;
- b) apie savo sprendimą informuoti aukštesniuosius pareigūnus.

Valstybės tarnautojams, atsižvelgiant į jų oficialias pareigas, draudžiama priimti ar prašyti bet kokių dovanų ar kitos materialinės paramos sau ar trečiajai šaliai. Tai traktuojama kaip būdas apsaugoti pareigūnus nuo korupcijos, šalinti prielaidas, galinčias diskredituoti viešojo administravimo sistemą, valstybines valdžios ir valdymo įstaigas. Pareigūnams, nepaisantiems šių reikalavimų, numatoma drausminė atsakomybė. Be to, kaip ir kiekvieną kitą santykį, saugo baudžiamojame įstatyme, pavyzdžiui, Baudžiamojame kodekse XXXIII skyriaus „Nusikaltimai ir baudžiamieji nusižengimai valstybės tarnybai ir viešiesiems santykiams“, sankcijos.

Šiurkščiausi pažeidimai ar nusikaltimai tarnybai siejami su korupcijos sąvoka. Korupcija – tai viena iš didžiausių XXI šimtmečio problemų. Vakarų Europos šalyse šia tema atliekami moksliniai tyrimai, rengiamos kovos su korupcija rekomendacijos. Pavyzdžiui „*Transparency Internatioanal*“ (Tarptautinė visuomeninė antikorupcinė organizacija) kasmet nustato valstybės korupcijos indeksą, pagal kurį nustatoma ir padėtis Lietuvoje:

- 1999 m. šalis buvo 50 vietoje,
- 2001 m. – 38,
- 2002 m. – 32 tarp pasaulio valstybių pagal korupcijos paplitimą.

Indeksas nustatomas atlikus dvylikos tyrimų duomenų analizę. Tarp ekspertų reikia paminėti ir garsųjį *Gallupo* institutą. Korupcija kėsinama į pačią valstybės esmę, į pilietinės visuomenės bendrabūvio principus. Taigi korupcijos lygis gali būti tiesiogiai siejamas su šalies demokratine raida, jos viešojo administravimo kultūros laimėjimais. Tai

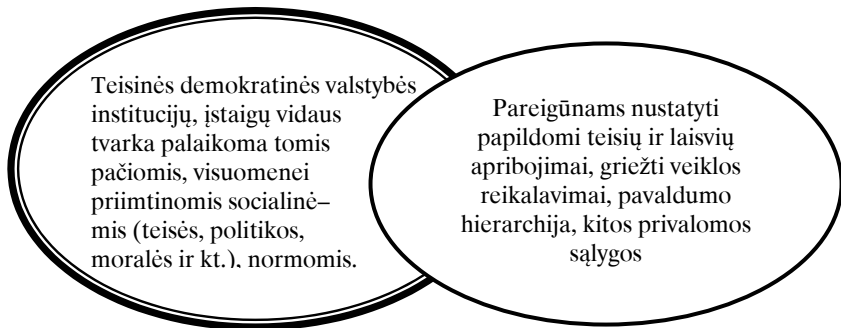
labai aktuali problema ir visiškai suprantamos valstybių pastangos įvairiomis priemonėmis įveikti šį negatyvų reiškinį, neleisti jam išsikeroti valstybės tarnybų gyvenime.

Tokio pobūdžio klausimų sprendimas atrodo paprastas tol, kol problemą vertiname paviršutiniškai, neanalizuojame vidaus administravimo vadybiniu aspektu iš esmės. Statutinėse įstaigose nuolat diskutuojama, kaip reikėtų elgtis, kai pareigūnas, atsisakęs vykdyti užduotį, kaltinamas nekompetentingumu, neprofesionalumu? Ar pavaldinys privalo savo administracijos raštiškus nurodymus vykdyti besąlygiškai? Jei taip, kas už padarinius turėtų prisiimti atsakomybę: ar tokį įsakymą davęs aukštesnysis įstaigos pareigūnas, ar vykdytojas? Reikia prisiminti, kad eilinis statutinis pareigūnas savo veikla, vykdydamas aukštesniųjų pareigūnų nurodymus, kartu juos remia, gina institucijos reputaciją, bet, kita vertus, pagal savo kompetenciją gali reikšti nuomonę, pasirinkti pačiam labiausiai priimtina veikimo būdą.

Detaliai norminti vidaus santykių administravimą kaskart darosi vis sunkiau. Draudimų, įpareigojimų besąlygiško vykdymo sritis demokratinėje visuomenėje nuolat siaurėja ir tai nėra populizmas ar mados reikalas, o turi tvirtą mokslinį pagrindą. Hierarchinio pavaldumo klausimai sprendžiami remiantis socialinio mokslo bendrosiomis – *atsakomybės, veiklos, bendravimo arba bendradarbiavimo* – kategorijomis, iš šiuolaikinio viešojo administravimo koncepcijos plaukiančiomis nuostatomis. Pavyzdžiui, Prancūzijos nacionalinio policijos deontologijos kodekso II dalies 17 straipsnis įtvirtina nuostatą, kad pavaldinys, įsitikinęs įsakymo neteisėtumu, privalo išdėstyti savo prieštaravimus įsakymą davusiam valdžios atstovui. Šiam nereagavus, gali kreiptis į aukštesnius institucijos ar įstaigos pareigūnus, bet, nenustačius tarnautojo ginčijamų aplinkybių pagrįstumo, „už įsakymo neįvykdymą yra atsakingas tas asmuo, kuriam įsakymas buvo duotas“¹⁵⁴. Taigi šis santykis turi būti vertinamas kaip specifinė subjektinių teisių ir pareigų vienovė, išreiškianti socialinės tvarkos statutinėje tarnyboje atvirumą. Tarnybinės teisės paskirtis – palaikyti pareigūno subjektinių teisių ir pareigų vienovę, jų pusiausvyrą. Šiuo atveju ypač svarbus šiuolaikinio mokslo teiginys, kad demokratinėje, teisinėje valstybėje subjektinių teisių dinamika slypi pareigų dinamikoje. Pereinant iš administracinės į vadybinę valstybę, pareigūnų teisių apibrėžtys yra sąlygotos daugelio aplinkybių ir bent kelių vienu metu.

¹⁵⁴ R. Tidikis. Policininko etikos bruožai. – Vilnius: LPA, 1994, p. 39–43.

Bendravimas yra neginčijama socialinė vertybė. Reikia pabrėžti, kad viešojo administravimo įstaigų, jų pareigūnų veiklos pagrindas – bendravimas ir bendradarbiavimas. Vadinasi, ši nuostata turi vienodai galioti administruojant ir įstaigos vidaus santykius. Statutinių tarnybų personalo bendravimo ypatumus lemia jų įgyvendinamos funkcijos, veiklos specifika. Statutinės tarnybos, kaip rašyta kituose skirsniuose, steigiamos kaip atrama, laikanti stiprų valstybės ir tautos modelį, kitaip sakant, sukuriamos pajėgos pasipriešinti visuomenės anomijoms¹⁵⁵, sudaryti palankias sąlygas socializacijos procesams pilietinės visuomenės brandai. Pareigūnas veikia sudėtingoje aplinkoje, gyvenimiškų aplinkybių suponuotoje terpėje. Bendravimas ir bendradarbiavimas būtinas, todėl turi būti numatyti mechanizmai, skirti apsaugoti jo kaip individo ir kaip pareigūno subjektines teises. Iš to, kas pasakyta, peršasi išvada, kad pareigūno teises ir pareigas sąlygoja bendrosios ir specialiosios aplinkybės (žr. 2 schemą). Todėl, nustatant statutinio pareigūno teisių ir pareigų darną, turi būti atsižvelgiama į tai, kokias funkcijas jam tenka įgyvendinti, su kokiais sunkumais, priešgyna gali tecti susidurti vykdant įgaliojimus.



2 schema. **Teisinio statuso ypatumai**

Visų funkcinių lygių viešojo administravimo pareigūnai negali užsiimti tokia privačia veikla, kuri arba trukdo jiems atlikti savo pareigas, arba sukuria išankstinę neigiamą nuostatą jo įstaigos atžvilgiu. Apie veiklą, kuria siekiama gauti papildomų pajamų, turi būti informuotas tiesioginis ar personalo vadovas. Tokie draudimai, apribojimai netai-

¹⁵⁵ „Anomijos“ sąvoką vartoja E. Diurkheimas – tai tokia visuomenės ar socialinės grupės būseną, kai individai praranda elgesio normas ir idealus, jų bendravimas, veikla tampa asociali, o atsakomybė suvokiama tik savo siaurų interesų grupei.

komi tarnautojams, dirbantiems pagal sutartį. Ar tai nėra pareigūno laisvių suspendavimas, prieštaraujantis demokratijos principams, nepagrįstas žmogaus teisių apribojimas?

Aukštos demokratijos valstybių patirtis byloja, kad kuriant „gerai sutvarkytą valstybę“, perorientuojant valstybinį gyvenimą demokratinių vertybių linkme, reikia modernizuoti jos institucijas ir įstaigas, siekti jų veiklos racionalumo. Valstybės subjekto, arba institucijos, tapimas racionaliū (lot. *rationalis* – protingas) socialiniu dariniu suvokiamas kaip pakankamai gerai valdomas socialinis procesas sprendžiant personalo klausimus. Institucija (lot. *institutio* – nustatymas, sutvarkymas), be kitų reikšmių, suprantama kaip žmonių susivienijimas, prisiimant pareigas, įgyjant teisę veikti susivienijimo vardu, siekti tam tikro tikslo. Taigi esminis klausimas, kaip pasiekti bet kurios statutinės institucijos pareigūnų teisių ir pareigų vientisumo? Tai reikštų, kad asmuo, stodamas tarnybon, išipareigodamas atlikti tam tikras pareigas, atstovauti institucijos interesams, priedermes prisiima laisvu noru kaip sutartines (santvartinės) funkcijas, o ne kaip prievolę. Vadinasi, individo pareigos turi atsirasti ne iš institucinės prievartos, o iš paties individo vidinio nusiteikimo pasirinktai tarnybai, savanoriškai prisiimti tarnybos keliamus reikalavimus. *Valstybės tarnautojo statusas demokratinėje visuomenėje apibūdinamas kaip būtinas ryšys tarp pareigų, teisių ir jų įgyvendinimo.* Suprantama, kad kiekviena filosofinė teorija, jos skelbiami tikslai yra idealūs, pateikia idealių vertybių charakteristiką. Teisių ir pareigų dermės analizė statutinės tarnybos požiūriu pirmiausia orientuota ugdyti profesinę sąmonę kaip teisinės realybės pradą, jos kūrėją.

Pareigų ir teisių darnos klausimai, vertinant šiuolaikinės tarnybos filosofijos požiūriu, yra tiesiogiai susiję su individo naudos siekiu arba – laisvės bendrąja samprata plėtra. Tai reikštų, kad pareigūnas, prisiimdamas vykdyti sudėtingesnes pareigas, kartu siekia įgyvendinti savo subjektines teises, kurti savo gerovę. Taigi „gerovės“ sąvoka vartojama plačiąja prasme. Jos turinys apima ne tik buitines, bet ir su žmogaus būtimi susijusias problemas. Taigi žmogaus laisvės problema tiesiogiai siejasi su dabartine „pareigūno“ sąvoka ir pasireiškia per autonomiškos veiklos plėtrą. Sudarytos sutarties pagrindu jis gauna galimybę prisiimti naujų pareigų, kad jomis legalizuotų, įgyvendintų ar gausintų savo subjektines teises¹⁵⁶. Pareigūno vidinis nusiteikimas, jo profesinė sąmonė negali būti priešinama su žmogiškąja prigimtimi, draudžiant pasirūpinti savimi. Tai prieštarautų jo interesams, dirbtinai kurtų ne lygiateisius,

¹⁵⁶ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 327.

kolegialius, o pavaldumo ir beatodairiško paklusnumo institucijai santykius.

Tuo tikslu yra kuriama atlyginimų, paskatų, kaip svertų sąžiningai dirbti, sistema. Ji palaikoma kuriant tradicinę pakopinę rangų sistemą. Tai nebūdinga tarnautojams, priimtiems samdos, t. y. darbo įstatymų, pagrindu. Ši sąlyga numato nemažai kliūčių siekiantiems aukštesnių pareigybių valstybės tarnyboje ir daro didelę įtaką vidiniam tarnybos administravimui. Tai suteikia ypatingą turinį sąvokai „karjeros“¹⁵⁷ valstybės tarnautojas“ jau vien todėl, kad, pavyzdžiui, policininko karjera reiškia ne tik „nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų tarnyboje“ (žr. VTĮ 2 str. 7 d.), bet kartu keliami papildomi reikalavimai, pavyzdžiui, dėl policijos pareiginio laipsnio suteikimo. Kartu reikia atkreipti dėmesį į pareigūnų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų reliatyvumą. Labai sunku įvertinti pareigūno veiklą grynai objektyviai. Šis procesas sunkiai reguliuojamas teisiškai, todėl daug kas, sprendžiant pareigūno karjeros ir kitas problemas, priklauso aukštesniųjų pareigūnų nuožiūrai.

Tarnautojų atlyginimų kėlimo tvarka paprastai yra reglamentuota įstatymais, priklauso nuo tarnybos stažo ir kitų aplinkybių. Pareigūnų algą sudaro įvairūs mokėjimai. Pagrindinės algos, papildomų apmokėjimų, priedų, kompensacijų, pašalpų ir kitų išmokų dydį bei skyrimo tvarką reguliuoja Lietuvos Respublikos įstatymai. Pavyzdžiui, Austrijoje kas dveji metai gaunamo atlyginimo dydis savaime pakeliamas iki kito didesnio lygio. Lietuvos VTĮ 25.2 straipsnis nustato, kad valstybės tarnautojų atlyginimai yra keliami kas treji metai pridėdant 3 proc. pareiginės algos¹⁵⁸.

Taigi remiantis šia apžvalga, galima teigti, kad institucijos vidinis administravimas yra viešųjų santykių sritis, turinti daug savitumų. Tarnybinės teisės sistema yra veikiama įvairių teisės šakų, moralės normų, tradicijų, kitų socialinių imperatyvų, įtvirtintų įstatymais, statutais, kitais poįstatyminiais, žinybiniais aktais. Tarnybinės teisės objektas yra savitas ir konkretus – valstybės institucijų ir jų tarnautojų organizaciniai, funkciniai santykiai.

¹⁵⁷ Valstybės tarnautojo karjera – sėkmingas valstybės tarnautojo kilimas valstybės tarnyboje užimant aukštesnes pareigas. Karjeros principas, kuris įtvirtinamas tarnybos įstatymuose, – tai nuostata, kad nuolatinio valstybės tarnautojo kilimas valstybės tarnyboje priklauso nuo jo kvalifikacijos ir asmeninių pranašumų. Karjera – tai tam tikro rungtyniavimo procesas. Ši tema plačiau analizuojama 2 dalyje „Specialieji klausimai“.

¹⁵⁸ Valstybės tarnautojams priedą už tarnybos stažą sudaro 3 proc. pareiginės algos už kiekvienus trejus tarnybos Lietuvos valstybei metus. Šio laikotarpio suma negali viršyti 30 proc. pareiginės algos. Žr.: Lietuvos Respublikos 2002 m. liepos 5 d. įstatymo Nr. IX-1044 (Žin., 2002, Nr. 73-3103) redakcija.

7. Valstybės tarnautojų įtaka valstybės politikai

Reikėtų atkreipti dėmesį į kai kuriuos klausimus, kurie yra skirti formuoti valstybės tarnybos valdymo prielaidas apskritai. Demokratinio pasaulio aktualija, kaip racionalizuoti valstybės tarnybą, kaip sukurti lanksčią ir efektyvią institucijų sistemą, gebančią greitai ir iniciatyviai spręsti šiuolaikines valstybės ir visuomenės, atskirų bendruomenių problemas. Valstybės tarnyboje vis labiau įsitvirtina plačios kompetencijos pareigūno modelis, perimtas iš užsienio šalių didelių įmonių, verslo valdymo praktikos. Tačiau akivaizdu, kad, tobulinant šių procesų valdymą, negalima pažeisti konservatyvumo ir novatoriškumo principų vidinės dermės, antraip nebus įmanoma palaikyti evoliucinių visuomenės raidos tendencijų, įtvirtinti stabilios ir todėl visuomenės akyse saugios valstybės įvaizdį.

Stiprinant viešojo administravimo institucijų vadybines funkcijas, pastaruoju metu pastebima ir svarbių kokybinių pokyčių, pasireiškiančių profesionalių tarnautojų (valstybės tarnybos subjektų) įtakos valstybiniam valdymui stiprėjimu. Pirmiausia tai pasireiškia per pareigūnų administracinių įgaliojimų plėtrą. Kaip žinome, statutinių institucijų uždavinys – įgyvendinti politikų nustatytas valstybės valdymo nuostatas, atliekant pavestas funkcijas. Vadybinio modelio taikymas policijos, muitinės bei kitų statutinių institucijų administravime yra naujas dalykas, keliantis tam tikrų sunkumų, net provokuojantis šių tarnybų vidaus administravimo nukrypimų. Tai reiškia per šimtmečius susiformavusios valstybės karjeros tarnybos sistemos racionalizavimą bei modernizavimą, pasikėsinimą permodeliuoti senąsias, iš dalies ar visiškai atgyvenusias tradicijas.

Ši plėtra apima ne tik novatorišką požiūrį į valstybės tarnybos administravimą, bet suponuoja naujas ar pasikeitusias institucijų funkcijas. Pavyzdžiui, plečiasi ir darosi vis sudėtingesni valstybės tarnybos socialiniai uždaviniai, keičiasi jos veikla socialinių paslaugų teikimo srityje¹⁵⁹. Juos įgyvendinant didėja profesinio pasirengimo, kvalifikaciniai reikalavimai.

Valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų vaidmuo valdant valstybę pastaruoju metu sustiprėjo suteikus jiems didesnius įgaliojimus teikti pasiūlymus rengiant įvairių sričių įstatymų projektus, strategines viešojo

¹⁵⁹ Statutinės tarnybos paslaugos samprata apskritai siejama su pagalba asmeniui, bendruomeni, su šių tarnybų požiūriu į pilietinės visuomenės poreikius, todėl šios funkcijos neįmanoma įtvirtinti tarp kitų atitinkamų tarnybų tradicinių uždavinių.

administravimo programos, projektus ir kita. Šioje veikloje institucijų vaidmuo daugiausia pasireiškia dviem formomis:

1. dalyvauja rengiant įstatymų projektus ir kartu turi įtakos būsimo įstatymo turiniui (pvz., užtikrinant, kad nebūtų pažeistas konservatyvumo ir novatoriškumo darnos principas);
2. pačios institucijos turi tam tikrus joms priskirtus įgaliojimus priimti teisinius aktus, atlikti viešąjį administravimą, remdamosi turima diskrecine valdžia.

Reikia pabrėžti, kad institucijų vidaus administravimo pokyčiams turi įtakos ir įstatymų rengimo procesas. Šiandieninėje Lietuvoje įstatymų projektų rengimas yra viena iš Vyriausybės – ministerijų bei jų institucijų ir įstaigų – funkcijų. Ši veikla pripažįstama kaip vienas iš svarbiausių Vyriausybės programos įgyvendinimo aspektų.

Įstatymo projektų rengimas ministerijose, žinybose apgaubtas paslaptimumo. Ministerija konsultuojasi su suinteresuotomis organizacijomis ir paprastai neatskleidžia visuomenei nei projekto turinio, nei konsultacijų pobūdžio tol, kol projektas nebūna pristatytas Seimui. Konsultacijų procesas yra konfidencialus. Pristačius projektą Seimui, šios institucijos pareigūnai ir politikai tęsia darbą savo „užkulisiuose“.

Savo ruožtu Seimo nariai, ketinantys pateikti projektą, paprastai konsultuojasi su atitinkamų institucijų ir įstaigų pareigūnais tiek prieš projekto pristatymą, tiek ir svarstant Seime. Suprantama, pasitaiko ir tokių atvejų, kai po ilgų ir įvairių konsultacijų įstatymo projektas visiškai pasikeičia.

Galimybė dalyvauti rengiant norminių aktų projektus labai išplečia valstybės tarnautojų įgaliojimus, keičia jų socialinį statusą. Aukštos kvalifikacijos, turinčių didelę patirtį pareigūnų įtaka pasireiškia ne vien rengiant įstatymus, norminius aktus, bet ir kitiems Seimo veiklos aspektams. Ministerijose rašomos ministrų kalbos, Seimo atsakymai, atsakymai į Seimo narių paklausimus, rengiama medžiaga debatams įvairiais vyriausybės politikos klausimais.

Aukštos kvalifikacijos pareigūnų vaidmens augimas pasireiškia ir administracinės justicijos srityje. Reikėtų įsigilinti į žiniasklaidoje reiškiamą nepasitenkinimą Lietuvos vykdomąja valdžia, esą stiprėja valstybės tarnybose politinė įtaka, jos kaip „pilkojo kardinolo“ vaidmuo, nulemiantis vyriausybės politinį kursą. Ar tokie teiginiai turi pagrindo? Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, įgyvendinamas politikos nuo valdymo atskyrimo principas (žr. 1 schemą). Galima sakyti, kad vadovaujantis šia nuostata apibrėžiami (atribojami) valstybės tar-

nautojai, statutiniai pareigūnai, karo tarnybos kariai. Be to, VTĮ 6 straipsnis valstybės tarnautojų pareigybes skirsto į:

- 1) karjeros;
- 2) politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
- 3) įstaigų vadovų;
- 4) pakaitinių.

Savu ruožtu, pavyzdžiui, atsižvelgiant į kvalifikacinius reikalavimus, šalyje susiklosčiusias administravimo tradicijas, skirstomi statutiniai pareigūnai¹⁶⁰. Viena iš tokių tarnybinės gradacijos priežasčių – sudaryti pareigūnams palankias sąlygas pagal turimą kompetenciją atlikti tarnybines užduotis, apsaugoti priedermių įgyvendinimą nuo įvairių, taip pat ir politinių, kliuvinių.

Kita vertus, aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojų įtaka, formuojant šalies strateginius tikslus, tokia reikšminga, kad valstybės tarnyba (institucija ar įstaiga) negali būti neutrali, nešališka ir visiškai nepriklausoma nuo politinės raidos tendencijų. Jų aukšti, atsakingi pareigūnai dalyvauja sprendžiant politinius klausimus, rengia vyriausybės programas ir konsultuoja net šalies vadovus politikos klausimais, padeda jiems apibrėžti ar detalizuoti valstybės veiklos politiką, priimant principinius sprendimus konkrečioje valstybinio valdymo srityje. Nors galutinio sprendimo priėmimas priklauso šalies Prezidentui, Ministrui Pirmininkui ar ministrui, dažniausiai jie visiškai pasikliauja savo patarėjais, nes jie daugeliu atvejų yra tos srities profesionalai, turi didelę praktinės veiklos patirtį. Reikia manyti, jei aukšti pareigūnai priešinasi kokiai nors Vyriausybės priemonei, nepalaiko, kad atitinkamas santykis būtų reglamentuotas įstatymu, jų nuostata gali būti beveik neįveikiama. Kai politikų ir profesionalių tarnautojų požiūriai sutampa, politinės programos įgyvendinamos gana sklandžiai. Kyla klausimas, kaip vertinti šias pareigūnų statuso raidos tendencijas?

¹⁶⁰ Tarnybos pareigybių hierarchiją nustato atitinkamos tarnybos statutas, todėl čia nėra vienodų reikalavimų. Turint galvoje didžiąją šių tarnybų vidaus santykių etosą, tradicijų reikšmę, negalima nekritiškai remtis ir kitų šalių patirtimi. Žr., pvz., R. Jovaišienė. Lietuvos mutinės pareigūnų pareigybių kvalifikacinių reikalavimų nustatymo problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 48 (40), p. 33–45.

3 skirsnis

ŠIUOLAIKINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS PARADIGMA

Ironiška, bet filosofinį liberaliosios demokratijos viešpatavimą lydi vis didėjantis nepasitenkinimas jos praktine veikla. Nuo Maskvos iki Šv. Luiso Rytuose, nuo Mechiko iki Kairo gilėja nusivylimas viešosiomis institucijomis. Nors Amerikos demokratinės institucijos pradeda savo trečiąjį šimtmetį, tačiau jaučiama, kad vis labiau abejojama mūsų nacionaliniu savivaldos patyrimu. Kitoje pasaulio dalyje buvusios komunistinės Eurazijos šalys suvokė, jog privalo kurti savą demokratinio valdymo sistemą nuo pagrindų.

Robert D. Putnam

Šis skirsnis skirtas svarbiam šių dienų policijos, kitų statutinių tarnybų mokslinio tyrinėjimo klausimui, kaip geriau užtikrinti žmogaus saugų gyvenimą? Vakarų demokratijos valstybės kuria novatorišką viešosios tvarkos palaikymo koncepciją, kuri mokslo literatūroje įvardijama kaip naujoji teisės saugos palaikymo politika. Jos branduolį sudaro mokslinės ir praktinės rekomendacijos, patarimai, kaip viešųjų santykių administravime telkti bendras visuomenės ir teisės saugos institucijų pajėgas, kurti saugią aplinką plėtojant vadybinį tarnybinės veiklos aspektą.

Lietuvos policijos, finansinių nusikaltimų tyrimo, specialiųjų tyrimų ir kitų tarnybų sąveikos su aptarnaujamomis bendruomenėmis problemos analizuojamos remiantis sociologinių tyrimų duomenimis. Autorius 1996–2001 m. organizavo pareigūnų ir civilių asmenų apklausas. Iš viso apklausta keli tūkstančiai asmenų. Remiantis surinktais duomenimis, bandoma atskleisti kai kurias policijos ir visuomenės santykių raidos tendencijas. Suprantama, kad ši studija apima mažą dalį klausimų,

kurie kyla subjektams, vykdančioms administracinę reformą, kuriantiems atitinkamų statutinių institucijų teisės aktų projektus. Tai galėtų būti svarbus atspirties taškas modernizuojant Lietuvos policijos teisę, policijos ir kitų statutinių tarnybų pareigūnų rengimą socialiai orientuotam darbui bendruomenėje.

1. Naujoji viešojo administravimo tarnyba

Terminas „naujoji tarnyba“ vartojamas, norint pabrėži šiuolaikinio viešųjų santykių administravimo, remiantis vadybiniais modeliais, ypatumus. Daugelyje teoretikų ir šios srities specialistų darbų sutelkiamas dėmesys į piliečių dalyvavimą, pilietines iniciatyvas tvarkant bendruomenės reikalus, puoselėjant jos socialines vertybes. Kitaip sakant, naujojo administravimo tyrimo objektas – erdvės paieška dialogui, svarstymams, kuriuose kaip lygiaverčiai partneriai dalyvautų biurokratija¹⁶¹ ir piliečiai, bendromis pastangomis spręstų jų kasdienes problemas, kurtų ir įgyvendintų strateginius projektus, reikšmingus pilietiškumo raidai. Statutinės valstybės tarnybos yra sudedamoji valstybės tarnybos dalis ir negali nepaisyti demokratinių naujosios tarnybos nuostatų.

Šių dienų valstybės tarnybos teorijos labai įvairios, tad reikėtų išskirti bent keletą pavyzdžių, pateikiančių sisteminių požiūrį į naująją tarnybą. Statutinių tarnybų veikla, kaip jau analizuota kituose skirsniuose, yra orientuota saugoti, palaikyti ir puoselėti socialines vertybes, todėl daugiausia dėmesio, mūsų manymu, skiriama teorijoms, skatinančioms analizuoti ir pačių viešųjų tarnybų administravimą vertybiniais požiūriais. Į naujojo viešojo administravimo reikalavimus atsižvelgia ir mūsų šalies įstatymų leidėjas. Pavyzdžiui, 2002 m. balandžio 23 d. priimta konceptualiai nauja Valstybės tarnybos įstatymo 2.1 straipsnio redakcija¹⁶². Es-

¹⁶¹ Biurokratijos sąvoka čia pateikiama plačiąja prasme – valstybės tarnautojų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, visumai reikšti.

¹⁶² Valstybės tarnyba – teisinių santykių, atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeičius ar jį praradus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administravimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimančios ir įgyvendinančios teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo

minis straipsnių formuluočių skirtumas tas, kad 1999 m. redakcijos VTĮ vis dar kaip vienareikšmes gretino pareigūno ir valdininko sampratas. Valstybės tarnyba traktuojama kaip griežtai apibrėžta teisinių santykių tarnyboje visuma. Institucijų, įstaigų misija – tai tarnautojų, kurių tarnybinio, grynai teisinio statuso įgijimą, pasikeitimą ir praradimą reglamentuoja įstatymas, darbas. Vadinasi, įstaigos, jų pareigūnai įpareigoti atstovauti valstybės, kaip savarankiško subjekto, interesams ir negali veikti kaip iniciatyvus visuomeninių santykių dalyvis. Iš to plaukia, kad *socialinio tikslingumo turinys yra apibrėžiamas vien įstatymu*, atsiribojant nuo kitų socialinių normų, kitaip sakant, nuo pilietinės teisės sampratos. Pilietinės teisės sąvoka reiškia, kad teisė ir įpareigojimai veikti kildinami iš visuomenės ir netapatinami su įstatymu. Įstatymas yra laikomas pagrindine teisės išraiškos forma, priemone siekti socialinių tikslų.

Naujoji straipsnio redakcija pateikia daug platesnį šios sąvokos turinį, suteikia galimybę atitinkamai veikti atsižvelgiant į pakitusias veiklos aplinkybes, santykių įvairovę, pavyzdžiui, įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką, jos įgyvendinimo koordinavimą, priimančias teisės aktus ar įgyvendinant jų reikalavimus. Suprantama, kad pasikeitęs valstybės tarnybos traktavimas yra nulemtas sparčios visuomeninių procesų raidos, orientacijos palaikyti bendrąsias vakarietiškas viešojo administravimo tendencijas.

Šiuolaikinę valstybės tarnybą sparčių socialinių procesų kontekste analizuoja užsienio šalių (pvz., Ch. King ir S. Camila¹⁶³) autoriai. Šias mintis vis plačiau generuoja mūsų šalies mokslininkai (pvz., 2002 m. Lietuvos teisės universitete vien šioms problemoms tyrinėti pradėtas leisti mokslo darbų leidinys „Viešoji politika ir administravimas“). Taigi mokslas siekia atskleisti visuomenės raidos dėsningumus ir atkreipia dėmesį į naujai besiformuojančios vadybinės valstybės institucijų, įstaigų viešojo administravimo pokyčių būtinybę iš vidaus. Atsižvelgiant į laikmečio reikalavimus, viešajame administravime būtina laikytis trijų esminių nuostatų:

- *Piliečius vertinti ne kaip klientus ar vartotojus, o kaip partnerius*, bendrai veikiančius, kartu sprendžiančius atitinkamas bendruomenės problemas. Vadinasi, viešajame administravime reikia mažinti kontrolę, viešųjų reikalų tvarkymą grįsti viešu atsiskai-

administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma. 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 (Žin., 2002, Nr. 45–1708) redakcija.

¹⁶³ Ch. King, S. Camilla. *Government is Us*. – California: Thousand Oaks, Sage Publications, 1998.

tomumu ir pasitikėjimu, daugiau pasikliaujant suinteresuotųjų bendradarbiavimu.

- *Svarbiausi veiklos vertinimo kriterijai – gebėjimai reaguoti į socialines problemas, o ne aukšti vadybinio efektyvumo (valdymo meno) rodikliai.* Didžiausios tarnybos investicijos turi būti nukreiptos į piliečių dalyvavimą, savitarpio pasitikėjimą sprendžiant žmonių problemas, tenkinant jų poreikius. Ši tema, kaip labai sudėtinga ir turinti didelės svarbos praktikai, gvildenama daugelio autorių, pavyzdžiui, R. Boxo¹⁶⁴, J. Brysono, B. Crosby¹⁶⁵, J. C. Thomo¹⁶⁶ ir kitų. Vertinant administravimo rezultatus, dėmesys kreipiamas į institucijų, įstaigų tarnybos svarbą konkrečiai socialinei aplinkai, analizuojamos jos raidos tendencijos.
- *Visuomenės socialinio aktyvumo, dalyvavimo tvarkant viešuosius klausimus motyvacija.* Naujojo viešojo administravimo prielaidų tyrinėjimai pateikė praktiniu požiūriu labai svarbų įspėjimą, kad negalima painioti dviejų skirtingų dalykų:
 - a) pilietiškumo, iniciatyvaus dalyvavimo tvarkant bendrus reikalus ir
 - b) individo kovos už savo buitį, gyvenimo pagerėjimą.

Tai savarankiškos problemos, ir jas reikia vertinti remiantis skirtingais kriterijais. Jų suplakimas į vieną iškreipia socialinio intereso, socialinio tikslingumo ir kitų sąvokų esmę.

2. Pilietiškumas ir „visuomeniškumas“ ginant socialines vertybes

Aktyvaus dalyvavimo viešajame administravime, kitų pilietinių iniciatyvų negalima tiesiogiai sieti su asmens siekiais pagerinti savo gyvenimą. Jei asmenį slegia sudėtingos ir sunkios socialinės problemos, jis neturi darbo, dalyvavimas pilietinėse akcijose gali įgyti visai ne demokratinių, ne pilietinių pobūdį, virsti bandymu tenkinti savo gyvybinius inte-

¹⁶⁴ R. Box. *Citizen Governance*. – California: Thousand Oaks, Sage Publications, 1998.

¹⁶⁵ J. Bryson, B. Crosby. *Leadership for the Common Good*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

¹⁶⁶ J. C. Thomas. *Public Participation in Public Decisions*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

resus, prisidengiant aukštomis idėjomis¹⁶⁷. Pavyzdžiui, nedarbas eliminoja žmogų iš veiklos, žeidžia jo žmogiškąją prigimtį – jis praranda galimybę ugdyti savo kūrybines galias, pasirūpinti pačiu savimi, savo teisėmis. Taigi pažeidžiama jo socialinė prigimtis, socialiai orientuoto gyvenimo būdo strategija. Be to, svarbu skirti asmens poreikius, kaip neatsiejamą socialinių interesų dalį, ir visuomenės požiūriu nepagrįstus bandymus ieškoti lengvatų ir išimčių savo įgeidžiams tenkinti. Istorija apipinta tokio pobūdžio kaip Tado Blindos ar Robino Hudo „žygdarbių vardan liaudies“ legendomis. Apstu apsimetinėjimų „visuomeniniais“. Statutinių įstaigų praktikoje daug pavyzdžių, kai bandoma, apsimetant „pagalbiniais“, prisišlieti prie kelių policijos, tikintis gauti jų užtarimą pažeidus kelių eismo taisykles, ar pan. Tai atskira ir labai plati studijų tema¹⁶⁸. Todėl mokslo literatūroje, norint atskirti socialines vertybes nuo grynai žmogiškųjų, materialinių, vartojamos specialios sąvokos, pavyzdžiui, „socialinis kapitalas“¹⁶⁹. Taip įvardijamos pilietinės visuomenės vertybės.

Taigi viena iš pagrindinių naujojo viešojo administravimo sąvokų yra „pilietiškas“, plaukiantis iš pilietinės visuomenės koncepcijos. Pilietiškas pasireiškia per asmenų pilietinės veiklos įgūdžius. Sąvokos „pilietiškas“, „pilietinė visuomenė“ yra vartojamos ne tik teisininkų, bet ir politologų, sociologų, ekonomistų, filosofų darbuose. Šioms sąvokoms reikšti vartojami ir kiti terminai: „atvira visuomenė“, „demokratinė visuomenė“ ir kiti. Reikia manyti, kad šie terminai nėra sinonimai, ir turėtų būti vartojami atskleidžiant jų turinio skirtumus. Paprastai jie visi kildinami iš romėnų teisės sąvokų: „*populus*“, „*populicum*“, „*publicum*“, reiškiančių liaudis, gyventojai, t. y. skirtų viešiesiems, reiškiantiems atvirumą visuomenei, santykiams reikšti. Joms priešina-

¹⁶⁷ Skurdo problema taip pat yra socialinė, ir autorius nesiūlo atsiriboti nuo skurstančiųjų. Pilietinių akcijų paskirtis tobulinti visuomeninius santykius, daryti teigiamą poveikį primityviam atskirų individų gyvenimo būdai. Šį klausimą autorius plačiau analizuoja leidinyje: A. Laurinavičius. Žmogaus teisės ir policijos veikla. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, p. 145–165.

¹⁶⁸ Šia tema autorius rašo veikaluose, skirtuose analizuoti policijos administracinę veiklą: A. Laurinavičius. Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 2000; A. Laurinavičius. Žmogaus teisės ir policijos veikla. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002 ir kt.

¹⁶⁹ „Socialinis kapitalas“ šiuo atveju suprantamas kaip visuomeninių ryšių tinklas, normos, bendruomenėje per papročius ar tradicijas ir realiai veikiančios viešuosius santykius, tarpusavio pasitikėjimas ir kiti dalykai, padedantys koordinuoti veiksmus ir bendradarbiauti bendram labui.

mos kitos – reiškiančios uždaramą „*privatum*“, „*proprium*“ sąvokos. Kaip teisės kategorijas pilietiškumui reikšti XIX a. pabaigoje šias sąvokas pradėjo vartoti vokiečių teisininkas R. Iheringas¹⁷⁰. Vėliau atviro visuomenės sąvoką, siekdamas pabrėžti pilietinės teisės vaidmenį palaikant tvarką visuomeninėje, išpopuliarino anglų filosofas neopozityvistas K. Popperis veikale „Atvira visuomenė ir jos prieštai“ (*The open society and its enemies*, 1944 m.), atkreipdamas dėmesį į tokios visuomenės (jos valstybės, piliečių, jų susivienijimų) bruožą – sutartinai paklusti „įstatymo valdžiai“¹⁷¹. Taigi naujai atsirandančios sąvokos padeda atskleisti pilietinės visuomenės terminą, jis viešojo administravimo teorijoje įgyja naują, konkretesnę turinį. Šiandien teiginys, kad pilietinei visuomenei sukurti neužtenka iš piliečių apskritai reikalauti socialinio aktyvumo, neginčijamas. Žmogaus ir pilietinių teisių įgyvendinimas galimas, kaip rašo A. Vaišvila, per „organizuotus individus“. Organizuotumas išskyla kaip būtinas asmens teisių įgyvendinimo būdas, vadinasi, – ir kaip instrumentas atvirai, arba pilietinei, visuomenei bei teisinei valstybei sukurti¹⁷². Atsiradęs supratimas, kad tarp visuomenės ir valstybės, tarp piliečių ir valdžios, kuriant šiuolaikinę demokratinę valstybę, turi atsirasti aktyvi „tarpininkavimo institucijų“, mūsų literatūroje dažnai vadinamų nevalstybiniais, visuomeniniais dariniais, bendruomenėmis¹⁷³, sistema. Šios institucijos iki smulkmenų žino ir suvokia piliečių poreikius, interesus, nes tai jų pačių problemos. Vadinasi, mokslo uždavinys analizuoti „tarpininkavimo institucijų“ patirtį ir plėtoti platesnę jų veiklą. Šeima, darbo grupės, bažnyčia, piliečių asociacijos, kaimynijos, savanoriškos organizacijos, netgi sporto grupės padeda užmegzti ryšius tarp individo ir pilietinės visuomenės. Šie dariniai padeda žmonėms apibrėžti savo interesus bendruomenės interesų kontekste.

Reikia sutikti su neginčijamu teiginiu, kad „grynojo“ lietuviškojo viešojo administravimo būti negali, o galimas tik lietuviškasis modelis, kurį kuriant būtina perkainoti vertybes, priimti naujas šios srities paradigmas¹⁷⁴. Todėl modernaus viešojo administravimo sistemoje svarbus

¹⁷⁰ Ihering von R. *Der Zweck im Recht*. Auflage. – Leipzig, 1923. Bd. I. 6–8. (Lietuviškas leidimas „Kova dėl teisės“. Vertė A. Janulaitis. – Kaunas, 1923).

¹⁷¹ K. Поппер. *Открытое общество и его враги*. – Москва, 1992, том I, с. 8–9.

¹⁷² A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 124.

¹⁷³ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000, p. 7–11.

¹⁷⁴ S. Puškorius, A. Raipa. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai // *Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai*. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, t. 2, p. 14.

vaidmuo tenka šiuolaikinės organizacijų teorijos taikymui, pasitelkiant empirinius mokslo tyrimo metodus bei skirtingų šalių šiais klausimais sukauptą informaciją. Šiuo atžvilgiu svarbi, pavyzdžiui, L. Chapin ir R. Denhardt'o¹⁷⁵ patirtis, įvardyta „Pirmiausia – piliečiai“ (*Citizens First*). L. Chapin, būdama Floridos Orang County apskrities pirmininke, remdamasi savo praktine patirtimi, analizavo piliečių dalyvavimą įgyvendinant programą „Pirmiausia – piliečiai“. Remdamasi tyrinėjimo rezultatais, ji pateikė atsakingo, pilietiško asmens sąvokos turinį:

- pilietiškumas atsiskleidžia veikloje, kuria reiškiamas susirūpinimas bendruomenės reikalais;
- bendruomenės tikslai yra svarbesni už trumpalaikius asmeninius interesus;
- prirėkęs savo noru prisiima atsakomybę už tai, kas vyksta kaimynijoje ar bendruomenėje.

Šios pilietinės savybės sukuria prielaidas efektyviai sąveikai su valstybės tarnybomis, išreiškia pilietiško esmę vykdomosios valdžios atžvilgiu. Daugelis pasaulio mokslininkų remiasi R. Putnamo studija „Kad demokratija veiktų“ (*Making Democracy Work*). Jis, pasitelkdamas administravimo specialistų, mokslininkų, kelis dešimtmečius tyrinėjo ir analizavo Italijos, JAV viešojo administravimo patirtį. Jis teigia, kad šalies viešojo administravimo tradicija iš esmės priklauso nuo pilietiška aktyvių asmenų, besijungiančių į įvairias grupes arba asociacijas bendrai veiklai. Jos atlieka labai svarbų vaidmenį mažinant skurdą, tobulinant švietimą, sveikatos apsaugos sistemą ir itin svarbu – pasipriešinant nusikalstamumui, užtikrinant saugų žmonių gyvenimą.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad tobulinant viešąjį (vidaus ir išorės) administravimą, kuriant savąjį tarnybinės veiklos modelį, svarbu nustatyti pagrindinius atramos taškus, orientuotus į pilietinės visuomenės teisės sampratą ir būtinus kriterijus plėtoti novatorišką statutinių tarnybų veiklą.

¹⁷⁵ L. W. Chapin, R. B. Denhardt. Putting Citizens First in Orange Country, Florida // National Civic Review. (Summer–Fall), 1995. Vol. 84. No. 3, p. 210–217.

3. Valstybės tarnybų pasirengimas dirbti su piliečiais

Kitas novatoriško administravimo aspektas – valstybės tarnybų pasirengimas dirbti su piliečiais. Tai gali būti įvardyta kaip sudėtinga adekvataus reagavimo, priimant sprendimus, teikiant socialines paslaugas, problema. Viešojo administravimo subjektai turi gebėti bendradarbiauti su įvairiais socialiniais dariniais, jų interesams atstovaujančiais ir pasirengusiais priimti atsakomybę už tam tikrų klausimų bendruomenėje sprendimą, asmenimis. Tai galima apibrėžti kaip vadybos¹⁷⁶ metodų šiuolaikiniame administravime taikymą siekiant savo sprendimais bei tarnybiniais veiksmais atsižvelgti į piliečių poreikius bei interesus, tobulinti jų teisių ir laisvių įgyvendinimą, modeliuoti strateginiu požiūriu svarbių procesų raidą.

Naujoji administravimo teorija plėtoja pastaruosiu metu labai populiarią tarnavimo arba pagalbos visuomenei teikimo temą. Statutinių tarnybų paslaugos funkcija demokratinėse valstybėse yra išplėtotą skirtingai. Keliami reikalavimai reiškia siekį arba tendenciją šią instituciją įpareigoti aktyviai dalyvauti kuriant atvirą, saugią pilietinę visuomenę. Problema ta, kad paslaugų teikimo aspektas išlieka gana neaiškus, sunkiai apibrėžiamas, nes sunku nustatyti tokio pobūdžio veiklos vertinimo kriterijus. Socialinė paslauga nelaikoma, pavyzdžiui, pasų ar įvairių leidimų išdavimas. Tai paslaugos, susijusios su pagalba visuomenei, bendradarbiavimu palaikant ir tobulinant bendruomenės ir atskirų asmenų saugą, o pirmiausia – tarnybų reformos, kad jų įstaigų parama prireikus būtų kiekvienam lengvai prieinama. Todėl, pavyzdžiui, policijos, kaip paslaugų teikėjos, funkcija yra labiau susijusi su policijos požiūriu į visuomenę negu su šios funkcijos įtvirtinimu tarp kitų tradicinių policijos uždavinių¹⁷⁷.

Novatoriškos valstybės tarnybų veiklos teorijos kategoriškai neigia tradiciškai susiklosčiusį požiūrį į piliečius kaip vien „paslaugų vartotojus“. Tokią koncepciją jos kritikuoja kaip ribotą, trukdančią analizuoti atitinkamus procesus iš esmės. Pagal šiuolaikinius administravimo modelius valstybės paslaugų įstaigų ir privataus sektoriaus tarnavimo modelis yra atskiriamas nuo pilietinių – viešojo administravimo – pro-

¹⁷⁶ Vadyba – visuma veiksmų, pasirinktų remiantis informacija apie objektą ir turinčių tikslą palaikyti arba pagerinti jo funkcionavimą atsižvelgiant į esamą padėtį ir išskeltus tikslus.

¹⁷⁷ Europos policijos etikos kodeksas, p. 26.

blemų sprendimo. Pavyzdžiui, VTĮ 2002 m. redakcijos nuostatos netaikomos asmenims, teikiantiems viešąsias paslaugas visuomenei bei atliekantiems ūkines ir technines funkcijas. Kalbėdami apie viešąsias paslaugas, suprantame, kad jų vartotojas visą dėmesį sutelkia į savo troškimus, norus bei tai, kaip juos kuo greičiau patenkinti. Novatoriškas administravimas yra orientuotas sutelkti piliečių dėmesį į bendros gerovės siekius ir ilgalaikius socialinių procesų padarinius. Pagrindinė šios teorijos idėja yra skatinti kuo daugiau žmonių atlikti savo kaip piliečio pareigas, o valstybės tarnybas ir jų tarnautojus – būti kuo dėmesingesnius piliečių poreikiams, puoselėti abipusį dėmesingumą.

Negalima pakankamai gerai suprasti naujosios viešojo administravimo tarnybos raidos, neanalizuojant, kaip keičiasi statutinių tarnybų profesinės vertybės, koks jų poveikis pareigūnams įgyvendinant savo tarnybines priedermes. Viena iš labai svarbių vertybių reikšmių yra ta, kad valstybės tarnautojas jaustųsi iniciatyvus, teisėtas viešųjų santykių administravimo proceso dalyvis. Institucija, pareigūnas ir piliečiai turi vienodai suprasti tarnautojo, pareigūno darbo prasmingumą, o tai, kaip teigia G. L. Wamsley, F. W. Jamesas, gali įvykti demokratizuojant, diegiant viešajame administravime vadybinius metodus¹⁷⁸. Panašios nuomonės šiuo klausimu laikosi ir H. G. Fredericksonas, teigdamas, kad viešojo administravimo atstovai prisiima atsakomybę už tai, kad santykiai tarp organizacijų ir visuomenės būtų formuojami taip, kad įtvirtintų pradėtą vartoti sąvoką „bendras gėris“¹⁷⁹.

Taigi viešojo administravimo demokratizavimas suprantamas kaip viešųjų santykių, pasitelkus vadybos¹⁸⁰ metodus, modeliavimas taip, kad būtų atsižvelgta į abiejų šalių interesus. Administracinis santykis tradiciškai suvokiamas kaip teisinis, kuriame šalys nėra lygiateisės, ir ši taisyklė išlieka įgydama kiek kitokią prasmę.

Valstybės tarnautojo statuso pripažinimas siejamas su būtinybe plėsti jo diskrecinius įgaliojimus – veikti savo nuožiūra. J. Vinzant ir L. Crothers darbe „Gatvės lygmens vadovybė“ (*Street Level Leadership*) šiuo požiūriu nagrinėja valstybės tarnybų – policijos pareigūnų ir socialinių darbuotojų veiklą ir daro išvadą, kad ji darosi vis sudėtingesnė, iš esmės keičiasi pati bendrabūvio palaikymo bei tobulinimo filosofija.

¹⁷⁸ G. L. Wamsley, F. W. James. *Refounding Democratic Public Administration*. – California: Thousand Oaks, Sage Publication, 1996, p. 21.

¹⁷⁹ H. G. Frederickson. *The Spirit of Public Administration*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1997, p. 52.

¹⁸⁰ Vadybos procesai grindžiami informacijos judėjimu ir jos panaudojimu priimant administracinius sprendimus.

Viena vertus, jų darbe atsiranda vis daugiau veiksmų laisvės, kita vertus, to lygio valstybės tarnautojai susiduria su vis „ydingesnėmis“ problemomis. Ir tai ne tarnybų vidaus problema, o socialiai reikšminga viešųjų santykių administravimo prieštara. Be to, pagal tai, kaip profesionaliai šio lygmens tarnautojai atlieka administravimo užduotis „gatvėje“, formuojasi nuomonė apie krašto valdymą. Kitaip sakant, tai atskaitos taškas vertinti viešojo administravimo įstaigų sistemos tarnybinių veiksmų, arba tarnavimo visuomenei, kokybę.

4. Novatoriškos veiklos filosofija

Pakitusio šiuolaikinėje visuomenėje valstybės tarnautojo vaidmens filosofinis vertinimas pateiktas, pavyzdžiui, T. Cooperio¹⁸¹ knygoje „Pilietiškumo etika viešajame administravime“. Statutinių institucijų ir jų pareigūnų etika kaip specialus klausimas nagrinėjamas antroje šios knygos dalyje, tačiau, neįvardijus bent esminių viešojo administravimo etikos nuostatų, neatkreipus dėmesio į pasikeitusią etikos vaidmenį kuriant vadybinę valstybę, būtų sunku analizuoti praktinius klausimus.

Valstybės tarnautojas, pareigūnas turi plačius viešojo administravimo įgaliojimus. Jis įgyja ne tik papildomų teisių, bet gauna ir specialių pareigų, keičiasi jo pilietiškumo samprata. Pilietis–pareigūnas turi prisiimti atlikti pozityvų vaidmenį, didinant visuomenės gerovę, siekiant bendro labo, laikydamasis pagrindinių pilietinių santykių sistemos vertybių:

- iniciatyvaus dalyvavimo – veiksnumo,
- politinės lygybės,
- teisingumo.

Taigi asmuo, tapęs pareigūnu, prisiima „piliečio–administratoriaus“ vaidmenį ir tampa ne tik piliečiu, bet ir dirba, tarnauja piliečiams. Etiniu pilietiškumo pagrindu tampa viešojo administratoriaus (policijos, muitinės, mokesčių įstaigos pareigūno) etinė laikysena. Jo pareiga yra rūpintis visuomenės gerove ir paslaugas teikti taip, kad pagerėtų bendra gerovė, bendruomenės gyvenimas. Moralinė prasme gerėjantis gyvenimas yra viena iš labai svarbių prielaidų formuoti visuomenės nuostatas (pvz., žmonių pasitikėjimą pareigūnais), pilietines do-

¹⁸¹ T. L. Cooper. An Ethic of Citizenship for Public Administration. – New York: Englewood Cliffs, Prentice–Hall, 1991.

rybes (pvz., suinteresuotumą bendradarbiauti, aukoti asmeninį laiką kuriant saugų gyvenimą).

Kaip daryti įtaką valstybės tarnyboms ir jų tarnautojams, praktiškai siekti jų pilietiškos arba etinės laikysenos? Šią problemą laiko aktualia daugelis šalies mokslininkų, viešojo administravimo specialistų (V. Kundrotas, J. Palidauskaitė, N. Vasiljevienė, D. Vyšniauskienė ir kt.), šiai aktualijai savo darbus skiria užsienio šalių autoriai (S. Bonczek, J. Bowman, R. Denhardt, C. Lewis ir kt.)¹⁸². Itin aktualios R. Denhardto mintys šiuo klausimu išsakytos knygoje „Reikšmingumo siekimas“. Autorius, pasitelkdamas sukaupias teorines žinias ir savo praktinę patirtį, atliko žymių Australijos, Didžiosios Britanijos, Jungtinių Valstijų ir Kanados viešojo administravimo specialistų sociologinę apklausą. Analizuodamas sukaupią medžiagą, autorius formuluoja pagrindines naujausių teorijų, siekiant aukšto pareigūnų etiškumo, diegimo strategines kryptis.

Misija ir vertybės. Organizaciniai pokyčiai tarnyboje įgyvendinami ne tiek pertvarkant struktūrą, kiek ugdant pasiaukojimą tarnybos misijai, profesionalumo, tarnavimo bendruomenei vertybėms. Tarnybos vadovo ištikimybė šioms vertybėms, gebėjimas jas formuluoti ir pateikti pavaldiniams kartu skatina ir teigiamas tarnybinės veiklos tendencijas.

Tarnavimas visuomenei. Ypatumas tas, kad techninės priemonės nėra svarbiausios. Daugiau dėmesio reikia skirti žmogiškiesiems santykiams, bendruomenės jausmo tarnybos viduje palaikymui ir jo kūrimui aptarnaujamoje bendruomenėje. Svarbios etinės vertybės:

- aukšti tarnybos atlikimo standartai,
- atskaitingumas,
- bendravimo kokybė.

Įgaliojimų ir atsakomybės paskirstymas. Visi įstaigos darbuotojai yra atsakingi už veiklos optimalumą, rezultatyvumą ir kokybę. Naujos kokybės siekiama įgaliojant visų lygių pareigūnus savarankiškai atlikti užduotis ir asmeniškai prisiimti atsakomybę už veiklos rezultatus. Tarnyboje įstatymiškai nustatytas hierarchinis pavaldumas ir vyresniojo pagal pareigybes įsakymai, nurodymai yra privalomi pavaldiniui, tačiau nuro-

¹⁸² S. Bonczek. Creating an ethical work environment // The ethics edge. (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.) International city/county management association. 1998, p. 72–79; J. Bowman. The professional edge // The ethics edge (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.) International city/county management association. 1998, p. 159–163; R. B. Denhardt. The Pursuit of Significance. – California: Pacific Grove, Wadsworth, 1993; C. Lewis. The ethics challenge in public service. A problem solving guide. – San Francisco: Jossey–Bass Publishers, 1991.

dymų vykdymas neatleidžia pareigūno nuo asmeninės atsakomybės už pasekmes. Galima negatyvioji¹⁸³ ir pozityvioji¹⁸⁴ pareigūnų atsakomybė. Jų poelgiai, veiksmai vertinami imanentiškai, vadovaujantis deontologiniais veiklos vertinimo kriterijais.

Pragmatiškas augimas. Tarnyboje nuolat ieškoma raidos galimybių. Tarnybos vadovo pareiga, atsiradus tinkamoms galimybėms, pakreipti organizacinius procesus reikiama linkme. Vadovas į pokyčius žiūri kaip į natūralų raidos procesą, skatinamą tokia linkme, kad atitiktų tarnybos narių bei visuomenės lūkesčius ir interesus.

Ištikimybė valstybės tarnybai. Valstybės tarnautojai vertina ypatingą valstybės tarnybų, ir ypač viešųjų institucijų, vaidmenį administravimo procese. Tarnybos vadovas turi ypatingus įgaliojimus motyvuoti pavaldinius (pvz., per karjeros procesų valdymą) ir reikalauti jų aukšto moralumo, palaikyti tinkamą psichologinį klimatą kolektyve, sukurti palankias sąlygas kiekvieno tarnautojo asmenybės raiškai.

Šios strateginės nuostatos, analizuojamos R. Denhardto knygoje „Reikšmingumo siekimas“, ragina sutelkti dėmesį į vidinę valstybės tarnybų veiklos motyvaciją. Autorius teigia, kad neabejotinas motyvacijos pagrindas yra savo tarnybos prasmės ir reikšmingumo suvokimas.

Kita išvada plaukia iš nuostatos, kad verslo ir valstybės tarnybos reikšmė visuomenei traktuojama skirtingai. Atitinkamų darinių raidos tendencijos yra skirtingos, todėl turi būti skirtingas ir šių socialiai svarbių įstaigų administravimas, teisinis reglamentavimas. Versle svarbesni savi, o valstybės tarnyboje – visuomenės interesai. Turint galvoje vykstančius tam tikrų valstybės funkcijų privatizacijos procesus, sutartimis grįstą administravimą, tai labai sudėtinga šio laikmečio problema. Daugelis teoretikų ir praktikų siūlo radikalias idėjas, ieško atsakymų į praktikos klausimus kritinėje socialinėje teorijoje, postmodernizme, humanizmo filosofijoje ir net fenomenologijoje. Apie tai rašyta anksčiau paminuose skirsniuose.

Apibendrinant galima daryti prielaidą, kad valstybės tarnybos pokyčių galima tikėtis organizacijoms ir pareigūnams suvokus savo tarnybinės veiklos filosofijos pokyčius. Kitaip sakant, sukūrus kiek įmanoma išsamesnę šiuolaikinio administravimo koncepciją, paliekant kuo didesnę erdvę reikštis visų pilietiškumui, o pareigūnų – pasiaukojimui

¹⁸³ Negatyvioji atsakomybė kyla, kai padaromas koks nors nusikaltimas ar prasižengimas, ji retrospektyvi, atgręžta į praeitį.

¹⁸⁴ Pozityvioji atsakomybė nėra susieta su tiesiogine kalte. Ji tartum nuolat budi, kad žmogus ateityje nepadarytų nusikaltimų, prasižengimų, net klaidų. Ji perspektyvi, atgręžta į ateitį ir iš esmės yra dorovinės atsakomybės forma.

tarnauti, rūpintis bendrąja gerove. Kaip teigia R. Bellahas monografijoje „Širdies įpročiai“, pasiaukojimas valstybės tarnybai yra ne tik pagrindinis dalykas, bet ir gali tapti jėga, vienijančia piliečius ir profesionalus, sprendžiant svarbias valstybės problemas¹⁸⁵. Administracinei valstybei peraugant į vadybinę, būtinos tam tikros prielaidos – valdžios pilietinių funkcijų vykdymas per esminius pokyčius: profesionalumą, dalykiškumą ir moralumą. Profesinės veiklos etikos prasmė – tai ne technologiniai gebėjimai, o moralinis indėlis, kurį valstybės tarnautojai įneša į sudėtingą pilietinės visuomenės brandą.

5. Bendradarbiavimo patirties (remiantis *policijos pavyzdžiu*) tyrimas

5.1. Požiūris į visuomenines institucijas

Pagal Vakarų valstybėse priimtą policijos veiklos modernizavimo tvarką pirmiausia reikia išsiaiškinti policijos bendravimo su aptarnaujama bendruomene galimybes ir tokių ryšių poreikį. 1999 m. pradėjome sociologinį tyrimą pirmam šios reformos etapui svarbiu klausimu: *kokia policijos ir aptarnaujamoms bendruomenės visuomeninių darinių (visuomeninių organizacijų, įvairių klubų, centrų ir kt.) bendradarbiavimo patirtis Lietuvoje?*

Vakarų patirtis, sukaupta puoselėjant socialinę policijos administravimo orientaciją, parodė, kad svarbiausias krašto policijos bendruomeninės veiklos programos uždavinys turi būti esamos padėties analizė. Kitaip tariant, prieš imantis reformos, reikia nustatyti policijos ir bendruomenės bendradarbiavimo galimybes, abipusių ryšių poreikį.

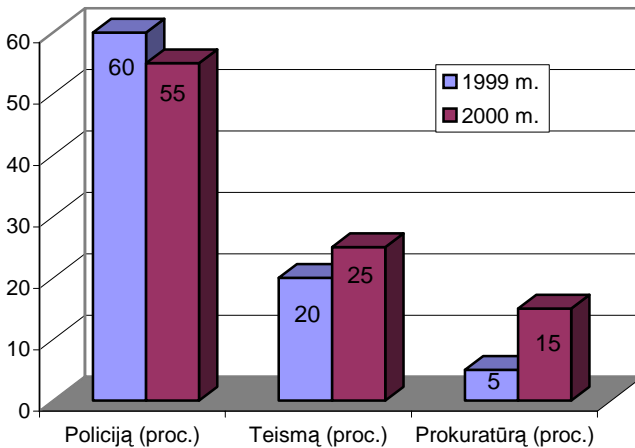
1999 m. leidinio autoriaus organizuotoje sociologinėje apklausoje dalyvavo 472 civiliai asmenys ir 145 policininkai, o 2000 m. buvo apklaustas 661 civilis respondentas ir 537 pareigūnai¹⁸⁶.

¹⁸⁵ R. Bellah. *Habits of the Heart*. – Berkeley: University of California Press, 1985, p. 211.

¹⁸⁶ Apklausoje visi respondentai atsakinėjo pagal vieną klausimą. Apklausa atlikta interviu būdu. Kiekvienam respondentui buvo įteikiamas lapas – klausimynas, paaiškinama, ką reikia daryti, ir prašoma pateikti trumpus atsakymus. Jei pildant kyla neaiškumų, paaiškinama dar kartą. Klausimyno apačioje buvo užrašyta pastaba, kuri dar

Tiriant norėta sužinoti, kokiose srityse iš tikrųjų veikia ir žmonėms žinomos visuomeninės institucijos, dalyvaujančios palaikant viešąją tvarką – kurios iš jų sėkmingiausiai bendradarbiauja su policija ir pasiekė gerų rezultatų (duomenys pateikti 1–4 prieduose).

Atsakydami į pirmąją klausimų grupę (4 klausimai), respondentai turėjo nurodyti visuomenines organizacijas, kurių vienas iš veiklos tikslų – „užtikrinti pagarbą įstatymui, rūpintis piliečių saugumu viešose vietose, butyje ir pan.“. Dauguma civilių respondentų nesuprato net klausimo esmės ir 1999 m. tik 8–10 proc., o 2000 m. 25–30 proc. apklaustųjų analizavo visuomenines ar kitokias nevalstybines institucijas. Kiti pareiškė savo nuomonę apie teisės saugos institucijas. Taigi kas atsakingas už teisėtą tvarką? (žr. 1 grafiką)



1 grafikas. **Civilių respondentų analizuoti klausimai**

kartą priminė, kad sociologinio tyrimo organizatorius domina, kokią teisės saugos darbą atlieka ne valstybinės, o visuomeninės, privačios organizacijos.

Autoriui žinomi kiekvieno respondento duomenys: amžius, lytis, pareigos, darbo stažas, išsilavinimas, specialybė. Policijos pareigūnai papildomai pateikė informaciją apie savo kvalifikacijos kėlimą tarnybos metu. Dauguma respondentų atsiliepė į prašymą pateikti pasiūlymą, kaip bendruomenė, jos nariai galėtų didinti žmogaus saugumą, pagarbą įstatymui, teisingumui. Tačiau šio darbo apimtis ir paskirtis neleidžia į šią sudėtingą problemą gilintis detalai. Todėl lentelėse (žr. priedus) pateikiami apibendrinti duomenys bei iš jų plaukiančios išvados. Autorius tikisi ateityje šiuo klausimu parengti atskirą studiją.

Atsakymai buvo grindžiami išskirtiniu poreikiu „kovoti su nusikalstamumu“. Respondentų manymu, operatyvus nusikaltimų išaiškinimas ir „solidžių“ bausmių taikymas yra vienintelis veiksmingas būdas „užtikrinti pagarbą įstatymui“.

Iš to kilo kitas klausimas: kiek procentų nusikaltimų policija atskleidė 1998 ir 1999 m.? Nors išaiškintų nusikaltimų procentas, respondentų manymu, labai svarbus teisėtvarkos bendruomenėje palaikymo veiksnys, tačiau ir 1999 m., ir 2000 m. apie 50 proc. civilių respondentų visiškai negalėjo atsakyti, kiek jų gyvenamajame rajone išaiškinta netokių „populiarių“ nusikaltimų kaip asmeninio turto, autotransporto vagysčių ar nužudymų.

Kita grupė klausimų (5 klausimai) buvo skirta sužinoti respondentų nuomonę, ar trūksta visuomeninių organizacijų ir kokie visuomeniniai dariniai galėtų padėti gerinti teisėtvarką bendruomenėje? Daugiau nei 30 proc., arba beveik kas trečias civilis respondentas, 1999 m. manė, kad **jokių organizacijų kurti nereikia**, o 2000 m. apklausos dalyviai dar skeptiškiau vertino visuomeninių darinių poreikį bendruomenėje (40 proc. manė, kad šiandien jų pakanka). Jų manymu, reikia, kad įkurtosios pradėtų rimčiau dirbti.

Per 25 proc., arba kas ketvirtas apklaustasis (tai pastovus abiejų apklausų civilių respondentų procentas), jaučia „profesinių“ institucijų, įstaigų, kurios galėtų profesionaliai patarti, kaip saugoti savo turtą, kurti saugią aplinką, saugią kaimynystę su asocialiais, nepatikimais žmonėmis, kaip saugoti nuo narkotikų antplūdžio savo nepilnamečius vaikus ir kt., stoką.

1999 m. apklausos duomenimis, antroje vietoje atsidadė institucijų, kurios rūpintųsi bendruomenės moraliniu klimatu, poreikis. Tokių organizacijų stygių jautė kas dešimtas (10,8 proc.) apklaustasis. 2000 m. apklausos duomenimis, toks bendruomenės poreikis išaugo daugiau nei tris kartus – 35,5 proc. civilių respondentų moralinių problemų sprendimą siejo su pačios bendruomenės iniciatyvomis, ypač auklėjant jaunąją kartą. Čia labai svarbus vaidmuo skiriamas švietimo, religinės pakraipos organizacijoms bei organizacijoms, įsikūrusioms parapijose, šeimai.

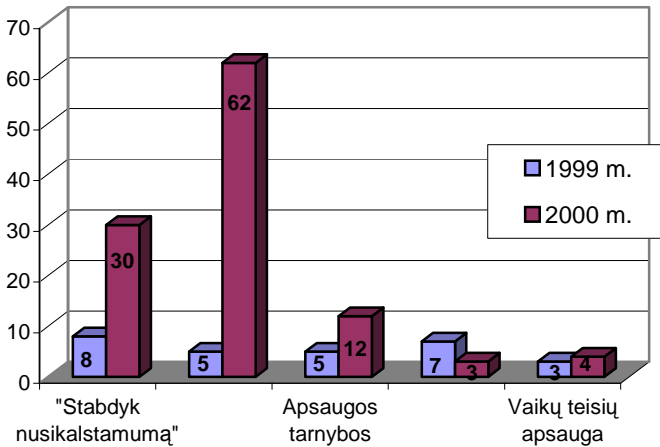
Kas dešimtas (9,7 proc.) abiejų apklausų dalyvis įvardija visuomeninių darinių, kurie galėtų imtis organizacinio darbo bendruomenėje gerinant viešąją tvarką, teisėsaugą, organizuoti socialinę kontrolę pagal bendruomenės poreikius, svarbą. Mūsų manymu, šis rodiklis yra labai mažas ir byloja apie stagnaciją mūsų bendruomenėje. Vienas pilietinės demokratinės visuomenės bruožų, anot H. Zeiglerio, yra tas, kad žmo-

nės buriasi į įvairias interesų grupes, tikėdamiesi iš to akivaizdžios naudos, o jų prisiimami įsipareigojimai bendruomenei yra susiję su įsitikinimu, kad tik taip galima patenkinti visas savo viltis¹⁸⁷, gerinti esamą padėtį (gyvenimo kokybę). Niekas neabejoja, kad saugus gyvenimas yra viena didžiausių vertybių, ir reikia mokytis ją ginti bendromis jėgomis.

Į tuos pačius klausimus atsakinėjo ir policijos pareigūnai. Šios respondentų grupės nuomonę analizavome kiek detaliau – išskyrėme tarnybinio stažo grupes. Šiame darbe analizuojami pirminiai sociologiniais metodais surinkti duomenys. Jie pateikiami procentais nuo visų tos grupės respondentų skaičiaus bei visų apklaustųjų apibendrinti duomenys. Taigi surinkti duomenys – tai pirminis tyrimas. Remiantis jo rezultatais, bandoma formuluoti išsamiau analizuotinas policijos ir kitų statutinių institucijų veiklos problemas, paskatinti šiomis problemomis domėtis praktikus ir mokslininkus.

Pirmiausia krenta į akis tai, kad ne visi pareigūnai skiria valstybines institucijas nuo nevalstybinių, tačiau, lyginant dviejų apklausų duomenis, pastebima teigiamų poslinkių. 1999 m. apklausos duomenimis, vidutiniškai kas ketvirtas (25 proc.), o trejus–dešimt metų dirbantis vos ne kas trečias (31 proc.) pareigūnas jų neskyrė. Reikia pridurti, kad tarp šių visuomeninių institucijų ne vienas pareigūnas taip pat mini policiją, teismą ir prokuratūrą. Tai iš dalies paaiškina, kodėl tik kas ketvirtas (apie 24 proc.) respondentas sugebėjo nurodyti visuomeninį ar kitokį nevalstybinį socialinį darinį, kuris bendradarbiauja su policija ir siekia užtikrinti pagarbą įstatymui, rūpinasi bendruomenės narių saugumu.

¹⁸⁷ H. Zeigler. Politinė bendruomenė, p. 11.



2 grafikas. Policijos pareigūnų išskirti svarbiausi visuomeniniai ir privatūs dariniai, kurie rūpinasi bendruomenės teisėtvara

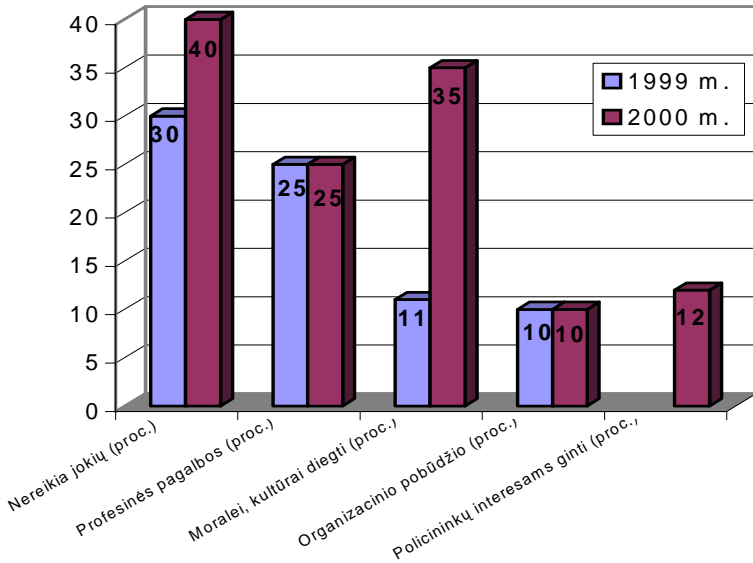
2000 m. apklausa rodo, kad daugiau kaip 70 proc. respondentų gerai skiria valstybės institucijas nuo visuomeninių darinių, gana gerai suvokia jų socialinį vaidmenį. 1999 m. tarp respondentų įvardytų kelių visuomeninių organizacijų dažniausiai minimas judėjimas „Stabdyk nusikalstamumą“.

2000 m. atsakymuose įvardytų visuomeninių darinių sąrašas gana ilgas (per 50 pavadinimų). Svarbiausiais savo pagalbininkais respondentai laiko policijos rėmėjus ir judėjimą „Stabdyk nusikalstamumą“. Daugelyje Lietuvos rajonų gerai įvertintos privačių saugos struktūrų pastangos gerinti žmonių saugumą. Su jų pagalba, kaip žinome, suaktyvėjo ir policijos rėmėjų judėjimas. Didele jėga palaikant viešąją tvarką laikoma savanoriška Šaulių sąjunga. Be to, respondentai dažnai mini:

- Bažnyčią,
- Caritą,
- jaunimo krizių centrus,
- moterų visuomeninį judėjimą „Aušrinė“,
- M. Valančiaus blaivybės draugiją,
- jaunuosius policijos rėmėjus ir patrulius bei kita.

Beje, 1999 m. daugiau negu 60 proc. civilių respondentų policiją laikė pagrindiniu saugios buities užtikrinimo subjektu. Tuo tarpu respondentai policininkai menkai žinojo, kuo galėtų pasikliauti, vykdy-

dami tarnybinę veiklą, neįtę savo aptarnaujamos bendruomenės palaikymo, o beveik kas penktas apklaustasis pareigūnas (19 proc.), kurio stažas 3–5 metai, apskritai nežino tokio pobūdžio visuomeninių darinių. 2000 m. apklausos duomenys rodo, kad padėtis gana greitai keičiasi. Policijos pareigūnų sąmonėje vyksta svarbus lūžis, jie objektyviau vertina socialinius procesus.

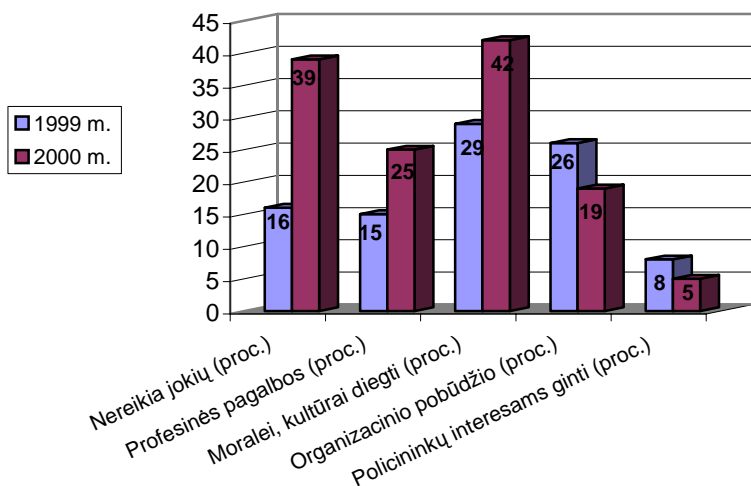


3 grafikas. **Steigtinos visuomeninės institucijos (civilių asmenų nuomone)**

Duomenų lentelė (žr. 3 priedą) skirta analizuoti visuomeninių darinių saugiai aplinkai kurti poreikį. Įdomu tai, kad beveik kas trečias 1999 m. apklaustas *civilis asmuo* neįtę tokių nevalstybinių institucijų poreikio (žr. 3 grafiką). Tai rodiklis, beveik du kartus pranokstantis apklaustų pareigūnų nuostatą (žr. 4 grafiką). Tuo tarpu 2000 m. duomenimis, civilių respondentų ir pareigūnų nuomonės šiuo klausimu bemaž sutampa ir yra labai neigiama (žr. 3 ir 4 grafikų pirmą grafą). Vadinasi, visuomenėje vis dar gajus tvirtas įsitikinimas, kad žmonių saugų gyvenimą turi užtikrinti teisės saugos institucijos, o jų pačių dalyvavimas čia nebūtinai ar net nereikalingas. Spėjant iš individualių pokalbių policija

didžiausias viltis sieja su specialių visuomeninių darinių, pavyzdžiui, su policijos rėmėju, steigimu¹⁸⁸.

1999 m. buvo pastebėtas civilių ir policininkų respondentų požiūrio į saugumo užtikrinimą, pasitelkiant visuomenines asociacijas, klubus ir kitokius visuomeninius darinius, kurie galėtų šiais klausimais operatyviai teikti reikiamą informaciją. Visuomenėje labai *pasigendama profesionalių patarimų*, sprendžiant kilusius teisėsaugos klausimus. Žmonės dažnai neišmano įstatymų, nežino, kaip ginti savo teisėtus interesus, kaip apsaugoti nuo pasikėsinimo į savo ir artimųjų turta, garbę, kurti saugią aplinką. Tokių problemų turi kas ketvirtas apklaustas civilis asmuo. Tuo tarpu apie tai susimąstė tik kas šeštas septintas apklaustas pareigūnas. 2000 m. apklausa rodo kiek pasikeitusią padėtį – atrodo, kad pareigūnai pradeda geriau suvokti visuomenėje atsiradusį tokios informacijos poreikį, ir kas ketvirtas kalbintas pareigūnas jautė būtinybę plėsti informacijos skleidimo tinklą (žr. 4 grafiko antrą grafą).



4 grafikas. Steigtinos visuomeninės institucijos (pareigūnų nuomone)

¹⁸⁸ Policijos rėmėjų dariniai steigiami remiantis Lietuvos Respublikos policijos rėmėjų įstatymu. 1998 m. birželio 18 d. Nr. VIII–800. Įstatymas vertinamas kritiškai jau vien todėl, kad prieštarauja kitam bendrojo pobūdžio dokumentui – Lietuvos Respublikos visuomeninių organizacijų pakeitimo įstatymui. 1998 m. birželio 11 d. Nr. VIII–785.

Remiantis apklausų duomenimis, akivaizdžiai skiriasi respondentų požiūris į *moralines problemas*, žalingas viešajai tvarkai (žr. 3 ir 4 grafikų trečią grafą). 1999 m. tik kas dešimtas *civilis respondentas* siūlė imtis kuo efektyvesnių priemonių pasitelkiant įvairius socialinius darinius visuomenės moralinei būklei gerinti, tuo tarpu pareigūnai, ypač dirbantys policijoje pirmąjį dešimtmetį (pradėję dirbti atkūrus Lietuvos nepriklausomybę), daug kritiškiau vertina šalies žmonių moralumą. 2000 m. apklausoje ši problema susilaukė didžiausio dėmesio. Per 40 proc. pareigūnų buvo įsitikinę, kad moralinis klimatas bendruomenėje turi būti kuriamas pačios bendruomenės pastangomis. Džiugu, kad taip manančių civilių respondentų irgi pagausėjo daugiau nei tris kartus. Šios apklausos duomenimis, daugiau nei kas trečias civilis respondentas kalbėjo apie šios srities nepakankamai išnaudotas bendruomenės galimybes ir piktybinio amoralumo faktus policijos atžvilgiu.

Buvo pateiktas klausimas, kaip atkurti senuosius papročius ir kurti naujas bendruomenės teisėtvarkos tradicijas? Šį reiškinį santykinai pavadinome „*organizacinio pobūdžio*“ visuomenine veikla (žr. 3 priedą). Daugiau nei kas trečias pareigūnas siūlo į šį darbą įtraukti visuomenines organizacijas ir steigti institucijas, kurios jungtų įvairias viešąją tvarką palaikančias institucijas, kurtų bendros veiklos sistemą. Organizacinio pobūdžio institucijas 1999 m. ypač gerai vertino pareigūnai, turintys didelį darbo stažą.

Bendruomenė šiuo klausimu yra gana abejinga. Vos kas dešimtas respondentas mano, kad būtina atgaivinti ir puoselėti tokio pobūdžio veiklą bendruomenėje. Tam labiau pritaria pagyvenę, sulaukę 50 ir vyresni žmonės ir visiškai apie tai nenorėjo kalbėti apklausose dalyvavęs jaunimas iki 30 metų. Bendruomenės abejingumas savam bendruomenės teisėtvarkos palaikymo būdui neigiamai veikia pareigūnų entuziazmą. Dauguma kalbintų pareigūnų prisiminė faktus, kai jų pastangos telkti kaimynus bendromis jėgomis saugoti savo turtą, pasirūpinti senų kaimo žmonių, gyvenančių savo sodybose, saugumu, stoti prieš nepilnamečių vaikų įtraukimą į asocialią veiklą ir pan. buvo bergždžios.

Kodėl toks skirtingas civilių ir pareigūnų respondentų požiūris į kai kuriuos viešosios tvarkos palaikymo klausimus? Šis klausimas, mūsų nuomone, kol kas be konkretaus atsakymo. Jis turi būti rastas bendromis mokslininkų ir praktikų pastangomis, nes tai esminis dalykas vykstant policijos reformas. Galima daryti prielaidą, kad egzistuoja gana didelis policijos atotrūkis nuo aptarnaujamos bendruomenės, todėl ji nepakankamai supranta bendruomenės poreikius. Galbūt pareigūnai, kurių dauguma dirba tik pirmuosius dešimt metų, linkę idealizuoti gy-

venimą, perdėm gerai vertina Vakarų valstybių moralinį lygį, o gal jie visiškai yra pasinėrę į savo darbą ir jiems atrodo, kad visa Lietuva – tai nusikaltėlių pasaulis, su kuriuo jie diena iš dienos grumiasi. Kaip bebūtų vertinama esama padėtis, dėl vieno sutariama – daugiausia dėmesio turi būti skirta pareigūnų profesiniams gebėjimams ugdyti, jų kvalifikacijai kelti.

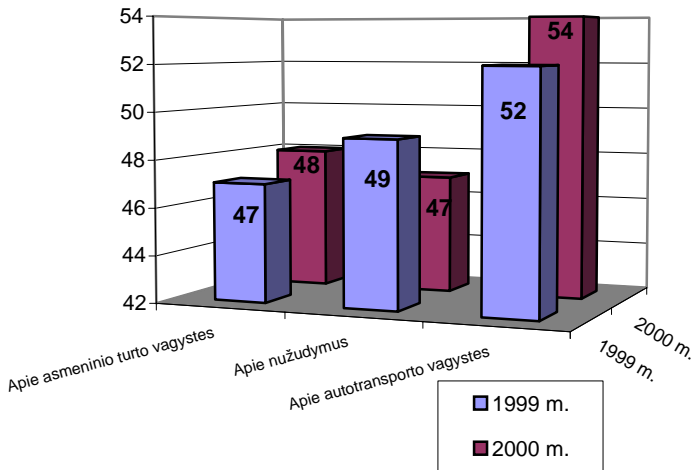
5.2. Ar teisės pažeidimų atskleidimas yra paskata bendruomenei ir policijai bendradarbiauti?

Pirmaisiais klausimais atliktų tyrimų duomenų analizė leidžia daryti prielaidą, kad, sekant Vakarų patirtimi, būtina tobulinti teorinį ir praktinį pareigūnų rengimą – rengti vadinamuosius bendravimo specialistus. Šiandien Lietuvoje dominuoja bendranacionalinė policijos veiklos politika, nukreipta į nusikalstamumo kontrolę¹⁸⁹, o apie „į bendruomenės problemas orientuotos“ policijos veiklos modelio, būdingo brandžiai pilietinei visuomenei, kūrimą turime tik teorinius darbus, pavyzdžiui, A. Novikovo daktaro disertacija „Viešosios tvarkos apsauga vietos savivaldoje“, bei tam tikrus pamąstymus. Iš to plaukia viena-reikšmiška ir neginčijama praktikų nuostata, kad svarbiausias policijos veiklos rodiklis – išaiškinti teisės pažeidimai. Jo svarbą patvirtina dauguma mūsų respondentų. Dauguma *civilių respondentų*, kaip jau rašyta anksčiau, mano, kad teisėsaugos užtikrinimas, įstatymų ir pažeidimų atskleidimas yra vienodai svarbūs veiklos rodikliai.

Bendruomenės policijos veiklos modelis taip pat pripažįsta išaiškinamumo reikšmę, siekia, kad kuo didesnė dalis nusikaltimų ar kitų teisės pažeidimų būtų išaiškinta, tačiau kitokiu būdu – šiam tikslui telkiant atitinkamų valstybinių, nevalstybinių institucijų bei privačių asmenų pajėgas. Kitaip sakant, atsakomybė už viešąją tvarką ir saugą yra padalyta daugeliui subjektų, o ne vien teisėsaugos institucijoms.

Mūsų sąlygomis vis dar tikimasi pagerinti savo įvaizdį, kelti policijos prestižą pareigūnams rodant ypatingus gebėjimus išaiškinti nusikaltimus, sulaikyti įtariamuosius. Vis dėlto ir ši policijos ryšių su bendruomene „gija“ gana blanki, nes vos kas antras kalbintas civilis (žr. 5 grafiką) turi nuomonę (žino) apie policijos veiklą aiškinant nusikaltimus.

¹⁸⁹ V. Justickis. Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000, p. 14–32.



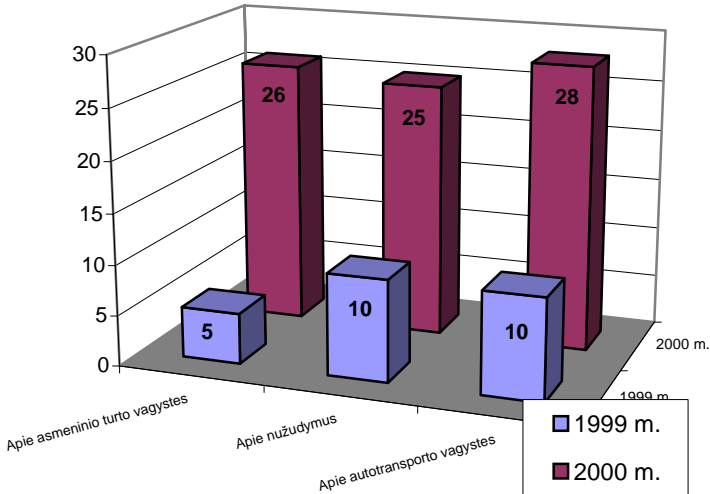
5 grafikas. Civilių, neturinčių informacijos apie rajone išaiškintus nusikaltimus, proc.

Kiti dažniausiai mano, kad išaiškintų nusikaltimų skaičius iš tikrųjų yra du tris kartus mažesnis, t. y. atskleidžiama vos 10–20 proc. nusikaltimų. Tai, reikia manyti, didelė dalimi gali būti paaiškinta tuo, kad patys pareigūnai yra blogai informuoti (žr. 4 priedą). Išanalizavus sociologinio tyrimo duomenis apie pareigūnų informuotumą išaiškintų nusikaltimų klausimais, akivaizdu, kad daugiau nei kas ketvirtas 2000 m. kalbintas pareigūnas tokios informacijos neturi (žr. 6 grafiką).

Be to, priešingai negu civiliai asmenys, pareigūnai linkę bent 10–15 proc. šį rodiklį didinti. Manytume, kad pareigūnas, bendraudamas su asmenimis, turi gerai žinoti šį policijos veiklos rodiklį ir jaustis atsakingas už šio veiklos baro rezultatų gerinimą. Sociologinių tyrimų duomenys rodo, kad dauguma jaunų pareigūnų, dirbančių pirmus–trečius metus, nežino, kiek rajone išaiškinama asmeninio turto, transporto priemonių vagysčių ar net nužudymų atvejų.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad pareigūnai apskritai labiau linkę kalbėti apie bendrą išaiškintų nusikaltimų procentą šalyje ir daro tik 3–5 proc. paklaidą, nes šis rodiklis tradiciškai yra pagrindinis kriterijus vertinant įstaigų darbą. Netolimos praeities pamokos primena, kad policijos darbas dėl „gražių rodiklių“ yra neveiksmingas, provokuojantis

įvairias tarnybinės veiklos deformacijas, žeidžiantis pareigūnų socialinį statusą.



6 grafikas. Pareigūnų, neturinčių informacijos apie rajone išaiškintus nusikaltimus, proc.

Apklaustos duomenimis, visuomenę labiau jaudina atskiros nusikaltimų rūšys, konkretūs nusikaltimai ir jų išaiškinimas, todėl nereikėtų stebėtis ir tuo, kad gana nemaža dalis apklaustųjų civilių asmenų nieko nežino apie išaiškintus nusikaltimus arba mano, kad atskleidžiama vos 3–5 proc. rajone padarytų nusikaltimų. Policijos uždarumas yra priežastis atsirasti priešiškomis nuostatomis vertinant įstaigų ir pareigūnų darbą, trukdo integruotis į aptarnaujamą bendruomenę, o kartu ir sėksti saugesnio bendrabūvio bendromis profesionalių teisėsaugininkų ir entuziastų visuomenininkų pastangomis.

Taigi išeitų, kad policijos ir aptarnaujamos bendruomenės interesai ne visai sutampa, ir tai galėtų būti įvardyta kaip viena iš priežasčių, kodėl nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų išaiškinimas netampa paskata kurti bendras pajėgas žmogaus saugai užtikrinti.

5.3. Statutinių pareigūnų poreikiai bei subjektiniai interesai

Rengiant šiuolaikinius policijos pareigūnus, ypač daug dėmesio yra skiriama gebėjimams dirbti su bendruomene, bendradarbiauti su įvairiomis subkultūromis, palaikant viešąją tvarką, žmonių saugą. Kita vertus, policija taip pat yra viena iš subkultūrų, ir labai svarbu, kokiais principais vadovaujantis ji administruojama. Tai suponuoja diskusijos dėl policijos pareigūnų savo interesams tenkinti steigiamų visuomeninių organizacijų aktualumą. Pareigūnų draugijos, klubai, sąjungos ar kitokie susivienijimai, sukurti tenkinti jų profesinius, kultūrinius ir socialinius poreikius, apskritai yra ganėtinai naujas reiškinys ir todėl skirtingose valstybėse dirba skirtingomis sąlygomis. Į tai buvo atkreiptas dėmesys, pavyzdžiui, 1993 m. Antrajame Europos policijos sąjungų tarybos kongrese. Kongresas patvirtino visų šalių policijai priimtinas nuostatas dėl svarbiausių tokio pobūdžio organizacijų veiklos, jų vidaus administravimo¹⁹⁰.

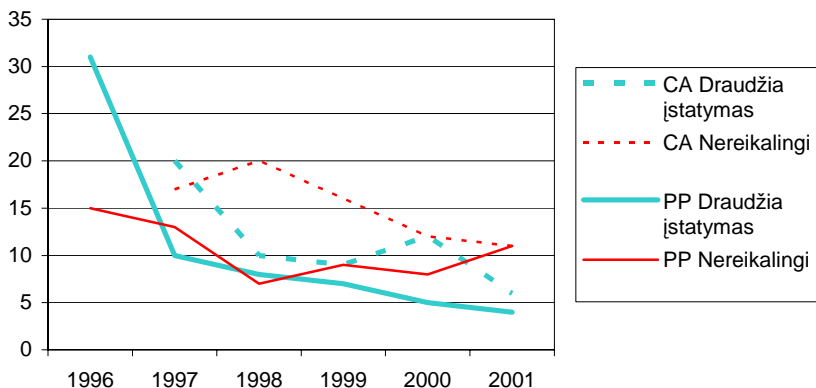
Lietuvoje tokio pobūdžio organizacijos tik pradėtos kurti. Galima tvirtinti, kad kiek plačiau apie jų veiklos galimybes prabilta tik paskutiniaisiais metais, iškilus poreikiui kurti stabilią, sparčiai kintančios visuomenės poreikius tenkinančią valstybės tarnybą. Pasitelkiant Vakarų šalių patirtį bei humanitarinę paramą, 1997 m. pradėtas rengti Valstybės tarnybos įstatymo projektas, turėjęs valstybės tarnybų veiklą reglamentuoti iš esmės. Jis priimtas 1999 metais. Šis įstatymas numatė reikalavimą Vyriausybei per dvejus metus parengti ir pateikti Seimui statutinių valstybės tarnautojų statusą nustatančių įstatymų ar statutų projektus, atlikti galiojančių įstatymų, statutų, kitų teisės aktų, susijusių su statutinių valstybės tarnautojų tarnybos ypatumais, ekspertizę ir prireikus pateikti Seimui jų pakeitimų ir papildymų projektus (VTĮ 78.4 ir 78.5 str.). Objektivos bei tam tikros subjektyvios aplinkybės sutrukdė įstatymo reikalavimus įgyvendinti iki galo¹⁹¹, tačiau neginčijamas faktas, kad atsirado didesnis domėjimasis valstybės tarnautojo, pareigūno poreikiais, jo subjektinėmis teisėmis. Vyriausybė 2001–2004 metų programoje numatė tolesnę valstybės tarnybos eigą, išskėlė uždavinį optimi-

¹⁹⁰ Europos policininkų chartija, patvirtinta Europos Tarybos Parlamentinėje asamblėjoje. – Strasbūras, 1993 m. rugpjūčio 25 d.

¹⁹¹ Valstybės tarnybos nuostatomis įgyvendinti reikėjo priimti per 50 poįstatyminių teisės aktų. 2000 m. buvo priimta 15 teisės aktų, o 2001 m. – dar 8 dokumentai, reglamentuojantys valstybės tarnybos reformą. 2000 m. priimtas Policijos veiklos įstatymas. Jis iš esmės pakeitė iki tol galiojusį 1990 m. Policijos įstatymą, tačiau ir toliau nebuvo sprendžiami tarnybos statutinio reglamentavimo klausimai.

zuoti žmogiškųjų išteklių valdymą ir sudaryti sąlygas formuoti profesionalią valstybės tarnybą. Taigi pastaraisiais metais ieškoma funkcionalaus valstybės tarnybos modelio.

Reikia manyti, kad šios aplinkybės paskatino ir statutinius pareigūnus telkti jėgas bendrai ginti savo profesinius interesus. Atsižvelgiant į glaustai įvardytas aplinkybes, buvo atliktas tyrimas¹⁹², su kokiais sunkumais susiduriama steigiant Lietuvos policijos visuomenines organizacijas? (tyrimo duomenys pateikti 6 priede). Išanalizavus šešerių tyrimo metų duomenis, galima atkreipti šiuos klausimus sprendžiančių subjektų dėmesį į kai kurias vidaus santykių raidos tendencijas. 1996 m. apklausos duomenimis, apie 45–50 proc. respondentų, t. y. beveik kas antras apklaustasis pareigūnas, net nesuprato tokio klausimo esmės, kitaip sakant, nesuvokė išorinių organizacijos aplinkos veiksnių. Didelė pareigūnų dalis (31 proc.) buvo įsitikinę, kad tokius veiksmus *draudžia įstatymas*, o 15 proc. manė, kad dėl atliekamo darbo specifikos tokie *socialiniai dariniai policijoje nereikalingi* (žr. 7 grafiką). Dažnas tokią iniciatyvą vertino net kaip žalingą įstaigos veiklai.



7 grafikas. **Išorinės prielaidos policijoje steigti visuomeninius darinius** (CA – respondentai civiliai asmenys, PP – respondentai policijos pareigūnai)

1997 m. tyrimo duomenimis, manančių, kad tokius darinius draudžia įstatymas, sumažėjo trigubai – policijos visuomeninius darinius

¹⁹² Plačiau apie atliktą tyrimą – šio skyriaus 6 skirsnyje.

laikė uždraustais ir nereikalingais apie 10 proc. Šiuo metu 2–4 proc. mano, kad tokius darinius steigti draudžia įstatymas. Svarbu ir tai, kad per 90 proc. kalbintų ir užpildžiusių anketas pareigūnų supranta įvairių asociacijų svarbą ginant savo teises, tenkinant asmeninius ir įstaigos poreikius.

Iš grafiko matome, kad pareigūnai ir civiliai asmenys vis labiau suvokia policijos visuomeninio aktyvumo poreikį, turi pakankamai informacijos apie įstaigų vidaus tvarkos norminimą. Kasmet vis labiau suvokiama, kad policija yra visuomenės dalis, bendruomenė, turinti savo socialines vertybes, kurių niekas negalės apginti be jų pačių iniciatyvios veiklos kuriant atitinkamas institucijas, diegiant tikrovę atspindinčius veiklos projektus.

5.4. Vidinės policijos įstaigų problemos

Institucionalizmas ir kitos socialinių mokslų teorijos itin daug dėmesio skiria institucijų, įstaigų kultūrai, jos identitetui (angl. *corporate identity*) nustatyti. Organizaciją bandoma aprašyti kaip asmenybę. Ši sąvoka apima jos kuriamą įvaizdį visuomenėje (angl. *desing*), organizacinę komunikaciją (angl. *communications*), arba bendravimas su išore ir įstaigos viduje, organizacinę elgseną (angl. *behavior*). Pagal šiuos požymius apibūdinamas įstaigos įvaizdis (angl. *image*) visuomenėje. Įstaigos kultūra – sunkiai apibūdinama socialinė vertybė. Dažniausiai kultūros lygiui vertinti pasitelkiami išoriniai, geriau matomi rodikliai: apranga, elgsena atliekant užduotis, profesinis etiketas ir kita. Tačiau visada yra pavojus, kad tikroji kultūra skiriasi nuo norimos, palaikomos prievarta, pavyzdžiui, statutinės drausmės reikalavimais.

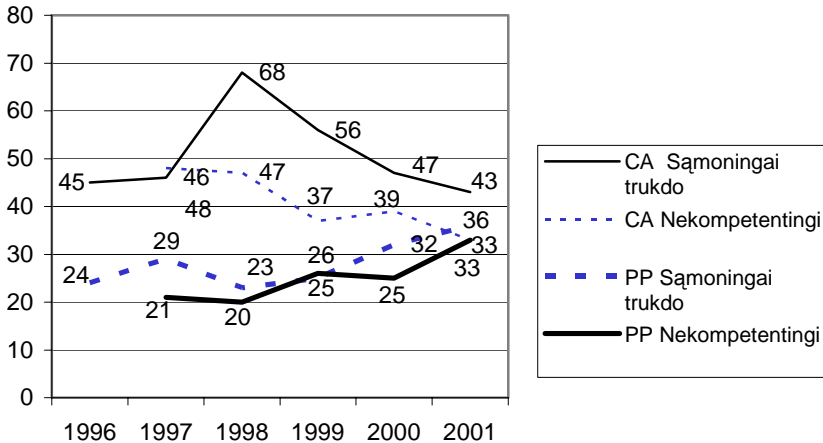
Daug reikšmingesnė vidinė kultūra. Ji atsiskleidžia per:

- įstaigos tarnautojų, pareigūnų įsitikinimus;
- įstaigos vertybių sistemą.

Vidinius kultūros požymius labai sunku analizuoti, duoti šiuo požiūriu objektyvų kultūros įvertinimą. Patys požymiai yra struktūriški, sunku išvengti bent dalinio subjektyvumo, pavyzdžiui, analizuojant pareigūnų solidarumą ar profesinės garbės sampratą. Sociologinis tyrimas buvo orientuotas nustatyti, kaip randasi įstaigoje naujos pilietinės visuomenės vertybės – socialiniai dariniai pareigūnų poreikiams tenkinti, interesams ginti. Trumpai tariant, kokios yra vidinės policijos, kaip socialinio darinio, pilietinės raidos galios? Pokalbiai su pareigūnais, įvairios pilotazinės apklausos atkreipė dėmesį į dvi problemas:

1. Ar policijos įstaigose yra pakankamai kompetentingų, iniciatyvių asmenų, galinčių burti pareigūnus pagal interesų grupes;
2. Koks įstaigų vadovų požiūris į naujuosius procesus? Ar tokia veikla nėra sąmoningai trukdoma, įvairiais būdais draudžiama?

Šių hipotezių pagrįstumą bandyta išsiaiškinti apklausiant minėto tyrimo metu civilius asmenis ir pareigūnus. Galima tvirtinti, jog pareigūnų keltos problemos žinomos abiem respondentų grupėms.



8 grafikas. Vidiniai veiksniai, trukdantys kurti visuomeninius policijos darinius (CA – respondentai civiliai asmenys, PP – respondentai policijos pareigūnai)

Iš grafiko kreivės matyti, kad yra destruktivių, šios subkultūros raidai trukdančių, jos įvaizdžiui kenkiančių jėgų. Šios neigiamos tendencijos, kaip matyti iš atlikto tyrimo duomenų, ganėtina akivaizdžios ir nuolat stiprėja.

Visuomenės ir policijos įsitikinimas, kad šiose įstaigose nėra kompetentingų, iniciatyvių žmonių, galinčių spręsti šios bendruomenės problemas, organizuoti visuomeninį gyvenimą pagal demokratijos principus (žr. 8 grafiką. Išsamūs duomenys – 6 priede). Taip manė beveik kas antras respondentas policininkas (43–68 proc. apklaustųjų). Tiesa, visuomenės požiūris į problemą laipsniškai keičiasi. 1997 m. taip manančių buvo 48 proc. civilių respondentų, o 2001 m. – 33 proc., arba kas trečias apklaustasis, kritiškai vertino pareigūnų visuomeninius gebėjimus. Daugelis savo pasikeitusią nuomonę motyvavo tuo, kad į jų rajoną vis daugiau atvyksta jaunų pareigūnų, baigusių Lietuvos teisės univer-

sitetą, kurie turėtų daryti teigiamą poveikį policijos vidaus gyvenimui.

Atskirų apklausų duomenimis, gerokai padaugėjo manančiųjų, kad policijos įstaigų vadovai *trukdo ar net draudžia* pareigūnų visuomeninę veiklą, baudžia už parodytą iniciatyvą steigti visuomeninius darinius, visuomeniniais pagrindais spręsti iškilusias problemas. Taip manančių *policininkų* tiriamuoju laikotarpiu pagausėjo trečdaliu, ir kas trečias policininkas patvirtino susidūręs su panašaus pobūdžio problemomis. Šį neigiamą reiškinį 2001 m. įvardijo ir kas trečias *civilis* respondentas (žr. 8 grafiką).

Išryškėja policijos ir kitų statutinių institucijų veiklai, jų įvaizdžiui svarbi tendencija – visuomenės tikėjimas didėjančia valstybės institucijų kompetencija. Atliktų tyrimų duomenimis, visuomenė turi daug geresnę nuomonę apie čia dirbančių žmonių visuomeniškumą negu patys pareigūnai. 1997 m. beveik kas antras civilis respondentas nematė policijos gretose gerų visuomenininkų, kompetentingai analizuojančių gyvenimiškas problemas, gebančių rasti šių problemų sprendimus, o 2001 m. taip manė vos kas trečias. Sunkiai paaiškinamas dalykas, kodėl, 1998 m. apklausos duomenimis, du iš trijų apklaustų pareigūnų (žr. 8 grafiką) nežinojo savo tarnybose žmogaus, galinčio kurti tokius visuomeninius susivienijimus. Šiuo klausimu būtini nuodugnesni moksliniai tyrinėjimai. Reikia tikėtis, kad nuomonių pokytis, kaip rodo vėlesnių metų tyrimų duomenys, reiškia vertybinį lūžį daugumos pareigūnų mąstyme, ir išibėgėjantis pareigūnų profesinis judėjimas artimiausiais metais įgaus reikiamą turinį ir formą.

Suprantama, kad policijos pareigūnų profesinis judėjimas turėtų būti palaikomas teisiškai. Tarptautiniai susitarimai, Vakarų demokratijos valstybių sukaupta patirtis yra tie šaltiniai, kuriais privalu pasinaudoti kuriant atitinkamą norminę bazę. Europos policininkų chartijos skyriaus „Asmeninis ir profesinis statusas“ 10–12 straipsniai pateikia šiuo klausimu Europos Tarybos valstybių nuostatas. Europos policijos etikos kodekso 25 straipsnis įtvirtina reikalavimą, kad „policijos personalas atspindėtų visuomenę, kuriai tarnauja“. Pastaruoju metu žmogaus teisių sąvoka įgavo naują prasmę. Ji nėra ribojama žmogaus kaip individo pagrindinių poreikių. Žmogus suvokiamas kaip visuomeninė būtybė, todėl iškilo didesnė būtinybė derinti individualias ir kolektyvines žmogaus teises¹⁹³. Teiginys, kad žmogaus teisės negali būti skirstomos į svarbias ir ne tokias svarbias, tapo neginčijamu demokratijos bruožu.

¹⁹³ A. Orenius. Kai kurie žmogaus ir pilietinių teisių apribojimo atvejai statutinėse organizacijose // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 48(40), p. 28.

Autorius dėl ribotos darbo apimties ir pasirinktos studijos specifinės išsamiau šios problemos neanalizuoja, tačiau reikėtų atkreipti skaitytojų dėmesį bent į kai kuriuos nerimą keliančius faktus. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo projekto rengėjai siūlė įtraukti skirsnį „Profesinių interesų įgyvendinimas“. Tačiau, 2000 m. priėmus šį įstatymą, neliko nė vieno tokio pobūdžio straipsnio. Tuo tarpu viešasis (išorės) administravimas orientuotas pripažinti visuomeninio gyvenimo naujovę – socialinių darinių reikšmingumą. Pavyzdžiui, 8 straipsnis „Policijos bendradarbiavimas su kitomis valstybės, savivaldybių institucijomis ir visuomene“ numato galimybes ir pareigą bendradarbiauti su „visuomeninėmis organizacijomis ir gyventojais“, įgyvendinant nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programas, priimti organizacinių vaidmenį, įtraukiant juos į veiklą užtikrinant saugų gyvenimą. Tačiau gerai žinoma tiesa, paremta Vakarų patirtimi, – įstaiga, kuri sprendama vidines savo problemas, nesivadovauja demokratiniais principais, nepajėgi šių principų taikyti ir išorės veikloje.

Priminsime, kad pagal Vakarų valstybėse susiklosčiusias tradicijas policininkų interesams ginti įsteigti socialiniai dariniai laikomi savarankiškais ir, sakykim, atsiradusi konfrontacija su vadovybe traktuojama ne kaip viršinių ir pavaldinių reikalas, o kaip savarankiškų institucijų santykis¹⁹⁴. Kitaip sakant, valdininkų ryšius su pareigūnų sąjungomis reikėtų priskirti eksternalinei (išorinei), o ne internalinei (vidinei) santykių reguliavimo sričiai, o pačias sąjungas laikyti visuomenine bendruomenės institucija, sukurta ginti policijos pareigūnų profesinius interesus¹⁹⁵.

Pagaliau reikia atkreipti dėmesį į PVI 9 straipsnio „Policijos ir visuomenės informavimo priemonės“ turinį. Policija, pavyzdžiui, gali steigti visuomenės informavimo priemones, tačiau jų paskirtis – teikti visuomenei informaciją apie nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencijos priemones, kitų policijos uždavinių įgyvendinimą. Kitaip sakant, skatinama skelbti tik tą informaciją, kuri susijusi su policijos tarnavimu visuomenei, neliečiant įstaigų vidaus administravimo

¹⁹⁴ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 66.

¹⁹⁵ M. S. Scott. *Managing for Success: The Police Chirf's Survival Guide*. – Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986, p. 38–39; U. Koch. *Policing in the Context of Changing State Functions: Examples from Germany // Policing in Central and Eastern Europe*. – Slovenia: College of Police and Security Studies, 1998, p. 182.

problemų, pareigūnų bendruomenės subkultūros, identiteto, įvaizdžio visuomenėje, jų subjektinių teisių ir laisvių problemos.

Taigi šie socialiniai tyrinėjimai atskleidė valstybės tarnybos visuomenei svarbą, jos domėjimąsi šių institucijų vidaus reikalais. Daugeliu klausimu civiliu asmenų ir policijos pareigūnų nuomonė buvo panaši, panašios nuomonių raidos tendencijos. Svarbu, kad respondentai supranta realiai vykstančius socialinius procesus, lemiančius poreikį keisti policijos vidaus administravimą. Kartu iškyla ir teorinio pobūdžio problemų. Sociologinio tyrimo duomenys rodo, kad šalies gyventojai, pavyzdžiui, labai skirtingai supranta, kas yra visuomeninė organizacija, kas – privati institucija ir kas – valstybės tarnyba; kas yra socialinė paslauga ir kokias paslaugas teikia policija, o kokias, pavyzdžiui, švietimo, sveikatos apsaugos įstaigos. Vadinasi, kartais nesusikalbame, nes tais pačiais žodžiais reiškiamo skirtingas vertybes – neturime galimybės konceptualiai svarstyti tam tikras specialiąsias gyvenimo problemas.

4 skirsnis

STATUTINĖS TARNYBŲ VEIKLOS POLITIKA

Socialinės institucijos veiklos išsigimimas į biurokratizmą ir dėl to išplitę nusikaltimai griauja ne tik konkrečios institucijos, bet ir visos socialinių institucijų sistemos prestižą. Tai sukelia nepagarbą ir pagaliau anarchistinį požiūrį į visas socialines normas. Ypač pavojingų padarinių sukelia teisėsaugos įstaigų disfunkcija. Jeigu, tarkim, piliečiai suvokė, kad policijos komisariatas stengiasi išsukti nuo pagrindinės savo funkcijos vykdymo – neieškojo nusikaltėlių, slėpė nusikaltimus, jie pradeda nepasitikėti ne tik šiuo komisariatu, bet ir pačiu įstatymu.

Jurijus Bluvšteinas

1. Statutinių karjeros tarnybų veiklos ypatumai

Valstybės tarnybų ir jų pareigūnų funkcijų įgyvendinimas specialiojoje literatūroje traktuojamas kaip nenutrūkstamas visuomeninės veiklos procesas. Tai kompleksinis reiškinys, veikiamas nuolat kintančio socialinio tikslingumo. Socialinis tikslingumas yra nepastovus elementas: nuolat besikeičianti poreikių, interesų visuma, priklausanti nuo visuomeninių santykių raidos.

Taigi, kalbėdami apie tarnybos funkcijų įgyvendinimą, pabrėžiame šių tarnybų veiklos ypatumus:

- nenutrūkstamumą ir
- socialinį tikslingumą.

Sakoma, kad šių tarnybų (pvz., policijos, įkalinimo įstaigų, muitinės) žmonės dirba visas savaitės dienas ir visas paros valandas. Nė lengva suvokti ir gebėti savo veikloje realizuoti socialinį tikslingumą, nes tai gana subjektyvus kriterijus, kuriuo remiamasi vertinant funkcijų

įgyvendinimą. Todėl šių tarnybų valdyme būtina vadovautis objektyviais pareigūnų veiksmų vertinimo kriterijais. Paprastai jų veiksmų pagrindas yra įstatymas, instrukcija ar kitas norminis dokumentas. Akivaizdu, kad tarnybos funkcijų įgyvendinimo, veiklos sąvoka yra sudėtinga, struktūriška, o jos apibrėžimas dėl anksčiau įvardytų bei kitų karjeros tarnybos veiksmų turėtų būti mokslinės analizės bei praktinių diskusijų objektas.

Reikėtų išskirti bent kelias vyraujančias idėjas, kurios galėtų būti analizuojamos kaip savarankiškos valstybės tarnybos funkcijų įgyvendinimo koncepcijos. Pirmiausia susiduriame su dvejopu funkcijų įgyvendinimo vertinimu:

- įgyvendinimas kaip rezultatas ir
- įgyvendinimas kaip procesas.

Šios koncepcijos išskiriamos sąlyginai, ir ryšys tarp šių veiklos vertinimų gana silpnas. Jos gali būti laikomos savarankiškais valstybės tarnybų, jų pareigūnų veiklos vertinimo koncepcijomis. Pirmuoju atveju tarnybinės funkcijos įgyvendinamos pagal programas, įvairius projektus. Įgyvendinimas vertinamas kaip produktas, gaunamas atlikus užduotis, pasiekus nustatytus tikslus. Ši idėja apima tris, vientisą veiklos schemą sudarančias veiklos sritis:

- keliamų *tikslų* išaiškinimą;
- santykio tarp *priemonių ir rezultatų*, arba efektyvumo priežasčių, nustatymą;
- santykio tarp *tikslų ir rezultatų* nustatymą, siekiant įvertinti gautą produktą.

Vertinant pasiektą tikslų mastą, tiek atliekant atskirų veiksmų analizę, tiek vertinant visos tarnybos veiklą, iškyla gana daug sunkumų objektyviai nustatyti užduočių ar funkcijų įvykdymo efektyvumą¹⁹⁶. Pavyzdžiui, tarnybos veiklos tikslus ir priemones (ketinimus) nustato vadovai (aukštesni pareigūnai). Be to, kas yra tikslas, kas priemonė, turint mintyje karjeros tarnybų charizmatinį aspektą, dažnai lemia veiklos subjekto pasirinkimas. Vadinasi, nusakant įgyvendinimą, būtina detaliai apibūdinti vadinamuosius tikslingos veiklos proceso subjektus arba veikėjus. Veikėjai literatūroje paprastai sąlyginai skirstomi į dvi grupes:

- veiklos politikos¹⁹⁷ formuotojai ir

¹⁹⁶ Efektyvus funkcijų ar užduočių atlikimas šiuo atveju reiškia, kad buvo veikiamas, elgiamasi pagal griežtai nustatytą tvarką.

¹⁹⁷ Veiklos aplinkoje suformuluojami uždaviniai, konkretūs jų įgyvendinimo variantai. Pareigūnas veikia (tarnauja) institucijos ar įstaigos vardu. Iškeliami institucijos veiklos prioritetai, derinant norus, idealus ir siekius su realiomis galimybėmis juos įgyvendinti konkrečioje veiklos aplinkoje.

– įgyvendintojai.

Tradicinių valstybių, savivaldybės tarnybų funkcijų įgyvendinimo teorijose laikomasi nuomonės, kad veiklos politiką nustato vieni, o už jos įgyvendinimą atsako kiti viešojo administravimo subjektai. Tačiau toks griežtas skirstymas vėlgi nėra tikslus, nes ne visada tai pasitvirtina praktikoje. Formuotojai nebūtinai turėtų būti išskirti kaip vieninteliai, numatantys veiklos taktiką, strategiją ir kitus dalykus. Gyvenimas nuolat diktuoja naujas veiklos sąlygas, ir kiekvienas šių dienų statutinių tarnybų pareigūnas turi turėti iniciatyvos teisę.

Diskutuotina ir kita įgyvendinimo koncepcija, kuri grindžiama nuostata, kad viešosios veiklos politiką įgyvendinantiems ji tampa teisėtu reikalavimu tik tada, kai nustatoma formaliais būdais, sukuriant tobulą šių procesų administravimo modelį¹⁹⁸. Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos, klaidinga manyti, kad tarnybos funkcijų įgyvendinimas yra labai paprastas, automatiškai atliekamas darbas, nes tada įgyvendinimas turėtų būti suprantamas vienareikšmiškai kaip vyksmas pagal naivų užduočių įgyvendinimo modelį: reikia tobulai suformuluoti tikslus, nustatyti priemones ir gausime norimus rezultatus. Šių dienų karjeros tarnybų veiklos patirties analizė rodo, kad įgyvendinimo procesas yra kompleksiškas reiškinys. Šiuo klausimu J. Pressmanas ir A. Wildavskis vieni pirmųjų atliko mokslinę analizę ir tyrimo rezultatus pateikė leidinyje „Įgyvendinimas“ (*Implementation*). Vėliau pasirodė ir kitų autorių darbai, įspėję apie pavojų, kai valstybės tarnybos funkcijų įgyvendinimas laikomas paprastu ar tuoju pat įgyvendinamu dalyku.¹⁹⁹ Pačių subjektų profesionali veikla, kaip teigia E. Hargroves'as, užpildo trūkstamą grandį tarp skelbiamos politikos (nustatytų tikslų, užduočių, programų ir pan.) ir galutinio rezultato²⁰⁰. Praktikai gerai žino, kad paskelbta politika, veiklos strategija gali atrodyti vienaip, o įgyvendinta – visai kitaip.

Pagaliau laikas, vieta, kitos aplinkybės yra svarbūs socialinio tikslingumo veiksniai. Laikmetis diktuoja vis naujas sąlygas, reikalaujančias valdingų santykių srityje vengti panaudoti jėgą ir viešuosius santykius papildyti mainų ir derybų elementais. Vadinasi, reikia kalbėti apie ypa-

¹⁹⁸ Tobulas administravimo modelis yra idealaus tipo konstruktas, padedantis nustatyti įgyvendinimo nesėkmių priežastis. Žr. C. Hood. *The Limits of Administration*. – London: Wiley, 1976, p. 190–207 ir kt.

¹⁹⁹ J. Pressman and A. Wildavsky. *Implementation*. – Berkeley: University of California Press, 1984 (Originalus leidimas 1973 m.)

²⁰⁰ E. Hargrove. *The Missing Link: The Study of the Implementation of the Social Policy*. – Washington, DC: Urban Institute, 1975.

tingą karjeros tarnybos pareigūno vaidmenį. Tam būtinas pareigūnų profesionalumas, gebėjimas suvokti naujosios veiklos politikos įgyvendinimo ypatumus²⁰¹. Iš to plaukia išvada, kad tarnybų veiklos politika apima įvairias institucijų sąveikas, mokymąsi, įgyvendinimo perspektyvų suvokimą, kontrolę. Ir tai nėra baigtinis sąrašas. Įgyvendinimo procese gali būti panaudoti įvairūs tikslų konkretizavimo, veiklos kultūros tobulinimo, technologijų mechanizmai. Literatūroje tai paprastai įvardijama kaip valstybės tarnybos diskrecijos²⁰² problema – būtinybė pareigūnams turėti diskrecinius įgaliojimus. Todėl kiekvienas veiklos modelis turėtų būti laikomas nebaigtu ar nepakankamu, nes jam stokoja svarbios grandies – išsamios teorijos, pateikiančios iškeltų tikslų įgyvendinimo mechanizmą.

Tiesa, žinomi bandymai išplėsti įgyvendinimo modelius ir detaliai reglamentuoti visą įgyvendinimo tvarką, kartu sukurti labai aiškų tarnautojo karjeros galimybių vertinimo mechanizmą. Šie bandymai buvo sutikti kritiškai. Vargu ar šiuos dalykus galima išsamiai formalizuoti, neiškreipiant pačios karjeros valstybės tarnybos esmės, nepakenkiant pačiam tarnavimo sąvokai. Matyt, kad šią trūkstamą grandį gali užpildyti tik karjeros pareigūnų profesionalumas, o ne detalios veiklos normos ir procedūros.

2. Pagrindinės tarnybinės veiklos kontrolės ir vertinimo idėjos

Karjeros statutinių pareigūnų tarnavimo ypatumai tampa itin aki-vaizdūs analizuojant šių tarnybų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės bei vertinimo koncepcijas. Literatūroje pateikiama daug kontrolės bei vertinimo būdų. Juos būtų galima sisteminti išskiriant pagrindinį kontrolės ir vertinimo principą:

- a) iš „viršaus“,
- b) iš „apačios“.

²⁰¹ Žr. M. Lipsky. *Street-Level Bureaucracy*. – New York: Russell Sage, 1980; S. Barrett and C. Fudge (eis). *Policy and Action*. – London: Methuen, 1981; J. Pressman and A. Wildavsky. *Implementation*, p. 87–124 ir kt.

²⁰² Žr. A. Laurinavičius. *Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos* // *Jurisprudencija: mokslo darbai*. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1998, t. 9(1), p. 145–154.

Tai dar viena mūsų šalies mokslo mažai nagrinėta problema, susijusi su karjeros procesų statutinėje tarnyboje valdymu. Ne vieną dešimtmetį ir įvairiais aspektais Vakaruose diskutuojama, kas svarbiau, ar žinybos hierarchinė atsakomybė, ar pasitikėjimas institucijos, karjeros pareigūnų veiklos autonomiškumu, kitaip sakant, ar karjeros tarnautojas turi būti paklusnus duotų nurodymų, užduočių vykdytojas, ar savarankiškai veikiantis, atsakingas už jam patiktų funkcijų įgyvendinimą. Modelis „iš viršaus žemyn“ remiasi atsakomybės principu, o „iš apačios aukštyn“ – pasitikėjimu.

Šių laikų viešojo administravimo teorija laikosi nuomonės, kad nėra vienintelio, geriausio modelio įgyvendinti valstybės tarnybos veiklos politiką. Suprantama, atsižvelgiant į veiklos tikslus, pasirenkamas ir veiklos modelis, kurį taikant nuolat bent iš dalies būtų galima kontroliuoti veiklos procesą, remtis objektyviais kriterijais vertinant veiklos subjektų darbo rezultatus. Tarnybų vadovų palaikymo dažniausiai sulaukia projektai, kurie labiausiai sieja galimus pozityvius veiklos rezultatus su tikslų įgyvendinimu.

Vertinimas „iš viršaus žemyn“ dar vadinamas politikos įgyvendinimo, atsižvelgiant į pirmenybę, modeliu. Įgyvendinimas laikomas sėkmingu, kai rezultatai atitinka keliamus tikslus. Stengiamasi, kad siekiant kiekvieno tikslo būtų gaunamas atitinkamas veiklos rezultatas. Tačiau, kaip jau rašyta anksčiau, tai tik teorinis modelis. Praktiškai siekiant tikslų ne visada gaunami laukiami rezultatai. Esama ir rezultatų, neturinčių iš anksto nustatytų tikslų. Pagaliau tikslas gali būti pasiektas įvertinant kelių veiklos sričių rezultatus. Praktinė veiklos analizė duoda tvirtą pagrindą teigti, kad įgyvendinimo negalima vertinti mechaniškai, nes rezultatas, „produkto vertė“ priklauso nuo to, kaip bus interpretuotas tikslo įgyvendinimas bei pati veikla. Kitaip sakant, ar tikslas įgyvendintas, ar ne, didele dalimi priklauso nuo to, kaip tai vertina proceso dalyviai – įvairūs teisiškai subordinuoti subjektai. Kas vieniems subjektams atrodo didelė sėkmė, kitus gali nuvilti, nes šios grupės skirtingai vertina tikslus, priemones ir rezultatus. Santykinai galima išskirti du vertinimo kriterijus:

- įgyvendinimas kaip nustatytos veiklos politikos vykdymas;
- laipsnis, rodantis, kad laukiami veiklos rezultatai, tikslas, neatsižvelgiant į įgyvendinimo proceso struktūrą, pasiektas.

Pirmuoju atveju pabrėžiamas santykis tarp tikslų ir rezultatų – vykdytojų atsakomybė. Ją suponuoja tam tikrų formalių reikalavimų visuma. Suprantama, kad objektyvių veiklos vertinimo kriterijų atsisakyti nevalia. Administracinė bei profesinė atsakomybė, kaip teigia J. Lane,

neįmanoma be viešosios politikos įgyvendinimo sąvokos²⁰³. Jei neįmanoma įvertinti, kiek rezultatai atitinka tikslus, viešojo atsakomybė tampa beprasmė. Todėl, kad ir koku būdu būtų įgyvendinama viešojo politika, visada turi būti galimybė išsiaiškinti, ar tikslai buvo įvykdyti, ar rezultatai yra nutolę nuo tikslų. Tuo pagrindu yra vertinama įgyvendintojų, veiklos subjektų atsakomybė, vertinamos jų karjeros perspektyvos. Matyt, iš to yra kilęs statutinių karjeros tarnybų pareigūnų dažnai kartojamas kolektyvinės atsakomybės sureikšminimą atspindintis posakis: *šios tarnybos negali dirbti labai gerai, jos gali dirbti geriau*. Mokslo literatūroje šiuo klausimu polemizuojama, ieškoma atsakymo į klausimą, ar apskritai galima sėkminga tarnyba (visiškas funkcijų įgyvendinimas), nes joks įgyvendinimo procesas nėra iki galo nei reglamentuotas, nei nuspėjamas. Iškyla klausimų: jei ne visada įmanoma sėkmingai įgyvendinti užduotis, tai kaip tada nustatyti vykdytojų (subjektų) atsakomybę? Ar vertinant pareigūno tarnybinę veiklą galima pasikliauti vien teise – norminiais aktais? Į ką, vertinant pareigūno profesionalumą, jo karjeros galimybes, reikėtų atsižvelgti pirmiausia?

Kita įgyvendinimo *vertinimo modelių grupė orientuota į veiklos procesų analizę* ir grindžiama pareigūno pasitikėjimu, sureikšminant individualią subjektų atsakomybę. Ši idėja nesikerta su nuostata, kad demokratinės valdžios įgyvendinimas yra paremtas visuomenės valia ir galia. „Visuomeninės sutarties“ pagrindu dalį savo teisių visuomenė aukoja, patiki valstybės institucijoms ir jų pareigūnams – administracinės veiklos subjektams arba specialistams²⁰⁴. Teisėsaugos, administravimo, kontrolės institucijoms, jų tarnautojams tenka ypač svarbus vaidmuo ginant žmogaus teises ir pagrindines laisves. Todėl jie turi įtikinamai pateikti visuomenei savo veiklos politikos kryptis ir nuolat atsiškaityti, kaip ji įgyvendinama.

²⁰³ J. E. Lane. Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 161. (Originalus leidimas anglų kalba 1993 ir 1995.)

²⁰⁴ Teisinis, etinis valstybinės valdžios pateisinimas siejamas su Dž. Loko teorija. Jis laikomas valstybės teorijos filosofinio liberalizmo pradininku. Savo filosofiniame darbe „Du traktatai apie valstybinę valdymą“ Dž. Loka suformulavo liberalios konstitucinės valstybės, kuri remiasi tolerancija ir ją garantuojančių įstatymų sistema, principus. Anot filosofo, valstybės tikslas yra saugoti žmogaus laisves ir darbu įgytą jo nuosavybę. *Kiekvienas visuomenės labui aukoja savo tam tikras prigimtines teises, siekdamas geriau apsaugoti savo nuosavybę*. Plačiau žr. P. Leonas. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius: Mintis, 1995, p. 158; A. Laurinavičius. Administravimo pareigūnų etika. – Kaunas: UK, 2001, p. 51–55; A. Vaišvila. Policija – valdžios ir paslaugos vienovė // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos policijos akademija, 1997, t. 4. p. 158–165.

Svarbu pabrėžti, kad pagal šį demokratinio valdymo principą sprendimų priėmimas ir įgyvendinimo laisvė ribojama palaikant ryšius su subjektais²⁰⁵ – piliečiais. Vadinasi, kaip įgyvendinti tarnybai patikėtas funkcijas, – tai užduotis valstybės teisėsaugos, viešojo administravimo įgyvendintojams²⁰⁶. Pareigūnai turi būti už tai atsakingi asmeniškai, todėl labai svarbus jų autonomiškumas. Priešingu atveju jie negali veikti lanksčiai, teisingumo labui, tikslingai panaudoti savo profesinių gebėjimų, spręsti, kokias naudoti priemones tikslams, uždaviniams įgyvendinti – negali prisitaikyti prie aplinkos reikalavimų.

Tačiau visiška pareigūnų autonomija reikštų ir visišką jų elgesio nevaržomumą, būtų paneigtas vienas esminių demokratinės valstybės principų – atsiskaitomumas. Kita vertus, žvelgiant iš šių laikų perspektyvos, per dideli valstybės tarnybų apribojimai, kiekvieno veiksmo analizė „iš viršaus žemyn“ reikštų nepasitikėjimą pareigūnais, sudarytų palankias prielaidas reikštis subjektyvizmui ar valdininkijos voliuntarizmui, nes niekas negali jiems pateikti detalaus plano, pagal kurį turėtų būti įgyvendintos institucijos funkcijos. Taigi modeliai „iš viršaus žemyn“ per daug pabrėžia hierarchinį pavaldumą ir kolektyvinę atsakomybę, siekiama viską norminti, kontroliuoti, o modeliai „iš apačios į viršų“ – subjekto individualias savybes ir jo atsakomybę: pernelyg iškelia pasitikėjimą pareigūnų profesionalumu, gebėjimu taikyti pozityviąją tarnybinės veiklos patirtį, siekį suteikti kuo daugiau laisvės veikti rodant profesinę išmintį, lankstumą. Vadinasi, įgyvendinimo proceso kontrolė turi būti orientuota į atsakomybės ir pasitikėjimo derinį.

Naująją, arba tarpinę, kontrolės, karjeros pareigūnų vertinimo koncepciją suponuoja santykio tarp piliečių ir viešojo sektoriaus, tarp šios srities politikų ir pareigūnų apibrėžimas. Ši problema turi būti sprendžiama atsižvelgiant į daugelį veiksnių, nuo kurių priklauso to laikmečio, krašto socialiniai procesai, suvokiant realius ir idealius visuomenės siekius, atskiriant realias ir idealias socialines vertybes. Vadinasi, kalbant apie karjeros procesų valdymą, itin svarbus tampa pareigūno profesionalumas, jo gebėjimai veikti organizacinėje aplinkoje²⁰⁷. Todėl, modeliuojant karjeros procesų valdymą, reikia orientuo-

²⁰⁵ Subjektais laikome todėl, kad jie nėra pasyvūs paslaugų vartotojai, o aktyviai dalyvaujantys palaikant teisingumą, o iniciatyviausi bendruomenės atstovai tiesiogiai dalyvauja sprendžiant bendruomenei ar visuomenei svarbius reikalus.

²⁰⁶ Žr. A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000, p. 45–65.

²⁰⁷ Europos Tarybos rekomendacijos, skirtos tobulinti valstybės karjeros tarnybų veiklą, pabrėžia pareigūnų profesinio rengimo svarbą. Pavyzdžiui, rekomendacija Rec

tis į daugelį veiksnių, mokytiis sieti teorinę mintį su šalyje sukaupta pozityviaja praktine patirtimi, tačiau svarbiausia ugdyti patį veiklos subjektą – pareigūną profesionalą, gebantį atstovauti pilietinei visuomenei, palaikyti jo moraliai ir teisiškai pagrįstus interesus siekti karjeros.

3. Kai kurios policijos institucijų²⁰⁸ tarnavimo bendruomenei problemos

Remiantis autoriaus atliktais sociologiniais tyrinėjimais bei ilgamete praktinio darbo patirtimi, leidinyje pateikiama konkrečios statutinės institucijos – policijos veiklos analizė. Šios statutinės tarnybos pavyzdys pasirinktas neatsitiktinai, nes policijos pajėgoms tenka svarbus socialinis vaidmuo. Jų paskirtis – kuo geriau užtikrinti asmenų, jų turto saugumą, viešąją tvarką. Šiuolaikiniame policijos moksle nusistovėjo gana tvirta nuomonė, kad net tobuliausios policijos pajėgos, nebendradarbiaudamos su aptarnaujama bendruomene, negalėtų atlikti joms skirtų funkcijų.

Pagrindinis tarnybinės teisės, policijos mokslo klausimas, kaip užtikrinti saugų žmonių gyvenimą, reaguoti į greitai kintančius visuomeninius santykius, socialinių santykių permainas? Ne be pagrindo Vakarų demokratijos valstybių policijos mokslo literatūroje šiuolaikinė saugios viešosios tvarkos kūrimo koncepcija įvardijama kaip *naujoji teisės saugos politika*²⁰⁹. Šiame kontekste policija traktuojama kaip valstybės

(2001) 10, priimta 2001 m. rugsėjo 19 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto (Europos policijos etikos kodeksas) konstatuoja, kad svarbiausia užduotis – puoselėti demokratinės vertybes pačioje policijoje, o mokymas – tai viena iš pagrindinių priemonių pasirengti kiekvienam policijos pareigūnui pačiam saugoti šias vertybes (žr. 26 str. komentarą). Šių tikslų turi būti siekiama tobulinant teorijos ir praktikos ryšius. Pavyzdžiui, studentams atliekant praktiką, stažuotę karjeros valstybės tarnybose, galėtų būti pildomi dienoraščiai, skatinantys save suvokti tokio pobūdžio organizacijoje. Kaip pavyzdys galėtų būti dienoraščio vedimo metodiniai nurodymai, pateikti Teisės ir muitinės veiklos I kurso studentų mokomosios praktikos metodinėse rekomendacijose (sudarytojas A. Laurinavičius). – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, p. 10–15.

²⁰⁸ Sąvoka „policijos institucijos“ vartojama siaurąja prasme, įvardijant Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įstaigas, bei plačiau, kai turima mintyje visas valstybės institucijas (Policijos, Specialiųjų tyrimų, Finansinių nusikaltimų tyrimo, Muitinės kriminalinės tarnybos ir kt.), turinčias viešojo administravimo įgaliojimus ir atliekančias operatyvines ar ikiteisminio tyrimo funkcijas, prasme.

²⁰⁹ D. H. Bayley. *Police for the Future. Studies in Crime and Public Policy*. – New York: Oxford University Press, 1994, p. 26; U. Koch. *Policing in the Context of*

institucija, vykdanči tam tikras bendruomenės politines (savivaldos) funkcijas. Kitaip sakant, policijos tarnybų vaidmens naujumas reiškiasi ne per veiklos tikslus, kurie ganėtinau pastovūs, bet per tarnavimo bendruomenei uždavinius, principus, kurie yra nulemti bendro politinio klimato visuomenėje²¹⁰. Taigi šis klausimas leidinyje analizuojamas neatsitiktinai. Vadovaujantis vakarietiškos policijos veiklos tradicija, siekiama analizuoti Lietuvos policijos tarnybinės veiklos ypatumus, nustatyti Lietuvoje įsitvirtinančias atitinkamų santykių raidos tendencijas.

Mokslinėje literatūroje nusistovėję terminai šiam bendruomenės teisėsaugos aspektui reikšti. Pavyzdžiui, prancūzų kalba išleistoje literatūroje vartojama „*De la Police de Proximité*“, anglų – „*Community Policing*“. „Anglų-lietuvių kalbų teisės terminų žodyne“, išleistame 1998 m., mūsų manymu, pateikta netiksli sąvoka. Ji į lietuvių kalbą verčiama arba kaip „vietos policijos ir gyventojų patruliavimas“, arba kaip „viešosios tvarkos saugojimas“.

Manytume, kad lietuvių kalba šios sąvokos atitikmuo galėtų būti „*bendruomeninė* arba *bendruomenės policijos veikla*“, kuri reikštų, kad bendruomenės įgaliojimai yra tolygūs turimiems valstybės įgaliojimams. Tokia policijos sąvoka apimtų ir kitus tarnavimo sampratos aspektus, pavyzdžiui, policijos vidinį ir išorinį valdymą, santykius su kitomis bendruomenės reikalams sukurtomis teisėsaugos struktūromis. Be abejo, tai tik subjektyvūs svarstymai. Tačiau dėl vieno dalyko abejonių nekyla – sąvokos žodinė išraiška turi atitikti ja reiškiamą turinį. Šiuo metu vis dar tobulinama Lietuvos novatoriškos policijos veiklos koncepcija. Vykstančios praktikų, specialistų ir mokslininkų diskusijos turėtų apibrėžti reformos turinį ir pasiūlyti tinkamiausią sąvoką šiam reiškiniiui įvardyti.

Reikia plačiau atskleisti dar vieną šio reiškinio analizei svarbią sąvoką: „*bendruomenė*“. Pilietinės visuomenės samprata yra neatsiejama nuo bendruomenės. Mokslininkų susidomėjimas bendruomene paaškinamas tuo, kad ji yra naujosios valstybės tarnybos partneris. Visi sutaria, kad valstybės tarnybos (policija, muitinė ir kt.) taip pat yra bendruomenės. Politinių partijų lyderiai, skirtingų stovyklų mokslininkai, rašytojai, populiariausi komentatoriai pripažįsta, kad negalima siekti pilietinės visuomenės neatnaujinus bendruomenės jausmo. Nekyla

Changing State Functions: Examples from Germany // Policing in Central and Eastern Europe. – Slovenia: College of Police and Security Studies, 1998, p. 180.

²¹⁰ A. Laurinavičius. Policijos administravimas užtikrinant visuomenės saugumą. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000, p. 6–11.

abejonių, kad bendruomenė yra svarbi socialinė vertybė, tikslas, bu-
riantis žmones bendriems sumanymams ir bendroms iniciatyvoms, tai
būdas gražinti vienybę²¹¹.

Ką apskritai vadiname bendruomene? Autoriai pabrėžia skirtingus
bendruomenės aspektus ir pateikia skirtingas bendruomenės sampra-
tas. Gana išsamus bendruomenės apibūdinimas pateiktas J. Gardnerio
(*John Gardner*) darbuose, pabrėžiant teorinių ir praktinių bendruome-
nės požymių svarbą. Geros bendruomenės nariai:

- vienas su kitu elgiasi humaniškai,
- gerbia individualius skirtumus ir
- vertina kiekvieno asmens privatumą.

Gera bendruomenė puoselėja bendradarbiavimo ir bendrumo at-
mosferą. Jos nariai pripažįsta, kad jiems reikia vienas kito. Yra priklausomumo ir tapatumo jausmas, abipusės atsakomybės dvasia²¹². Ben-
druomenės ryšiai pagrįsti rūpinimusi, pasitikėjimu, komandiniu darbu,
ją jungia tvirta ir efektyvi bendradarbiavimo, bendravimo ir konfliktų
sprendimo sistema.

Plačiai paplitęs vadinamasis „bendruomenių judėjimas“, sietinas su
moksliniu ir visuomenės mąstymu apie atsakomybės sampratą pilietinėje
visuomenėje. Vadovaudamasis šia nuostata, pavyzdžiui, A. Etzionis
išskiria tris pagrindinius bendruomenės požymius:

- emocijų ryšių, susikryžiuojančių ir vienas kitą sustiprinančių,
tinklas;
- ištikimybė bendroms vertybėms, normoms, jų prasmei;
- gana aukštas atsakomybės lygis²¹³.

Tikrosios bendruomenės suburia žmones abipusiam supratimui ir
bendram pasiryžimui siekti tų pagrindinių bendrų interesų, kuriems visi
pritaria. Bendruomenės iniciatyvų rimtumas rodo pripažinimą, kad
bendruomenės narių teisės ir atsakomybė visiems jos nariams yra svar-
būs.

Bendruomenės raidos problemas analizuojantys mokslininkai kaip
ypač svarbius iškelia bendruomenės ir valdžios santykius. Pavyzdžiui,

²¹¹ Bendruomenės vaidmuo, kuriant pilietinę visuomenę, analizuojamas daugelio
autorių darbuose: R. Bellah. *The Good Society*. – New York: Knopf, 1991; R. Grigas.
Tautos likimas. – Vilnius: Rosma, 1995; A. Etzion. *The New Communitarian Thinking*.
– Charlottesville: University of Virginia Press, 1995; P. Selznick. *The Moral
Commonwealth*. – Berkeley: University of California Press, 1992; H. Zeigler. *The
Political Community*. – New York & London, 1990 ir kt.

²¹² J. Gardner. *Building Community*. – Washington: Independent Sector, 1991, p. 18.

²¹³ A. Etzion. *The New Communitarian Thinking*.

sociologas R. Bellahas monografijoje „Gera visuomenė“ (*The Good Society*) rašo, kad šiandien individus saisto įvairios politinės, ekonominės ir religinės institucijos, kurios visos mums vienaip ar kitaip patrauklios, ir kiekviena iš jų daro konkretų poveikį. Vadinasi, kiekvienas turėtų bandyti naudotis tomis institucijomis, kurios tenkina mūsų asmeninius interesus. Tačiau minėti autoriai mano, kad institucijos trokštamas laisves galima garantuoti tik tada, kai jos nariai siekia bendrą ir abipusę naudą teikiančių interesų. R. Bellahas rašo, kad atsakingam piliečiui šiuo metu kyla klausimas, ar mes atsakingi tik už mūsų pačių, ar ir už bendrą gerį²¹⁴? Sureikšminus „bendrą gerį“ reikia stipraus socialinės atsakomybės jausmo, kuris skatintų dalyvauti bendruomenės narius dialoge, priimant sprendimus.

Naujojoje teisėsaugos palaikymo koncepcijoje ypač svarbus vaidmuo tenka bendruomenei. *Ką šiuo atveju vadiname bendruomene?* Socialinių mokslų literatūroje ši sąvoka vartojama labai plačiai: ir valstybei, kaip didžiausiai bendrijai, ir nedidelėms vienodų interesų grupėms reikšti. Vadinasi, bendruomenė gali būti įvardyta pagal gyvenamąją teritoriją – kaip geografinis ir pagal bendrus interesus – kaip socialinis darinys²¹⁵. Bendruomenės antitezė individui yra susvetimėjimas, šaknų socialinėje aplinkoje neturėjimas. Bendruomenės – tai grupės, kurioms individai priklauso, turi pareigų ir išipareigojimų. Žmonės prisijungia prie politinių, profesinių ar kitų interesų grupių, rašo H. Zeigleris, tikėdamiesi akivaizdžios naudos. Prisiimami išipareigojimai bendruomenei yra susiję su įsitikinimu, kad taip bus įmanoma labiau patenkinti visas savo viltis²¹⁶. Taigi pagrindinis sutelktos bendruomenės požymis yra tas, kad čia svarstoma ne tai, kas jos narius skiria, o tai, ką jie turi bendro. Mokslininkai prognozuoja, kad per individų pilietiškumą su palaikančios demokratinės vyriausybės pagalba galima sustiprinti bendruomenės moralinį vaidmenį. Suprantama, kad moralumas yra viena iš itin reikšmingų prielaidų kurti saugią individo aplinką.

Policijos tarnybos aptarnaujama bendruomenė paprastai apibrėžiama kaip geografinis darinys. Ji nėra monolitinė grupė, jos vidinė struktūra sudėtinga. Mokslo literatūroje tokio pobūdžio bendruomenė yra struktūrizuojama, išskiriant jos:

- a) neformalųji,
- b) pusiau formalųjį ir

²¹⁴ R. Bellah. *The Good Society*. – New York: Knopf, 1991, p. 81.

²¹⁵ A. Laurinavičius. *Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas*, p. 7.

²¹⁶ H. Zeigler. *Politinė bendruomenė*, p. 11.

c) formalųjį aspektą, arba tipus²¹⁷.

Reiškinio sisteminimas nėra savitiksliis dalykas. Tai leidžia susidaryti tikrovišką vaizdą, sukuriamos palankios sąlygos bendruomenės funkcionavimo mokslinei analizei, o šios studijos požiūriu galime tiksliau apibrėžti policijos bendruomeninės veiklos problemas – geriau įvertinti kiekvieną socialinį junginį (tipą) ir atsakyti į klausimą, kokį specifinį vaidmenį bendruomenėje atlieka policija? Suprantama, kad kiekvienas tipas yra svarbus:

a) *neformalioji* struktūra sėkmingiausiai atlieka žmogaus socializacijos, dvasinio, dorovinio ugdymo, taip pat jungties su kitais asmenimis ar jų grupėms funkcijas. Jų atsiradimo pagrindas – spontaniškai susiklostę žmonių interesai (pvz., šeimoje, tarnybos kolektyve ir pan.), vertybinės orientacijos, sąveikos normos ir būdai, tarpusavio kontrolės mechanizmai ir pan.

b) *pusiau formalioji* – plėtoja sąveiką, jos būdus, puikiai atlieka tarpininko vaidmenį tarp valstybės ir žmonių sprendžiant abiejų šalių interesus. Jų, pavyzdžiui, politinių partijų, įvairių sąjungų, asociacijų susidarymą, žiniasklaidos institucijų ir kt. atsiradimą skatina natūrali civilizacijos ir kultūros raida valstybėje ir visuomenėje.

c) *formalioji* struktūra civilizuotoje visuomenėje sukurta užtikrinti esmines vidines ir išorines visuomenės ir konkrečios bendruomenės egzistencijos sąlygas. Prie šios struktūros priskirtina visa valstybinė valdžia, jos centrinės ir regioninio pavaldumo žinybos, įstaigos, prie kurių priskirtinos ir visos jėgos struktūros, tarp jų ir policija.

Be to, struktūriškumas kartu patvirtina bendruomenės integrumą. Socialinių lygmenų (tipų) išsiskyrimą lemia grupiniai interesai, bendrosios vertybės²¹⁸. Kartu išsikristalيزuoja visiems asmenims svarbūs dalykai. Todėl pats gyvenimas skatina bendruomenę integruotis, ieškoti sąveikos, socialinių ryšių ginant bendrus tikslus, daugumai svarbius interesus. Viešoji tvarka – tai viena iš didžiųjų socialinių vertybių, ir ji turi būti saugoma visomis bendruomenės ir teisėsaugos sistemos pareigūnų pajėgomis. Kaip taikliai pasakya Europos policininkų chartijoje, policija jau nebėra jėgos, valdančios piliečius, išraiška, o yra piliečių jėga²¹⁹.

²¹⁷ R. Grigas. Tautos likimas. – Vilnius: Rosma, 1995, p. 232.

²¹⁸ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 8.

²¹⁹ Europos policininkų chartija, patvirtinta Europos Tarybos Parlamentinėje asamblėjoje. – Strasbūras, 1993 m. rugpjūčio 25 d.

Tai reiškia, kad suvienytomis visų socialinių darinių pastangomis turi būti ieškoma būdų, kaip spręsti problemas, susijusias su nusikalstamumu, kaip įveikti nuolat persekiojantį baimės jausmą dėl galimų nusikaltimų, netvarkos, kaip apskritai keisti bendrabūvio kokybę. Pakitęs požiūris į viešosios tvarkos palaikymo būdą yra pagrindinė priežastis ir sąlyga policijai, kaip specifiskai bendruomenei, integruotis, įsilieti į bendruomenę.

Norint geriau suvokti novatorišką policijos veiklą, būtina aiškiau apibrėžti sąvoką „viešoji tvarka“. Tarnybinėje teisėje, policijos mokslo literatūroje ir kasdieniuose praktikų pokalbiuose laikomasi nuomonės, kad viešoji tvarka yra tiesiogiai susijusi su „socialine kontrole“²²⁰. Šios kontrolės turinys taip pat yra struktūriškas ir apima:

- a) individo socializaciją;
- b) žmonių tarpusavio priklausomybę ir jos paisymą;
- c) normatyvinę tvarką, kurią dar gali išreikšti formalieji (t. y. teisės reguliuojami) ir neformalieji (t. y. paprotinės tradicinės kultūros normos) įgyvendinimo būdai;
- d) tam tikrų socialinių tikslų siekiai, sudarant tarpusavio susitarimus, ir kita.

Manytume, kad tokia sąvokų sąsaja turi loginį pagrindą. Socialinės kontrolės mechanizmai padeda sunorminti socialinių subjektų elgseną taip, kad ji atitiktų vyraujančios socialinės ar demografinės kultūros reikalavimus, gyvenimo būdą. Tai sudėtinis saviorganizacijos bei valdymo elementas, padedantis užtikrinti, kad žmonės savanoriškai ar priverstinai, spontaniškai ar organizuotai atliktų tam tikrus gyvenimo ir kultūros nulemtus socialinius vaidmenis – tai vienas esmingų socialinės organizacijos pastovumo garantų, jos raidos sąlyga.

Viešajai tvarkai organizuoti, socialinei sistemai, kaip vientisam dariniui, palaikyti paprastai įkuriamos specialios (formalios) valstybės tarnybos:

- švietimo,
- sveikatos apsaugos,
- socialinės rūpybos ir kitos.

Tačiau policija yra vienintelė tarnyba bendruomenėje, dirbanti iš-tisą parą ir septynias dienas per savaitę. Daugelis mano, kad policija rūpinasi beveik visais bendruomenės reikalais ir turi įtemptai dirbti visą parą, teikti neatidėliotinas ir skubias paslaugas, kurios dažnai net ne-

²²⁰ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 12.

būdingos policijai. Ir tai galima suprasti. Elgesys nesilaikant bendruomenės pripažintų, žvelgiant iš socialinės kontrolės pozicijų, etalonų vertinamas kaip deviantinis. O tai tolygu elgsenai, neatitinkančiai normų reikalavimų, arba – viešosios tvarkos pažeidimui. Vadinasi, policijos tarnybos yra labai svarbus bendruomenės socialinis darinys, nes „teisėtvarkos apsaugos funkcijų ginant viešąją tvarką pobūdis ir būdas, kuriuo jos atliekamos, tiesiogiai veikia atskirų asmenų ir visos visuomenės gyvenimo kokybę“²²¹.

Tačiau iškyla ir kitų labai sudėtingų problemų apibrėžiant policijos tarnybų veiklos ribas, atliekant įstaigų vidaus administravimą. Kaip rekomenduoja 2001 m. Europos policijos etikos kodeksas, policija negali priiimti per daug didelės atsakomybės už teikiamas visuomenei paslaugas. Šiuo atžvilgiu valstybė turi nustatyti pagrindinius policijos funkcijų bei jų atlikimo principus²²².

4. Statutinės tarnybos pavyzdžio analizė *(Tyrimo apibūdinimas)*

Viešoji nuomonė, reiškiamą žiniasklaidos, dažnai policijos pareigūnų veiksmus vertina kritiškai, priekaištauja, kad jie nepaiso tarnybos priedermių, nejaucia atsakomybės už jiems skirtą vaidmenį visuomenėje. Leidinio autorius 1994–1995 m. studijavo populiariausių Lietuvos dienraščių („Lietuvos ryto“, „Lietuvos aidas“, „Respublikos“ ir kt.) atitinkamus straipsnius, nagrinėjo per 100 Vidaus reikalų ministerijos pareigūnų dėl tarnybinės drausmės pažeidimų atliktų tarnybinių patikrinimų. Išryškėjo daugelis nuodugniau studijuotinių klausimų, kurie lemia dabartinius policijos ir bendruomenės santykius. 1995 m. organizuota policijos pareigūnų apklausa, su kokiais sunkumais jie susiduria įgyvendindami tarptautinės teisės aktų, tiesiogiai reglamentuojančių policijos tarnybų veiklą, nuostatas?

Klausimynas buvo parengtas pagal 1990 m. Lietuvos Respublikos policijos įstatymo, kuris įtvirtino „Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksą“, priimto Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1979

²²¹ Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksas, priimtas Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija // Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991, p. 185.

²²² Europos policijos etikos kodeksas. Sudarytojas D. Grebliauskas. – Vilnius: Gilija, 2002, p. 26.

m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija, nuostatas. Apklausta 416 policijos pareigūnų. Išanalizavus apklausos duomenis, buvo suformuluotos penkios tolesnio sociologinio tyrimo kryptys – hipotezės. Joms atskleisti sudarytas klausimynas. Kiekvienai hipotezei tirti suformuluoti keturi penki klausimai ir prašymas pareikšti savo nuomonę dėl kai kurių, respondentų manymu, sprendinių problemų. Kalbant apie apklausos patikimumą, svarbu pasakyti, kad papildyti klausimyną siūlė labai maža dalis respondentų – tik 1–2 proc. apklaustųjų. Tai negalėjo turėti lemiamos įtakos nustatant bendras raidos tendencijas.

Sociologinis tyrimas pagal specialų klausimyną pradėtas 1996 m. pirmame ketvirtyje. Apklausta 181 įvairaus rango ir skirtingą darbo stažą turintis policijos pareigūnas. Nuo 1997 m. tie patys, kaip ir pareigūnams, klausimai pateikiami civiliams gyventojams. Tokios apklausos buvo organizuotos 1997–2001 metais. Respondentų skaičius ir bendra charakteristika pateikta 1 lentelėje

1 lentelė. Respondentų charakteristika

Eil. Nr.	Respondentai	Respondentų skaičius					
		1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	Civiliai gyventojai	–	606	490	210	138	290
2	Policijos pareigūnai (visi)	181	485	614	291	392	392
3	Stažas iki 3 m.	60	140	151	57	56	55
4	Stažas nuo 3 iki 5 m.	60	89	151	55	73	82
5	Stažas 5 ir daugiau m.	61	242	287	158	245	243
6	Komisariatų vadovai, komisarai	–	14	25	21	18	12

Lentelėje pateikiami tik tie duomenys, kuriais remiantis galima išskirti vyraujančias santykių raidos tendencijas. Jas kiek plačiau analizuojame šiame skirsnyje. Knygos autorius turi išsamią informaciją apie respondentų gyvenamąją, darbo vietą, amžių, lytį, išsilavinimą, profesinį pasirengimą ir kita. Tyrimas buvo atliktas atrankos būdu, siekiant, kad jame dalyvautų įvairių socialinių sluoksnių, grupių atstovai iš daugumos Lietuvos miestų ir rajonų.

Tyrimas organizuotas atskleisti tik kai kurias autoriui rūpimas problemas, todėl ir šiame darbe nepretenduojama analizuojamais klausi-

mais pateikti galutinę ir neginčijamą nuomonę. Norint tai padaryti, būtinas gerokai ilgesnis stebėjimų ir apklausų laikotarpis. Pavyzdžiui, JAV mokslininkas H. Goldsteinas (H. Goldstein) panašaus pobūdžio plačius tyrimus vykdė daugiau kaip 20 metų ir jo padarytos išvados turėjo įtakos aštuntajame dešimtmetyje pradėti JAV policijos reformai. Šiame skirsnyje sociologinio tyrimo duomenys naudojami kaip ganėtinai svarbus argumentas norint atkreipti mokslininkų, specialistų dėmesį į problemas, kurios, autoriaus manymu, trukdo kurti policiją, gebančią tarnauti Lietuvos žmonių interesams, įsilieti į aptarnaujamą bendruomenę. Be to, taikant loginės, sisteminės analizės ir kitus metodus, pastebėtas tendencijas bandoma sieti su teisės aktais, reguliuojančiais atitinkamus santykius. Taigi sociologinis tyrimas – pagrindinis metodas, taikomas norint atskleisti autoriaus pastebėtas civilių asmenų ir policijos pareigūnų santykių bendruomenėje raidos tendencijas.

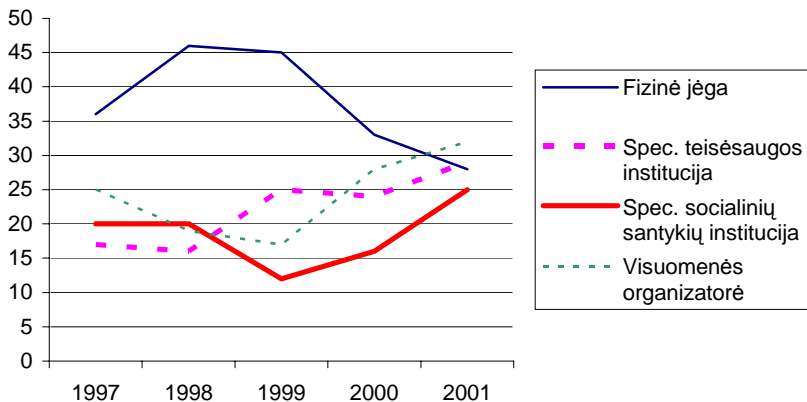
Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos ir svarstant statutinių tarnybų, pavyzdžiui, policijos problemas Lietuvos integracijos į Europą požiūriu, labai svarbu, kad įvairaus rango pareigūnų tarnavimas bendruomenei būtų grįstas humanizmo principais, puoselėjamas sisteminis požiūris į viešųjų santykių administravimą. Vakarų valstybių novatoriškos policijos tarnybos prioritetai siejami su veikla, nukreipta į bendruomenės teisėsaugos problemų sprendimus. Pirmoji policijos pareiga – kiek galint anksčiau išsiaiškinti tokio pobūdžio problemas ir organizuoti visas bendruomenės, ypač už teisėsaugą atsakingų formalių institucijų, pajėgas, kad būtų galima užbėgti už akių įvykiams, galintiems turėti neigiamų pasekmių asmenims, trikdyti viešųjų santykių stabilumą, raidos sąlygas.

Toks tarnavimo visuomenei būdas anglosaksiškoje policijos mokslo literatūroje vadinamas *į problemas orientuota* policijos veikla (*Problem-Oriented Policing*)²²³. Situacijos Lietuvoje analizė, remiantis atliktų tyrinėjimų duomenimis, yra bandymas nustatyti realias vakarietiškos Lietuvos policijos reformos prielaidas. Suprantama, kad, tiriant tik keletą klausimų, galima išskirti tik kai kurias dabartinės policijos tarnybos raidos tendencijas. Jos pateiktos kituose knygos skyriuose.

²²³ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 38.

5. Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime

Vienas iš tirtų klausimų – koks statutinių valstybės tarnybų vaidmuo formuojant pilietinę visuomenę, sprendžiant viešojo administravimo problemas? Respondentai atsakinėjo į klausimą: *kokios paslaugos tikisi bendruomenės nariai iš juos aptarnaujančios policijos įstaigos pareigūnų?* Ką mano šiuo klausimu civiliai asmenys ir juos aptarnaujantys policijos pareigūnai? Iš gautų tyrimo duomenų matyti teigiami pokyčiai vertinant policijos vaidmenį reguliuojant viešuosius santykius. Šias tendencijas atspindi skirsnyje pateiktas grafinis vaizdas (žr. 9–10 grafikus) bei statistikos duomenų suvestinės prieduose (žr. 5 priedą). Šie grafikai sudaryti pagal visų apklaustųjų apibendrintą nuomonę.



9 grafikas. **Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime (civilių asmenų apklausos duomenimis)**

Grafikas sudarytas pagal antros eilutės grafų pirmąsias dvi eilutes, nes šie duomenys išreiškia visų apklaustųjų apibendrintą nuomonę. Čia išryškėja, kad tiriamuoju laikotarpiu reguliuojant viešuosius santykius policijos vaidmens vertinimas keitėsi labai ir nuolat.

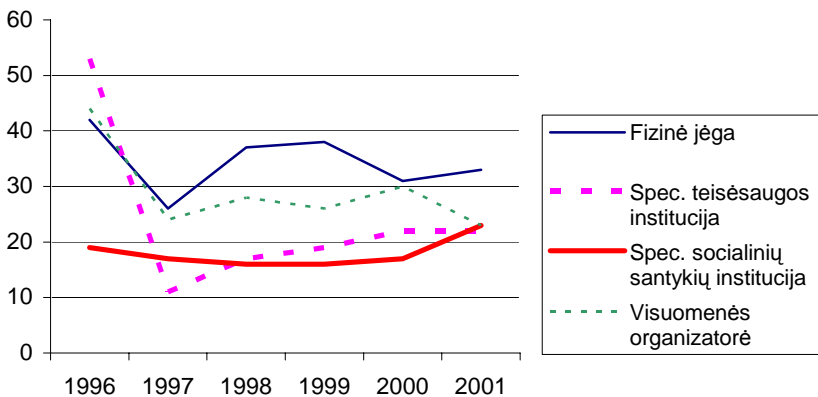
Remiantis *civilių respondentų* atsakymų analize, galima teigti esant dvi gana ryškias priešingas policijos vaidmens visuomenėje raidos tendencijas (žr. 9 grafiką):

1. policija vis labiau suvokiama kaip teisines ir kitas socialines paslaugas teikianti institucija ir

2. vis mažiau reikšmės teikiama jai kaip prievartos ar represinei institucijai.

Policija kaip fizinė jėga itin svarbi reguliuojant viešuosius santykius buvo laikoma 1998–1999 m. Tuo metu, kaip žinome, šalis išgyveno didelį ekonominį nuosmukį. Galima daryti prielaidą, kad išaugęs nedarbas, paaštrėjusios kitos socialinės problemos darė įtaką ir viešosios tvarkos sampratai. Tada beveik kas antras civilis respondentas (apie 45 proc.) policijos veiklą, jos reikšmę bendruomenei buvo linkęs matuoti turimomis galimybėmis palaikyti viešąjį saugumą naudojant jėgą. Tuo tarpu 2001 m. policijos jėgos funkcijų svarbą pripažino gerokai mažesnis respondentų skaičius, ir šis rodiklis, remiantis preliminariais 2002 m. duomenis, sumažėjo iki 23–25 proc.

Kiek kitaip savo vaidmenį visuomenėje suvokia *respondentai policijos pareigūnai* (žr. 10 grafiką).



10 grafikas. **Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime (policininkų apklausos duomenimis)**

Laikotarpiu nuo 1999 m. taip pat pradeda ryškėti dvi priešingos vertinimo tendencijos suvokiant savo vaidmenį visuomenėje, tačiau jos nesutampa su civilių respondentų išreikšta nuomone. Per paskutinius trejus ketverius metus (įskaitant ir 2002 m. sociologinių tyrinėjimų preliminarinius duomenis) pareigūnai mano, kad:

Pirma – kai kurių funkcijų reikšmė nuolat didėja:

a) policijos kaip fizinės jėgos bendruomenei poreikis (gana pastovus rodiklis: 33–38 proc.);

- b) viena svarbiausių policijos priedermių – padėti spręsti socialines problemas užtikrinant asmenų saugą ir kt. (šis rodiklis sparčiai auga ir nuo 16 proc. (1998 m.) išaugo iki 24–25 proc. paskutiniiais metais);
- c) diegti visuomenės bendrabūvyje teisinius santykius (laikotarpiu nuo 1997 m. nuolat, nors ir nelabai stipriai, auga pareigūnų pasitikėjimas teisės galia, t. y. per paskutinius penkerius metus apytikriai išaugo du kartus).

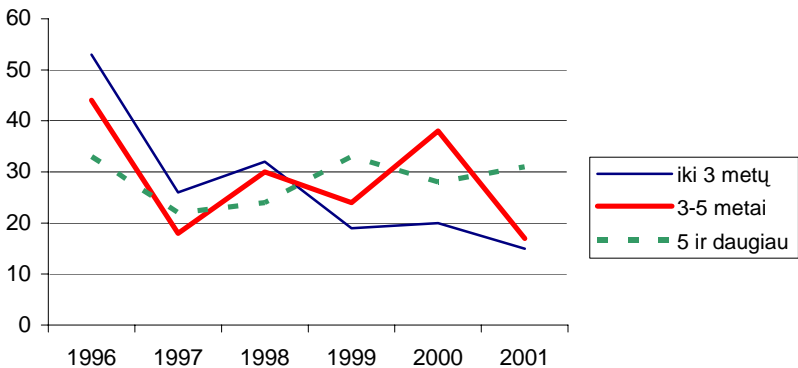
Antra – nesuvokia savo, kaip visuomenės organizatorės viešajai tvarkai, teisėsaugai palaikyti, vaidmens. Šis sociologinio tyrimo rodiklis, reškiantis naują policijos kaip specifinės bendruomenės vaidmenį, per tiriamąjį laikotarpį sumažėjo beveik du kartus.

Taigi remiantis anksčiau pateikta teorija, galima daryti prielaidą, kad policija ne visai supranta aptarnaujamos bendruomenės poreikius, todėl tik iš dalies gali tenkinti jos viltis. Policija vis dar itin sureikšmina fizinės jėgos naudojimą sprendžiant viešosios tvarkos ir kitus bendrabūvio klausimus. Tuo tarpu civilių bendruomenių atstovai vis labiau tikisi valstybės tarnybų, jų tarnautojų organizacinės paramos, sudarančios sąlygas civilizuotiau spręsti problemas žmogaus ir pilietinės teisės atitinkančiais būdais.

Kokios skirtingo vertinimo priežastys? Tai galėtų būti atskiro tyrimo tema. Respondentų nuomone, policijos ir kitos valstybės tarnybos skirtingai traktuoja veiklos filosofiją ir politiką, kitaip tariant – viena sakoma, kita daroma. Naujai priimami įstatymai, vadovų kalbos bei straipsniai žiniasklaidoje ragina policiją ir bendruomenę bendradarbiauti. Tikrovėje – pareigūnai neturi reikiamų įgaliojimų, neapgintas jų statusas. Be to, žema įstaigų vidaus administravimo kultūra, labai daug vadovų ir pavaldinių santykiuose subjektyvizmo ir kitų neigiamų apraiškų. Taigi respondentai išsakė įvairių nuomonių. Tai dar labiau išryškėja analizuojant atskirų pareigūnų grupių atsakymus. Tyrimo duomenys atskleidė, kad policijos organizacinio vaidmens samprata gerokai skiriasi priklausomai nuo ištarnauto policijos įstaigose laiko arba turimo stažo (žr. 11 grafiką).

Labiausiai savo organizacinį vaidmenį bendruomenėje neigia pareigūnai, turintys neilgą (iki 5 m.) darbo policijoje stažą. Dirbantys policijoje penkerius ir daugiau metų, labiau suvokia savo kaip viešosios tvarkos organizatoriaus vaidmenį ir, atlikto tyrimo duomenimis, kasmet vis didesnė šios grupės apklaustų policininkų dalis suprato organizacinės funkcijos visuomenėje svarbą. Grafiko kreivė, vaizduojanti pareigūnų, turinčių trejų–penkerių metų darbo stažą, atsakymus, labiausiai

šokinėja. Individualūs pokalbiai su respondentais bei personalo tyrimai leidžia daryti prielaidą, kad susiduriame su pareigūnų kvalifikacijos problemomis. Organizacinis darbas visuomenėje, gebėjimai telkti pajėgas palaikyti viešąją tvarką, kurti saugesnį gyvenimą, reikalauja aukštos kvalifikacijos, profesinių gebėjimų, patirties. Taigi iškyla policijos pareigūnų rengimo, jų kvalifikacijos kėlimo problemos. Daugelis respondentų tvirtino, kad nėra galimybių kelti savo kvalifikaciją. Jų teigimu, nuolat keliama nauji reikalavimai, tačiau pareigūnai nerengiami komisaratuose, nesiunčiami mokytis šio darbo į specializuotus kursus.



11 grafikas. **Policijos organizacinis vaidmuo visuomenėje (policininkų apklauso duomenimis)**

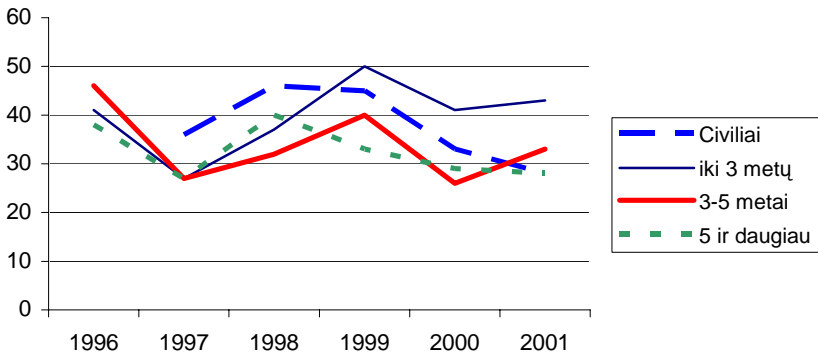
Ne mažiau aktuali ir kita problema. Respondentų teigimu, didelė dalis dirbančiųjų trečius–penktus metus išgyvena apsisprendimo laikotarpį. Kaip savo „organizacinio pesimizmo“ priežastis respondentai dažnai nurodo „nuolat vykstančias policijos reformas“, blogą materialinį aprūpinimą, personalo mažinimą ir kita. Šios ir kitos aplinkybės juos skatina ieškotis kito darbo, vadinasi, jie neturi tinkamos motyvacijos mokytis dirbti novatoriškai, rūpintis tarnybos įvairzdžiu visuomenėje.

6. Valstybės jėgos funkcija ir šiuolaikinės policijos veiklos problemos

Mūsų kuriama policijos administracinės veiklos teorija dažnai prailenkia su santykių reguliavimo principais, taikytiniais demokratinėje, pilietinėje visuomenėje. Ir tai suprantama – nėra lengva per dešimtmetį

visiškai atsisakyti autoritarinio režimo postulatų. Kita vertus, būtų klaidinga manyti, kaip jau rašyta kituose knygos skirsniuose, kad Vakarų Europos valstybės nuo senų laikų yra sukūrusios bendrą, idealų statutinių tarnybų administracinės veiklos modelį, pagrįstą šiuolaikine viešųjų santykių reguliavimo humanizmo samprata. Ir jų istorijoje būta laikotarpių, kai įvairaus lygio autoritarinis valdymas vyravo. Todėl ir mūsų šalyje šiuos procesus reikia nuolat analizuoti, mokslininkų ir praktikų sutelktomis pastangomis ieškoti būtinų prielaidų jiems valdyti, nukreipti reikiama linkme.

Analizuojamo tyrimo duomenys sukelia kai kurių minčių dėl policijos ir bendruomenės skirtingo požiūrio į policijos jėgos funkciją (žr. 12 grafiką).



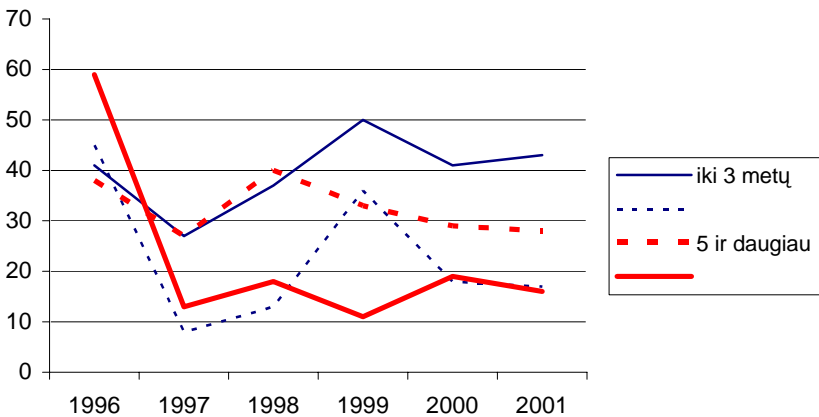
12 grafikas. **Policijos kaip fizinės jėgos vaidmuo nukentėjusiems asmenims apginti**

Reikia sutikti, kad novatoriška policija negali atsisakyti jėgos funkcijos. To nereikalauja ir visuomenė. Remiantis kitų demokratiškesnių šalių patirtimi, galima teigti, kad 70–75 proc. policijos veiklos, atliekant savo tarnybines funkcijas, nėra susijusi su jėgos naudojimu. Tuo tarpu šalies pareigūnai, turintys iki trejų metų darbo policijoje stažą, su jėgos naudojimui sieja daugiau nei pusę savo tarnybinių priedermių. Ilgiau dirbantys policijoje nėra linkę taip stipriai sureikšminti šią policijos funkciją, o turintys penkių ir daugiau metų darbo stažą yra gana nuosaikūs ir jų nuomonė mažai skiriasi nuo civilių respondentų (žr. 12 grafiką).

Mūsų manymu, atlikta jėgos taikymo funkcijos analizė atskleidžia problemos sudėtingumą ir kelia ne vieną praktinio pobūdžio klausimą.

Suprantama, kad policijos reformos yra labiausiai siejamos su personalo kaita, jaunų pareigūnų novatoriškos tarnybinės veiklos filosofijos formavimu. Todėl pirmiausia kyla klausimas, kuo remiasi jauni pareigūnai sureikšmindami jėgos (specialiųjų, kardomųjų priemonių taikymo) funkciją:

- ar tai vertintina kaip savivalės požymis?
- ar savo teisinio statuso „gynyba“, nežinant kaip ją įtvirtinti kitomis priemonėmis?
- koks jų požiūris į šių dienų policiją, kaip į specialią teisinių santykių reguliavimo bei socialines paslaugas teikiančią instituciją? (žr. 13 grafiką)



13 grafikas. Fizinė jėga ir teisė policijos veikloje

Iš 13 grafiko galima daryti prielaidą, kad fizinės jėgos naudojimas gali būti siejamas su tiesmukišku teisės taikymu, pareigūnų nesugebėjimu naudotis savo diskreiciniais įgaliojimais. Įgijus patirties laipsniškai įgyjama ir gebėjimų įsilieti į bendruomenę, išmokstama spręsti viešosios tvarkos problemas vengiant jėgos.

Remiantis tyrimų duomenimis, galima teigti, kad kasmet mažėja jaunų pareigūnų, neturinčių specialaus profesinio pasirengimo, skaičius. Į policiją ateina dirbti baigę atitinkamas studijas Lietuvos teisės universitete ar mokėsi Klaipėdos policijos mokykloje, kasmet apie 300 jaunų pareigūnų Lietuvos teisės universiteto policijos fakultetuose studijuoja teisę neakivaizdžiai. Taigi teisinių žinių turėtų pakakti, tačiau, kaip tvirtina policininkai respondentai, per mažai turi žinių apie darbą

su visuomeniniais dariniais, nesugeba užmegzti ryšio su asmenimis – nėra nuosekliai rengiami, kaip ginti žmogaus teises, įgyvendinti Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos nuostatas, kaip naudotis tarnybinėje veikloje savo diskreciniais įgaliojimais.

Apibendrinant atlikto sociologinio tyrimo duomenis, reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad stipriausia kliūtis policijos tarnyboms įsilieti į aptarnaujamą bendruomenę, socialiai perorientuoti savo veiklą yra policijos jėgos funkcijų pervertinimas. Šią funkcinę destrukciją reikėtų vertinti kaip deformuotą, iškreiptą policininkų bendruomenės sąmonę, atgyvenusį požiūrį į profesines priedermes. Dėl šių aplinkybių didelė dalis pareigūnų, kaip rodo konfidencialūs pokalbiai su sociologinės apklausos respondentais, yra įsisąmoninę, kad pagrindinė jų priedermė visuomenei – kardomosiomis (ne prevencinėmis) priemonėmis užtikrinti viešąją tvarką, o tik tada spręsti žmogaus teisių ir laisvių klausimus. Iš to peršasi išvada, kad dalis pareigūnų aptarnaujamą bendruomenę, įvairius jos darinius laiko ne partneriais, o potencialiais teisės pažeidėjais ir jaučia didelę atsakomybę, pareigą juos „perauklėti“ jėga.

Kita problema – policijos jėgos sureikšminimas atsispindi teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešosios tvarkos bendruomenėje užtikrinimą. Kaip pavyzdys galėtų būti visuomeninio judėjimo „Stabdyk nusikalstamumą“ įstatai, patvirtinti 1997 m. rugsėjo 12 d. respublikinėje konferencijoje, ir jų palyginimas su 1998 m. birželio 18 d. Seimo priimtu Lietuvos Respublikos policijos rėmėjų įstatymu. Juos sugretinę, pastebime daug panašumų, tačiau galime nustatyti ir tam tikrą šių santykių modeliavimo tendenciją. Skirtumas tarp šių dokumentų tas, kad antrasis visa galva pranoksta centralizuotos organizacijos, vos ne antros policijos įstaigų sistemos šalyje, steigimo siekais²²⁴. Kalbant filosofo, humanisto Ė. Fromo žodžiais, tokiu būdu teisėsaugos problemų sprendimą vis dar siekiama patikėti „megamašiniui“, t. y. siekiama stiprinti centralizaciją ir kurti „didelę iš vieno centro valdomą mašiną“, kuri paklustų bet kam, kas nustveria jos vairą²²⁵. Taigi ši neigiama tendencija kuo skubiau turėtų būti įveikta teisinėmis ir kitomis visuomeninių santykių derinimo, reguliavimo priemonėmis ir tvarkant viešuosius reikalus iš esmės pasiekta decentralizacija.

²²⁴ Bendruomenės teisėtvarkos problemų analizei skirtas autoriaus leidinys „Bendruomenės teisėtvarka“. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. Be to, leidinio prieduose šiuo klausimu pateikta įvairių norminių aktų.

²²⁵ Ė. Fromas. Turėti ar būti? – Vilnius: Mintis, 1990, p. 249.

7. Novatoriškos statutinių tarnybų veiklos prielaidos

Policijos vaidmens visuomenėje šešerių metų tyrinėjimai galėtų būti svarbus atspirties taškas modernizuojant šalies tarnybinę teisę, rengiant pareigūnus socialiai orientuotam darbui bendruomenėje. Suprantama, kad ši studija skirta policijos veiklos pavyzdžio analizei ir apima tik mažą dalį klausimų, kylančių subjektams, vykdančioms statutinių tarnybų reformą. Šio leidinio paskirtis nagrinėti ne grynai praktikos dalykus, o atkreipti mokslininkų, specialistų, šiose įstaigose dirbančių pareigūnų dėmesį į išskirtines šalies statutinių tarnybų raidos tendencijas, nevysiškai derančias ar net prieštaraujančias vakarietiškomis tradicijoms.

Tyrimo duomenys rodo, kad policijos tarnybos sampratoje dar gana gyvybingos dešimtmečio senumo tradicijos, paveldėtos iš autoritarinio režimo, kai, viešpataujant „marksizmo-leninizmo“ ideologijai, policija (milicija) buvo laikoma svarbiu „proletariato diktatūros“ įgyvendinimo įrankiu. Daugumos respondentų sąmonėje policijos pajėgos asocijuojasi vien su valstybės turimu prievartos monopoliumi, privalomų santykių, „iš viršaus“ nustatytos teisinės tvarkos visuomenėje egzistavimu. Vadinasi, prieš rengiant atitinkamus norminius aktus, reformuojant šių tarnybų administravimą, reikėtų labai aiškiai apibrėžti visuomenės socializacijos prioritetus, raidos perspektyvas. Tuomet pagrindinis svarstymų objektas turėtų būti prielaidos, būtinos profesionaliai statutinių institucijų ir jų pareigūnų veiklai.

Kitas ne mažiau svarbus dalykas – statutinių šalies tarnybų veiklos perorientavimas, jų, kaip atviros socialinės sistemos, strateginių prioritetų numatymas. Kaip rodo analizuoti šaltiniai, sociologinių tyrinėjimų duomenys, policijos teisės sistema turėtų aktyviau perimti vakarietišku tradicijų siūlomas nuostatas, kurių branduolį sudaro reikalavimas paremti ir skatinti įvairias pilietines iniciatyvas, kurti integruotas pajėgas bendruomenės saugumui užtikrinti, kitaip sakant, savo veikloje diegti 2000 m. Policijos veiklos įstatymu įtvirtintus veiklos principus: nešališkai ginti visus asmenis, socialines vertybes – demokratiją, visuomenės moralę, teisėtumą, žmogaus teises, o prievartą naudoti tik būtiniais atvejais ir nepažeidžiant proporcingumo principo (PVI 4 str.).

Tyrimų duomenys, atitinkamų teisės aktų analizė rodo esant didelių kliuvinių kurti naują, demokratijos principų reikalavimus atitinkantį, statutinių tarnybų veiklos modelį:

1. Menki pareigūnų gebėjimai veikti naujomis, bendruomenės poreikius ir lūkesčius atitinkančiu būdu. Uždavinys – bendromis mokslininkų ir praktinių statutinių institucijų darbą organizuojančių pareigūnų bei mokymo įstaigų pastangomis rengti į bendruomenės problemas orientuotas tarnybų mokomasias programas, sudaryti palankias sąlygas plėtoti šalies tarnybinės teisės mokslą, diegti naujos kartos pareigūnų nuolat veikiančią mokymo, kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo sistemą.
2. Bendruomenė ir valstybės įstaigos skirtingai suvokia šiuolaikinę statutinių tarnybų paskirtį, jų funkcijas. Todėl reformos turėtų būti grindžiamos išsamių sociologinių tyrimų duomenimis, nustatant visuomenės socialinių paslaugų poreikį, bendros veiklos, tobulinant žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, galimybes ir kita. Atliktas tyrimas rodo, kad šioje srityje esama daug neišskumų, spręstinių problemų, pavyzdžiui:
 - a) nemaža dalis civilių ir policininkų respondentų nesuvokia, kaip įvairūs visuomeniniai ar privatūs socialiniai dariniai gali dalyvauti palaikant viešąją tvarką, užtikrinant saugią buitį;
 - b) visuomenės atstovai turi poreikį, kad būtų kuriamos institucijos, galinčios teikti kvalifikuotą informaciją arba kitą pagalbą, sprendžiant saugos bei kitus teisiškai reglamentuotus bendrabūvio klausimus. Taigi žmonės pasigenda bendruomenę organizuojančio subjekto, o tai – viena šiuolaikinės policijos funkcijų;
 - c) pareigūnai nesugeba analizuoti situacijos bendruomenėje, todėl dažnai vertina vien neigiamas bendruomenės gyvenimo apraiškas ir nežino būdų, kaip stiprinti bendruomenės teisėtumą pasitelkiant jos pačios sukurtas pajėgas, bendromis pastangomis įgyvendinti naujas, dažnai pačių gyventojų siūlomas iniciatyvas.

Statutinės organizacijos yra sudėtingi socialiniai dariniai, turi savo subkultūrą ir gana daug spręstinių tarnybų vidaus santykių problemų. Kaip rodo kitų šalių patirtis (pvz., JAV, Kanados, Prancūzijos, Vokietijos ir kt.), novatoriškos veiklos diegimas prasideda nuo policijos, kitų statutinių įstaigų vidaus santykių pertvarkos: kiekvienas pareigūnas turi būti suinteresuotas dirbti kūrybingai, profesionaliai, atsakingai naudotis jam suteiktais diskreciniais įgaliojimais. Kol jis nesijaus reikalingas visuomenei, jos garbingas visavertis narys, tol jis negalės, net labai norėdamas, deramai ginti savo tarnybos prestižą.

5 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ ATSAKOMYBĖ

Kiekvienas privalo ginti savo teises, o ne stengtis įžeisti svetimas teises. Negaliu čia užtylėti to, ką gyvenimas liudija. Teises begindami, mes per daug užmirštame doros reikalavimus ir labai dažnai prie apgynimo savo teisėto reikalo būtinai prisegam mėginimą laimėti šį tą su kitos pusės skriauda.

Petras Leonas

Valstybės tarnybų veiklos ypatumai lemia savitą atsakomybės sampratą. Statutinių tarnybų pareigūnai, palyginti su kitų institucijų tarnautojais, prisiima papildomų socialinių išsipareigojimų, tačiau įstatymų neatleidžiami nuo atsakomybės, be to, jų atžvilgiu numatyta gana griežta drausminė atsakomybė. Taigi už tarnybinės teisės pažeidimus pirmiausia taikoma drausminė atsakomybė. Jos ypatumas tas, kad suponuoja dvigubą pareigūnų atsakomybę, o tai negali būti taikoma eiliniam šalies piliečiui. Teisinės atsakomybės paskirtis skatinti, palaikyti teigiamas visuomeninių santykių permainas, ir šiuo atveju ji vertintina, anot E. Kūrio, kaip institucijų, įstaigų vidaus administravimo savivaldos ir socialinės inžinerijos priemonė²²⁶.

Visų rūšių teisinės atsakomybės elementai yra subjektas, institucija, objektas²²⁷, nuolat sutelktas dėmesys atsakyti sau pačiam ir socialinei aplinkai dėl atliekamų funkcijų į tris pagrindinius klausimus:

- kas atsako?
- kam atsako?
- už ką atsako?

²²⁶ E. Kūris. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija, p. XIII.

²²⁷ A. Laurinavičius. Policijos pareigūnų drausminė atsakomybė // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės akademijos Leidybos centras, 1997, t. 7, 8, p. 135.

Valstybės tarnautojas yra traukiamas teisinėn atsakomybėn už tarnybinius veiksmus arba neveiklumą, dėl kurių yra pažeidžiamos žmogaus ar pilietinės teisės. Pagal šalies įstatymus kiekvienas asmuo turi teisę kreiptis į atitinkamas institucijas, įstaigas, o nesulaukęs išsamaus atsakymo, paaiškinimo ar tuo atveju, kai įstaigų sprendimus mano esant teisiškai nepagrįstus ir dėl jų neteisėtų veiksmų patiria materialinę arba moralinę žalą, pareiškimu gali kreiptis į šalies teismą, o galiausiai – į Europos žmogaus teisių teismą.

Atsakomybė kyla iš pareigos gerbti ir ginti žmogaus orumą, palaikyti ir ginti visų asmenų teises ir pagrindines laisves. Statutiniai pareigūnai turi gana plačius veiklos įgaliojimus, turi teisę pasirinkti tinkamiausią būdą problemai spręsti. Išties jiems tenka spręsti gana sudėtingus uždavinius, nuolat balansuoti ant leistino-neleistino elgesio ribos, todėl nereti skundai dėl pareigūnų neveiklumo, jų abejingumo įvykiams arba dėl perdėto „uolumo“, nepateisinamos jėgos, vadinamųjų represinių priemonių, naudojimo.

Vienas iš esminių statutinių pareigūnų atsakomybės ypatumų yra tas, kad ji atsiranda už įstatymų pažeidimą ir tarnybinės drausmės nesilaikymą, kai neatliekamos arba netinkamai atliekamos tarnybinės priedermės. Už tai jie gali būti patraukti baudžiamojon, administracinėn, materialinėn ir drausminėn, arba tarnybinėn, atsakomybėn.

Taigi pagrindinė valstybės tarnautojų, ir ypač statutinių pareigūnų, atsakomybės rūšis yra drausminė. Ji skiriama už tarnybines pražangas. Ši nuostata kyla iš numatytos svarbiausios valstybės tarnautojo pareigos – savo tarnybiniu elgesiu palaikyti tvarką valstybėje, nes nuo tvarkos institucijose ir įstaigose priklauso ir tvarka valstybėje. Stipri, demokratiniais principais įstaigose palaikoma drausmė atspindi šalies raidos tendencijas, jos realius žingsnius brandžios pilietinės visuomenės link. Drausminės atsakomybės esmė arba prasmė atsiskleidžia per pareigūnams skiriamas nuobaudas bei paskatas, kurias institucijų, įstaigų vadovai taiko pagal jiems suteiktą kompetenciją. Paskatų ir nuobaudų analizė atskleidžia, kokios tarnybinės vertybės yra palaikomos ir ginamos. Gretinant tarnybų vertybes su bendromis socialinėmis vertybėmis, galima nustatyti įstaigų bei pareigūnų socialinį statusą, jo raidos tendencijas.

Drausminę atsakomybę reikia skirti nuo administracinės, kuri atsiranda asmenims padarius administracinį pažeidimą, kurio esmė – visuotinai privalomų elgesio normų, nustatytų valstybinės valdžios subjektų, pažeidimas. Administracinę atsakomybę taiko institucijos ar pa-

reigūnai. Įstatymo pažeidėjai, priešingai negu tarnybinės teisės požiūriu, nėra tiesiogiai pavaldūs, jų nesieja bendro darbo ar tarnybos ryšiai.

1. Drausminė, arba tarnybinė, atsakomybė

Drausminę atsakomybę reglamentuoja 1999 m. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas²²⁸, statutinių tarnybų įstatymai, statutai, be to, atsižvelgiant į institucijos, įstaigos ar jos padalinio ypatumus, ją gali nustatyti žinybiniai aktai, nuostatai, instrukcijos ir kita.

Literatūroje šiam reiškiniui įvardyti vartojamos gana įvairios sąvokos: „disciplinarinė“, „drausminė“, „tarnybinė“, „pareigybinė“ atsakomybė arba, siekiant pabrėžti konkrečios (dažniausiai statutinės) tarnybos pareigūnų atsakingumą, sakoma, pavyzdžiui, muitininko, policininko atsakomybė.

Pastaruoju metu disciplinarinės atsakomybės sąvoka valstybės tarnyboje vartojama retai. Ši sąvoka labiau priskiriama kariuomenės mokslams. Demilitarizavus šalies statutines tarnybas, keičiasi ir šios mokslo srities sąvokos. Kita vertus, lotynų kalbos žodis „*discipline*“ turi keletą reikšmių. Jis senovėje reiškė mokymąsi, sistemingą lavinimą, protinių, moralinių ir fizinių galių ugdymą, visą individo mokymo, jo kontrolės sistemą, pagrįstą paklusnumu teisėtai valdžiai bei savikontrolę savo gyvenime laikytis nustatyto elgesio. Be to, buvo suprantama, kad tas, kas tiesiogiai atsakingas už grupės žmonių elgesį, tas palaiko discipliną. Karo disciplinos reikalavimai nėra savitiksliis dalykas – tai amžių praktikoje patikrintas visų laikų ir visų valstybių kariuomenės pagrindas. NedisCIPLINUOTUMAS suprantamas kaip netvarka kariuomenėje, o iškilus pavojui, karinės disciplinos stoka tampa beprasmės žmonių žūties priežastimi.

Suprantama, kad statutinių tarnybų veikla grįsta kitais tvarkos palaikymo principais ir dažniausiai vartojama drausmės sąvoka. Žodžio „drausmė“ kilmė labai aiški: kažką „drausti“, t. y. nubrėžiamos ribos tarp to, ką galima daryti, ir ko ne. Socialinių mokslų kontekste drausmės sąvoka įgyja savarankišką konceptualią prasmę, išreiškia visuomeninį santykį, kurio turinys yra kintantis. Atsiradus visuomenei, atsirado drausmė, ir atvirkščiai, kai žmonės sugebėjo nustatyti tam tikrus bendrus tvarkos, drausmės palaikymo kriterijus, ji tapo visuomenės formavimosi ir vystymosi prielaida. Drausmė – tai elgesio tvarka, pagrįsta is-

²²⁸ Šiuo metu galioja 2002 m. balandžio 23 d. Valstybės tarnybos įstatymo redakcija.

toriškai susiformavusiomis teisės, visuomenės moralės, individų dorovės normomis, užtikrinant kolektyvinę veiklą ir socialinių organizacijų, visuomenės grupių formavimą.

Mokslo literatūroje drausmė skirstoma į visuotinę ir specialiąją: visuotinė – tai palaikanti vyraujančius visuomeninius santykius; specialioji – privaloma konkrečioms, specialios paskirties organizacijoms ir jų nariams. Šią drausmę paprastai reglamentuoja specialūs įstatymai, statutai, kurie susieja profesinį, tarnybinį elgesį (angl. *Conduct*) ir profesinę, tarnybinę atsakomybę (angl. *Responsibility*). Kitaip sakant, tai yra valstybės sankcionuotas tam tikras normatyvinis profesinio elgesio modelis (angl. *Model Rules of Professional Conduct*). Todėl, pavyzdžiui, Policijos veiklos įstatyme vartojama ne „drausminės“, o „tarnybinės“ atsakomybės sąvoka (PVĮ 22.2 str.). Reikia pridurti, kad drausmės statutai ir kodeksai nustato pareigūnui reikalavimus ne tik tarnybos, bet ir laisvu nuo tarnybos metu – įpareigoja savo veiksmais nediskredituoti tarnybos, nuolat saugoti jos prestižą. Vadinas, visuotinės ir specialios drausmės sąvokos skiriasi konceptualiai. Paprastai manoma, kad civilinis pilietis gali elgtis kaip tinkamas, jei to nedraudžia įstatymas (savo veiksmais nedaro tiesioginės žalos visuomenei ar asmeniui), o pareigūnas ar kitas viešojo administravimo subjektas – kaip nustato įstatymas. Todėl, nustatant drausminę atsakomybę, reikalaujama atsižvelgti į tam tikras sąlygas:

- a) *veiksmų, arba pareigūnui keliamų reikalavimų, teisėtumą* (pvz., negalima prieš pareigūno valią įpareigoti jį atlikti papildomas užduotis, neįeinančias į jo funkcines pareigas);
- b) *negali būti traukiamas atsakomybėn už veiksmus ar neveikimą, kurių pareigūnas dėl objektyvių priežasčių negalėjo atlikti* (kitai sakant, pareigūnas tarnybinių pareigų negalėjo atlikti, nes nepajėgė: dėl žemos kvalifikacijos, neturėjo tam būtinų sąlygų, reikiamos informacijos, materialinių išteklių ar įgaliojimų);
- c) *tarnybiniai įpareigojimai negali būti vykdomi beatodairiškai*. Pareigūnas už jam pavestų užduočių įgyvendinimą yra atsakingas asmeniškai (pvz., pareigūnas nevykdė užduoties, žinodamas, kad įstatymo požiūriu neleistina pažeisti žmogaus teises ir pagrindines laisves).

Tarnybinius veiksmus ar neveikimą būtina sieti su *asmens kalte*. Taigi susiduriame su atsakomybės ir kaltės sampratų sąsaja bei skirtumais. Kaltė gali būti tiesioginė ir netiesioginė. Dėl didelio nusikalstamumo, prarasto saugumo jausmo žmonės linkę kaltinti pirmiausia policiją, tačiau pareigūnas gali būti patrauktas atsakomybėn tik už savo

kaltus veiksmus. Europos policininkų chartijoje rašoma, jog policininkai, atlikdami savo profesines pareigas, laikydami savo šalies, nesvarbu kokios politinės sistemos bei valdžios ji būtų valdoma, įstatymų, negali būti teisiami ar patraukiami atsakomybėn už savo veiksmus, išskyrus tuos atvejus, kai tie veiksmai pažeidžia žmogaus teises arba tai yra nerašytų įstatymų pažeidimas. Policininkai negali būti traukiami kolektyvinėn atsakomybėn, jiems negali būti taikomos kolektyvinės bausmės ar sankcijos²²⁹. Taigi tiesioginė pareigūno kaltė atsiranda, kai jis nusižengia savo tarnybai. Todėl nustatant tiesioginę kaltę būtina atsižvelgti į tris pagrindines sąlygas:

1. Ar yra tiesioginis priklausomybės ryšys tarp subjekto ir jam priskiriamos kaltės?
2. Ar turėjo subjektas priedermių, už kurias jis turi atsakyti?
3. Ar subjektas buvo pajėgus atlikti jam skirtas priedermes ar savo prisiimtus įsipareigojimus?

Jei nėra nors vienos iš šių trijų sąlygų, – tiesioginė kaltė negalima. Šios teorinės nuostatos įgyvendinamos laikantis viešųjų santykių sprendimo reikalavimų.

2. Teisiniai santykiai

Italijos, Prancūzijos, JAV, VFR ir kitų šalių valstybės tarnybą reguliuojančių teisės šaltinių analizė rodo, kad jos išsiskyrimas iš administracinės teisės yra jos raidos padarinys. Amžiaus pradžioje išsiskyrė saviti tarnybinių santykių reguliavimo institutai, o antroje paskutinio šimtmečio pusėje (po Antrojo pasaulinio karo) laipsniškai kūrėsi savarankiški administracinės teisės pošakiai. Aštuntajame–devintajame dešimtmetyje buvo vykdomos Vakarų valstybių administravimo reformos. Tuo metu įstatymais konkretizuotos tarnybinių santykių reguliavimo ribos (pvz., Prancūzijoje 1983–1986 m. priimti keturi įstatymai, kurie apibrėžia *bendrašias valstybės tarnybos nuostatas*, VFR – *Federalinio valdininkų įstatymo* 1985 m. redakcija ir pan.). Tada valstybės tarnybų reguliavimą „ribojo administracinės teisės bendroji dalis“²³⁰. Kitaip sakant, buvo pastebėta, kad tarnybinio teisės pažeidimo savitumai yra vienas

²²⁹ Europos policininkų chartija, priimta Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos Teisinių reikalų ir žmogaus teisių komiteto. Strasbūras, 1993 m. rugpjūčio 25 d. – Vilnius: Rotas, p. 11.

²³⁰ Ю. Н. Старилов. Служебное право. – Москва: БЕК, 1996, с. 5.

stipriausių tarnybinės teisės, kaip savarankiškos teisės šakos, argumentų, nes tarnybinio teisės pažeidimo analizė atskleidžia tarnybinės teisės reguliavimo objekto savitumus ir valstybės tarnybos reguliavimą skatina vertinti kaip savarankišką teisinio reguliavimo sritį.

Nekyla abejonių, kad kiekvieno teisės pažeidimo sudėties nustatymas turi teorinę ir praktinę reikšmę. Reikia pabrėžti, kad, skirtingai negu baudžiamosios teisės moksle, kur gana išsamiai išnagrinėta nusikaltimo sudėtis, administracinio teisės pažeidimo analizei skiriama daug mažiau dėmesio, o patraukimas drausminėn, arba tarnybinėn, atsakomybėn apskritai menkai tyrinėta socialinių santykių reguliavimo sritis. Manytume, kad pirmąją detalesnę studiją šiuo klausimu atkūrus Lietuvos nepriklausomybę pateikė 1996 m. P. Petkevičius knygoje „Administracinė atsakomybė“²³¹. Nors mokslininkas neįvardija tarnybinės teisės kaip savarankiškos teisės šakos, bet drausminę atsakomybę laiko savarankiška teisinės atsakomybės rūšimi. Jis administracinę teisės pažeidimą atriboja nuo drausminio teisės pažeidimo, kaip ir nuo nusikaltimo bei civilinio delikto. Manytume, kad lyginamoji tarnybinio ir administracinio teisės pažeidimo analizė leis ne tik suformuluoti hipotezę, kad dabartinėje Lietuvos teisės sistemoje egzistuoja tarnybinė teisė su savu reguliavimo objektu ir metodu, bet ir paskatins mokslininkus ir praktikus kai kurias problemas diskutuoti plačiau, ieškoti laikmečio reikalavimus atitinkančių praktinių sprendimų.

Analizuojant teisės pažeidimo sudėtį, paprastai remiamasi bendraisiais teisės mokslo teiginiais dėl teisės pažeidimo, nusikaltimo sudėties, kurią sudaro objektas, objektyvioji pusė, subjektas ir subjektyvioji pusė.

Teisės teorijoje yra nusistovėję, kad šie keturi pagrindiniai teisės pažeidimų loginės konstrukcijos elementai tarpusavyje yra glaudžiai susiję, ir jeigu nėra bent vieno iš jų, nėra teisės pažeidimo, nusikaltimo ar kitokio delikto sudėties, ir negali atsirasti teisinė atsakomybė. Suprantama, kad, teisiškai kvalifikuojant administracinius ir tarnybinius pažeidimus, reikia remtis galiojančiais įstatymais, tačiau formuojant tiriamojo darbo įgūdžius, rengiantis intelektinei kūrybinei veiklai nepakanka išmokti kvalifikuoti pažeidimus. Analizės tikslas – išskirti kriterijus kritiškai vertinti įstatymų projektus, pastebėti normų kolizijas, spragas, kurti įstatymų bei įstatymų pataisų projektus. Todėl, mūsų manymu, būtina išsamiai atskleisti ypatumus, būdingus tarnybinės teisės pažeidimams.

²³¹ P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996.

2.1. Tarnybinės teisės pažeidimo objektas

Teisės pažeidimo objektu yra laikomi tie teisės normų reguliuojami ir saugomi visuomeniniai santykiai, į kuriuos kėsinamasi teisei priešinga veika – veikimu ar neveikimu (S. N. Bratusis, P. Petkevičius, V. Piesliakas, I. S. Samoščenko ir kt.). Kitaip tariant, teisės pažeidimo objektas yra socialinės, teisinės vertybės: reguliuojama ir saugoma viešoji tvarka, valstybės, visuomenės ir atskirų asmenų interesai.

Valstybės tarnybos vidaus santykių ir tvarkos palaikymo požiūriu pažeidimo objektas yra tam tikros institucijos ar organizacijos vidaus drausmės, tvarkos, vidaus administravimo, tarnybos apibrėžtų (institucijos ar įstaigos priedermių, įgaliojimų, pareigų, teisių) santykių nepaisymas ar nepakankamas paisymas. Tarnybinius santykius normina Valstybės tarnybos įstatymas, specialieji valstybės institucijų ir jų tarnybų veiklą reglamentuojantys įstatymai, statutai (pvz., Policijos veiklos, Prokuratūros įstatymai) ir kiti teisiniai aktai: tam tikros vidaus tvarkos taisyklės, nuostatai, kiti norminiai aktai, įtvirtinantys tarnybines pareigas, teises, tikslus ir uždavinius. Remiantis H. Harto teisės teorija, taip įtvirtinamos „pirmojo ir antrojo tipo“ normos²³², reglamentuojančios vidaus ir su išorine aplinka santykius atliekant viešąjį administravimą.

Administracinių teisės pažeidimų objekto ypatumas tas, kad jam priklauso ir tie visuomeniniai santykiai, kurie įtvirtinti bei reguliuojami kitų teisės šakų normų. Administracinių teisės pažeidimų kodekso (ATPK) 9 straipsnyje išvardyti būdingiausi administracinių teisės pažeidimų objektai: valstybinė ir viešoji tvarka, nuosavybė, piliečių teisės ir laisvės, nustatyta valdymo tvarka. Valstybės tarnybų pareigūnų vidaus administravimo santykių, grįstų tiesioginiu pavaldumu – hierarchine tvarka, ši norma neapima. ATPK nėra specialios normos, kuria remiantis būtų galima kvalifikuoti tarnybos vidaus santykių pažeidimus. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo ketvirtasis skyrius „Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės“ bei specialieji įstatymai reglamentuoja policijos, finansinių nusikaltimų tyrimą, kitų subjektų veiklą, nustato bendrus ir tik konkrečioms tarnyboms privalomus imperatyvius reikalavimus. Šių ir kitų specifinių santykių negalima kvalifikuoti remiantis ATPK Bendrąja dalimi. Objekto ypatumų, autoriaus manymu, labai daug, todėl juos ištirti būtų galima sąlygiškai ir analizuoti kaip savarankiškas teorines, praktines tarnybinės teisės proble-

²³² H. L. Hart. Teisės samprata. – Vilnius: Pradai, 1997, p. 161–164.

mas, taikant lyginamąjį (angl. *comparative*) metodą. Vienas iš elementariausių ir gana patikimų būdų nustatyti skirtumams – pažeidimo objekto gretinimas (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Administracinės ir tarnybinės teisės pažeidimų objektai

Administracinė teisė	Tarnybinė teisė
<p>1. Pažeidimas – tai kėsinimasis į valstybinio valdymo tvarką.</p> <p>2. Dėl pažeidimo žala padaroma tam tikriems materialaus pasaulio daiktams ar visuomeninių santykių darnai.</p> <p>3. Nekalbama apie valstybės tarnybos reguliavimo ypatumus.</p> <p>4. Pažeidimo objektas – tai daugiausia fiziniai išorinio pasaulio daiktai, kuriems darydamas poveikį pažeidėjas kėsinasi į tam tikrus visuomeninius santykius.</p> <p>5. ...</p>	<p>1. Pažeidėjas kėsinasi į konkrečios institucijos kompetencijai priklausančią vykdomąją tvarkomąją veiklą institucijos viduje.</p> <p>2. Pažeidimas pasireiškia veikimu arba neveikimu, neatlikimu arba neprofesionalių atlikimu pareigų, tarnybinių priedermių.</p> <p>3. Valstybės tarnautojo pareiga nevykdyti užduoties, jei asmeniniai, turtiniai interesai susikerta su tarnybos interesais, žeidžia profesines vertybes.</p> <p>4. Pažeidimo objektas – valstybės institucijų ir jų tarnautojų prestižas visuomenėje, pasitikėjimo, patikimumo praradimas.</p> <p>5. Tarnybinių poveikio priemonių, sankcijų paskirtis – apsaugoti visuomenę ir atskirus asmenis nuo valstybės institucijų ir jų tarnautojų neteisėtų, amoralių veiksmų, pareikalauti vykdyti tarnybines pareigas, profesines priedermes.</p> <p>6. ...</p>

Teisės literatūroje objektas sąlygiškai struktūrizuojamas į bendrąjį, rūšinį (specialųjį) ir tiesioginį. Manytume, lyginamoji objekto analizė taip pat padeda atskleisti tarnybinio teisės pažeidimo savitumus.

Bendrasis administracinio teisės pažeidimo objektas yra įvairių teisės šakų normų nustatyti reguliuojami visuomeniniai santykiai, kuriuos saugo bei gina administracinės teisės sankcijos. Tarnybinio teisės pažeidimo bendrasis objektas yra valstybinės tarnybos teisiniai santykiai, ginami drausminėmis, statutinėmis sankcijomis.

Rūšinis teisės pažeidimo objektas – tai tam tikri vienarūšiai visuomeniniai santykiai, į kuriuos kėsinamasi. Administracinio teisės pažeidimo

dimo rūšinis objektas – nustatyta valdymo, viešoji tvarka, aplinkos apsauga, nuosavybė ir kita. Įstatymas apibrėžia konkrečios valstybės tarnybos, jos tarnautojų (pvz., policijos, specialiųjų tyrimų, finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybų, kitų institucijų įstatymai, statutai) tarnybinės teisės pažeidimo objektą.

Greta rūšinio teisinio pažeidimo objekto išskiriamas *tiesioginis teisinio pažeidimo objektas*,²³³ kurį tarnybinės teisės požiūriu nustato specialieji, atskirų tarnybų ar profesinių organizacijų veiklą reglamentuojantys norminiai teisės aktai. Šiais atvejais konkretus teisinio pažeidimo objektas yra tam tikra socialinė teisinė vertybė, į kurią tiesiogiai kėsiamasi teisei priešinga veika. Statutinės tarnybos vertybės yra labai įvairios ir, pavyzdžiui, atskiri policijos ar muitinės padaliniai gali turėti skirtingą tarnybinių vertybių sistemą, nes vertybės yra tikslingos, pagrįstos tiek, kiek jos įtvirtina, palaiko būtinus žmonių tarpusavio bendravimo būdus, kurie yra priemonė siekti aukščiausių socialinių tikslų – saugoti ir ginti žmogaus gyvybę, sveikatą, garbę, orumą bei laisves, teises²³³ ir kita. Todėl literatūroje pasirenkami įvairūs vertybių sistemavimo būdai, palankūs jų mokslinei analizei. Statutinių tarnybų socialinės vertybės dažnai skirstomos pagal jų reikšmingumą:

- *bendrosios*, kurios yra visai tarnybai esminės ir „išaugusios“ iš fundamentaliųjų teorijų, pavyzdžiui, atsakomybė už žmogaus gyvybę ar sveikatą. Tai apskritai didžiausia vertybių vertybė, tačiau policijos pareigūnas turi daug platesnes priedermes šią vertybę ginti;
- *specialiosios*, plaukiančio iš konkrečios tarnybos funkcijų. Neginčijamas faktas, kad, pavyzdžiui, Policijos departamento, Finansinių nusikaltimų tyrimo ar Specialiųjų tyrimų tarnybų įstaigos priklauso šalies policijos organizacijai, tačiau jos turi skirtingas funkcijas ir tai suponuoja skirtingas vertybes, nuo to priklauso jų atsakomybės, teisės pažeidimo objekto samprata;
- *individualios*, arba institucijos, įstaigos padalinių ginamos, socialinės vertybės. Nekyla abejonių, kad žvalgybos padalinių pareigūnai privalo jausti atsakomybę už kitus dalykus negu, pavyzdžiui, nepilnamečių policijos apylinkės inspektorius atlikdamas savo tarnybines užduotis.

²³³ Statutinių tarnybų vertybes iš dalies atspindi, pavyzdžiui, pareigybių aprašymai, kurie rengiami vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 22 d. nutarimu Nr. 685 patvirtinta Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika. Remdamosi šia Metodika policija, muitinė, kitos statutinės institucijos rengia pareigybių aprašymus, nustato kvalifikacinius reikalavimus ir kt.

Praktiniu požiūriu atsakomybė už atitinkamas socialines vertybes konkretizuojama rengiant pareigūnų pareigybių kvalifikacinius reikalavimus. Mūsų šalyje taikomas karjeros valstybės tarnybos modelis. Prieš laidos siekti aukštesnės karjeros kartu suponuoja pareigūnui reikalavimą prisiimti vis didesnius įpareigojimus saugoti ar ginti tam tikras tarnybai reikšmingas vertybes.

Tarnybinio teisės pažeidimo tiesioginis objektas atspindi tarnybos savitumus, žalos (pavojingumo) jai mastus ir jis, kvalifikuojant tarnybinių, administracinių teisės pažeidimą ar nusikaltimą, nustatomas normų konkurencijos sąlygomis.

2.2. Objektinioji pusė

Teisės pažeidimo objektinioji pusė – tai visuma teisės normoje nurodytų požymių, kurie apibūdina išorinį veikos pasireiškimo pobūdį²³⁴. Paprastai išskiriami šie teisės pažeidimų objektivosios pusės požymiai:

- a) teisei priešinga veika (veikimas ar neveikimas);
- b) žalingi padariniai;
- c) priežastinis teisei priešingos veikos ir jos padarinių ryšys;
- d) teisei priešingos veikos padarymo būdas, vieta, laikas, priemonės.

Pagrindinis ir būtinasis administracinio teisės pažeidimo objektivosios pusės požymis yra veika, priešinga teisei. Apie ją grupuojasi visi kiti objektivosios pusės požymiai. Veika gali pasireikšti veikimu arba neveikimu. Veikimo požymiai – tai sąmoningų, valingų, aktyvių veiksmų visuma. Neveikimas – tai pasyvus žmogaus elgesys, teisinės pareigos nevykdymas. Tarnybinė teisė išsiskiria tuo, kad jai priešinga veika dažnai pasireiškia latentiniu neveikimu, viešu tarnybinių priedermių ignoravimu, neatlikimu, pridengtu biurokratinio elgesiu. Už neveikimą tarnautojas atsako, jei jis pats privalo atlikti ar organizuoti kitus asmenis vykdyti teisės normų nustatytus tarnybinius veiksmus, tačiau to nedaro. Šį esminį neveikimo požymį, pavyzdžiui, nurodo VTĮ VII skyriaus „Valstybės tarnautojų skatinimas ir atsakomybė“ straipsniai, o konkrečios statutinės tarnybos pareigūnų teisei priešingą veiką apibrėžia atitinkamos tarnybos (policijos, muitinės) teisė: tarnybų įstatymai, statutai. 2000 m. Policijos veiklos įstatymas, autoriaus manymu, nepakankamai išsamiai apibrėžia pažeidimo objektiviają pusę. Studi-

²³⁴ P. Petkevičius. Administracinė atsakomybė. – Vilnius, 1996, p. 44; Valstybės ir teisės teorija. – Vilnius, 1989, p. 147 ir kt.

juojantieji turėtų analizuoti atitinkamų teisės aktų projektus, kitų šalių patirtį, ieškoti galimybės tiksliau apibrėžti išorinius tarnybos pažeidimo požymius, kurie būtų pakankami kriterijai atliekant tarnybinį tyrimą, kvalifikuojant padarytą nusižengimą tarnybai.

Kitas diskutuotinas klausimas, ar tarnybos teisėje būtina teisei priešingos veikos ir padarinių tarpusavio priklausomybė? Autoriaus manymu, tarnybinių normų pažeidimui kvalifikuoti nebūtini padariniai, kuriuos turėtų sukelti veika išoriniame (materialiajame) pasaulyje. Tai vadinamieji formalūs nusižengimai. Juos kvalifikuojant remiamasi deontologiniais²³⁵ vertinimais. Pavyzdžiui, VTĮ 15. 1. 9 straipsnis numato pareigą saugoti tam tikras tarnybinės paslaptis. Dėl tokio pobūdžio pažeidimų dažniausiai neatsiranda materialinė žala. Traukiant tarnybinę atsakomybę už formalius teisės pažeidimus, pakanka nustatyti faktą, kad pareigūnas padarė teisės draudžiamą veiką, savo veiksmais ar neveikimu griovė atstovaujamosios valstybės tarnybos, įstaigos pasitikėjimą, autoritetą (vadinamieji tarnybos diskreditavimo požymiai).

Kadangi ATPK Bendroji dalis tokio tarnybinio santykio pažeidimo nereglamentuoja, o kiti galiojantys įstatymai šį santykį apibrėžia iš dalies, todėl dažnai atsiranda įstatymų normų kolizija. Ši nuostata įtrauktina į tarnybinės teisės reguliavimo dalyką. Neturėdama deramo teisinio įtvirtinimo, ši nuostata yra objektyvus tarnybos valdymo ir jo kontrolės konkurencinis kliuvinys realizuojant tarnybos santykius, nes dabartinės Lietuvos teisėkūros tikslas, remiantis administracinės teisės plačiosios veikimo srities koncepcija, yra detalai sunorminti valdymo institucijų vidaus tvarką.

2.3. *Subjektas*

Teisės pažeidimo subjektas yra fizinis, tam tikro amžiaus, pakaltinamas asmuo, kuris padarė atitinkamą teisės pažeidimą, už kurį gali būti patrauktas atsakomybėn. Tarnybinio teisės pažeidimo subjektą, traukiamą administracinę atsakomybęn, nustato ATPK 14 ir 15 straipsniai. 2002 m. liepos 15 d. įstatymas Nr. IX-1049 pateikia naują ATPK 15 straipsnio „Karių ir kitų asmenų, kuriems taikomi drausmės statutai, atsakomybė už administracinius teisės pažeidimus“ redakciją.

²³⁵ Deontologija – mokslas apie priedermes. Dž. Bentamas deontologiją išskyrė kaip atskirą teisės mokslo sritį. Žr. E. Kūrio komentarą H. L. A. Harto knygoje „Teisės samprata“. – Vilnius: Pradai, 1997, p. 69; Apie deontologinius vertinimus plačiau žr.: A. Laurinavičius. Deontologija socialinių normų sistemoje // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. Lietuvos policijos akademija, 1996, t. 5, p. 22–31.

Įstatymas įtvirtina statutinių institucijų išskirtinumą ir nustato, kad už administracinius pažeidimus pareigūnai atsako pagal drausmės statutus ar kitus tarnybų vidaus santykius reglamentuojančius aktus. Taigi nuostatos, kad santykiai turi būti reglamentuojami atskira tvarka, nekeičia.

Fizinis asmuo pripažįstamas administracinio teisės pažeidimo subjektu, kai yra du pagrindiniai požymiai:

- 1) darydamas administracinį teisės pažeidimą asmuo turi būti sulaukęs šešiolikos metų;
- 2) asmuo turi būti pakaltinamas.

Kad asmuo būtų tarnybinio teisės pažeidimo ir drausminės atsakomybės subjektu, būtini požymiai, apibūdinantys subjektą:

- 1) asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje;
- 2) asmuo, atliekantis VTĮ 2 straipsnio 1 dalyje nurodytą viešojo administravimo veiklą (VTĮ 2 str.);
- 3) asmuo, prisiekęs laikytis tarnybai nustatytos sugriežtintos drausmės reikalavimų (numato tarnybų statutai).

Valstybės tarnautojo bei statutinio valstybės tarnautojo, kaip tarnybinės teisės subjekto, sampratą pateikia Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnis. Statutinis valstybės tarnautojas – tai *valstybės tarnautojas*, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutai, nustatantis specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas, ir (ar) turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Taigi statutinis valstybės tarnautojas išsiskiria iš kitų tarnautojų savo viešojo administravimo funkcijomis, kurias įtvirtina VTĮ 2 straipsnio 1 dalis.

Tiksli valstybės statutinio tarnautojo sąvoka yra būtina sąlyga numatant jo, kaip teisės subjekto, atsakomybę. Todėl viešojo administravimo valstybės tarnautojai atskiriami nuo viešąsias paslaugas teikiančių komunalinių tarnautojų, nustatomi tik viešojo administravimo tarnautojams taikomi pareigybių lygiai (A, B, C) bei 20 kategorijų, kvalifikacinės (I–III) klasės. Taip įtvirtinama tarnybinių santykių specifika, atsakomybė, valstybės numatyti įgaliojimai patikėtoms funkcijoms įgyvendinti. Valstybės tarnautojas už teisės pažeidimus valstybinei tarnybai gali būti traukiamas tarnybinėn (drausminėn), materialinėn, administracinėn arba baudžiamojon atsakomybėn.

Taigi *tarnybinės teisės subjektas yra specialus* (ne universalus), jį, kaip tarnybinio teisės pažeidimo subjektą, apibrėžia ne tik tarnybinės

teisės institutų, principų, normų sistema²³⁶, bet ir kiti principai, įtvirtinti etikos įstatymais, statutinių tarnybų profesinės etikos (deontologijos) kodeksu. Todėl, kvalifikuojant pažeidimą, reikėtų analizuoti:

1. pareigūnų, tarnautojų galimybes visiškai išsąmoninti, suvokti savo atliekamus veiksmus (šiuo požiūriu svarbus tarnautojų mokymas²³⁷, priklausantis nuo pasirinkto valstybės tarnybos modelio, t. y. nuo keliamų reikalavimų tarnautojui, pvz., būti savo srities profesionalu ar vien nurodymų iš aukščiau vykdytoju);
2. subjekto galimybė (diskrecinė teisė) numatyti, pačiam spręsti dėl savo poelgių ir galutinių padarinių.

Tarnybinė veikla reikalauja turėti atitinkamą teorinį pasirengimą, praktinės veiklos patirties, o priimant į specializuotus statutinių įstaigų padalinius keliami reikalavimai pasižymėti tam tikromis charakterio savybėmis (tikrinamas atsparumas stresams, fizinė ištvermė ir kt.). Panašaus pobūdžio reikalavimai nėra savitiksliis dalykas, o pabrėžia specialaus subjekto sąvokos turinio ypatumus. Tai veiksniai, į kuriuos turi būti atsižvelgta kvalifikuojant statutinių pareigūnų tarnybinis pažeidimus.

Ne mažiau svarbus dar vienas Vakarų šalyse veikiantis kaip savaime suprantamas reikalavimas: statutinis pareigūnas, policininkas ar muitininkas, kaip ir kiekvienas kitas pilietis, negali būti patraukti kolektyvinėn atsakomybėn, jiems negali būti taikomos kolektyvinės bausmės bei sankcijos²³⁸. Taigi subjektas turi būti kaltas tiesiogiai. Nustatant tiesioginę kaltę, kaip jau mūsų analizuota anksčiau, keliamos trys mokslo ir praktikos patvirtintos pagrindinės sąlygos:

1. Tiesiogiai subjektui priskiriama kaltė;
2. Priedermės;
3. Būtinis prielaidos atlikti priedermes.

Tiriant tarnybinį pažeidimą, nustatant pažeidimo sudėtį, paaiškėjus, kad bent vienos iš šių trijų sąlygų užduočiai atlikti subjektas neturėjo, kaltinimas dėl tarnybinio pažeidimo iš esmės negalimas.

²³⁶ Normų sistema laikoma tam tikra visuma socialinių taisyklių, reikalavimų, kurių sąveika sukuria naują kokybę, nebūdingą kuriai nors vienai reguliavimo sričiai.

²³⁷ Valstybės tarnybos įstatymas (2002 m. redakcija) ir Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (Žin., Nr. 45–1709) nustato valstybės tarnautojų mokymo sistemą, rūšis, finansavimą ir organizavimo principus.

²³⁸ Europos policininkų chartija. Europos Tarybos Parlamentinės asamblėjos Teisinių reikalų ir žmogaus teisių komitetas. – Strasbūras, 1993 m. rugsėjo 25 d.

2.4. Subjektyvioji pusė

Teisės pažeidimo subjektyvioji pusė – tai žmogaus psichinė veikla, susijusi su tam tikro teisės pažeidimo padarymu. Tai vidinė psichinė žmogaus elgesį nukreipianti ir kontroliuojanti pusė. Ji, priešingai negu objektyvioji pusė, yra vidinio pobūdžio. Teisės pažeidimo subjektyviosios pusės požymiai tam tikru būdu atskleidžia psichinį (*intelektu ir valios*) santykį su asmens daroma pavojinga, žalinga visuomenei ir priešinga teisei veika. Tai požymių, nustatomų analizuojant objektyviąją pusę, visuma, apibūdinanti pažeidėjo valios ir intelekto panaudojimo lygmenį jam darant priešingą teisei veiką, numatant tos veikos galimus padarinius.

Galima daryti prielaidą, kad iš esmės skiriasi administracinio ir tarnybinio teisės pažeidimo subjektyviosios pusės apibrėžimai. Pareigūno psichinis santykis su tarnyba yra nustatomas ypatinga tvarka:

- jis laisva valia kaip asmenines priedermes prisiekia įgyvendinti jam skirtus įgaliojimus;
- pasižada laikytis tam tikrų iš statutinių santykių kylančių bendrabūvio principų;
- įgyja ne tik papildomų teisių, bet gauna ir papildomų pareigų;
- nustatomi griežtesni draudimai bei apribojimai (pvz., VTĮ 4 skirsnio 17 straipsnis)²³⁹;
- gali būti tarnybos statutų nustatytos papildomos tarnybos sąlygos, net tam tikrų veiksmų, poelgių ne tarnybos metu (pvz., ginant savo socialines teises, sprendžiant ekonomines problemas) apribojimai.

Kyla klausimas, nuo ko priklauso apribojimai, kaip jie grindžiami? Ar mūsų šalyje šis santykis apibrėžiamas remiantis objektyviais kriterijais, Vakarų Europos patirtimi ar atsižvelgiant vien į šalies poreikius? Tai dalis klausimų, su kuriais susiduriama kvalifikuojant tarnybos pažeidimus.

Teisės pažeidimo subjektyviosios pusės struktūra sudėtinga. Ji susideda iš teisės pažeidimą padariusio asmens *kaltės, motyvo ir tikslo*.

Kaltė yra būtinas teisės pažeidimo subjektyviosios pusės požymis. Kaltės turinį sudaro asmens psichinis santykis su padaryta veika ir jos padariniais. ATPK 9–11 straipsniai nustato kaltės sampratą administracinėje teisėje. Ji, autoriaus manymu, tik panašios loginės konstrukcijos požiūriu apima kaltės dėl nusizengimo tarnybai požymį. Valstybės tar-

²³⁹ 2002 m. lapkričio 12 d. Valstybės tarnybos įstatymo Nr. IX–1197 redakcija. Žin., 2002, Nr. 116–5192.

nautojo psichinį, moralinį santykį su padaryta veika sieja atskiras teisines ir dorovines pareigos šaltinis – priesaika tarnauti valstybei (visuomenei), vykdyti tarnybines pareigas. Todėl priežastinis ryšys tarp kaltės ir žalingų padarinių, kvalifikuojant tarnybinius pažeidimus, nebūtinai:

1. Tarnybinė teisė apibrėžia ypatingą santykį su socialiniu būtinumu (dvasine, psichologine prievarta);
2. Kvalifikuojant tarnybinių pažeidimą, iškyla teisinių ir moralinių vertinimų hierarchijos nustatymo, jų dermės problema.

Šių veiksmų sąveika lemia tarnybinio teisės pažeidimo subjektyviosios pusės ypatumus: suponuoja specifinį tarnybinių santykių teorinį modelį, tiesioginę socialinę, teisinę, moralinę atsakomybę. Jai nustatyti būtinos pagrindinės sąlygos:

- 1) tarnybinės pareigos, už kurias jis privalo atsakyti, suvokimas;
- 2) imanentiškas jam inkriminuojamos kaltės suvokimas²⁴⁰;
- 3) subjekto gebėjimai esamomis sąlygomis atlikti jam skirtas pareigas ar paties priisimtus įsipareigojimus.

Šios nuostatos tampa ypač svarbios diegiant vadinamąjį kooperatinį valstybės tarnybos administravimą. Tarnybų veikla sparčiai plėtojasi, tampa sudėtingesnė, dažnai susiklosto aplinkybės, kai sunku pritaikyti santykį reglamentuojančias teisės normas, todėl išauga moralės imperatyvų vaidmuo²⁴¹. Valstybės tarnyboms keliamas reikalavimas, esant teisiniam „vakuumui“, nepabloginti bendruomenės, kurioje ji veikia, padėties, o stengtis padėti spręsti susikaupusias problemas, atsižvelgiant į poreikį apsaugoti žmogaus teises ir pagrindines laisves²⁴². Vadinasi, pareigūnas turi jausti ne tik teisinę, bet ir socialinę atsakomybę, ir nustatyto tarnybos pažeidimo tyrimas tampa labai sudėtingu procesu, reikalaujančiu ne vien teisinio pasirengimo.

Praktiniu požiūriu valstybės tarnautojas yra laikomas profesionalu. Tai dar vienas aspektas, kurio pagrindu klasifikuojami valstybės tarnautojai. Išsilavinimas, profesinis pasirengimas, praktinės veiklos patirtis ir kitos savybės sudaro prielaidas užimti tam tikro lygio ir kategorijos pareigas (žr., pvz., Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos direktoriaus 2003 m. gegužės 26 d. įsakymas Nr.

²⁴⁰ Tarnybos teisė labiau negu bet kuri kita teisės šaka remiasi filosofiniu, etiniu mąstymu, todėl kaltės sąvoka turi būti analizuojama ne tik teisiniu, bet ir filosofiniu požiūriu. Kaltės kategorija svarbi visose filosofijos teorijose, pvz., K. Jaspersas išskiria keturias kaltės rūšis. Žr.: K. Jaspersas. Kaltės klausimas // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989 ir kt.

²⁴¹ Žr.: A. Laurinavičius. Bendruomenės teisėtvara, p. 94–99.

²⁴² Žr.: A. Laurinavičius. Žmogaus teisės ir policijos veikla, p. 10–77.

18–482 „Dėl Lietuvos muitinės postų pareigūnų pareigybių kvalifikacinių reikalavimų patvirtinimo“). Kaltės nustatymo procesas, pareigūnui nevykdant jam patiktų pareigų, susijęs su objektyviais ir subjektyviais (teisinais, moraliniais) tarnybos vertinimo kriterijais, su nustatytomis funkcinėmis tarnautojo pareigybėmis, kvalifikacija, sugebėjimais profesionaliai veikti. Pareigūnas, kildamas karjeros pakopomis, siekdamas aukštesnės kategorijos, kartu laisva valia prisiima didesnę atsakomybę už tvarką tarnyboje, nes pareigų nevykdymas, piktnaudžiavimas valdžia gali daryti didesnę žalą valstybei, bendruomenei. Tai dalis aplinkybių, lemiančių kintamą pareigūno kaltės sąvokos turinį. Todėl, pavyzdžiui, vertinanti subjektyvųjį pažeidimo aspektą, reikėtų atkreipti dėmesį bent į keletą dalykų. Kaip žinome, teisėje skiriamos dvi kaltės išraiškos formos: *tyčia ir neatsargumas*.

Tarnybinėje teisėje tyčia ir neatsargumas išreikšti specifinėmis sąvokomis (specialiojoje literatūroje vadinamomis „*neapibrėžtomis teisės sąvokomis*“), kurių turinį atskleidžia tarnybinius santykius reglamentuojantys, komentuojantys šaltiniai. Tokios sąvokos yra vertinamojo pobūdžio. Dažniausiai šie požymiai suvokiami dichotomiškai, t. y. įrodant, kad konkretus požymis atitinka ar paneigia tam tikrą teiginį (skirstymo pagrindu imant vieną iš priešingybių, pvz., teisėta-neteisėta, moralu-amoralu), pavyzdžiui, BK 228 straipsnis „Piktnaudžiavimas“, BK 229 straipsnis „Tarnybos pareigų neatlikimas“ ir pan. Dichotominio svyravimo požymių gausu specialiuosiuose įstatymuose, statutuose, reglamentuojančiuose konkrečios tarnybos veiklą. Tai siejama su valstybės tarnautojų diskrecine teise, analizuojama tolesniuose knygos skyriuose. Tai viena iš sudėtingiausių tarnybos pažeidimo kvalifikavimo problemų.

Nustatant tarnybinės teisės pažeidimo subjektyviąją pusę, svarbu įvertinti statutinės įstaigos, pareigūno subjektyvius tikslus. Kiekviena valstybės tarnyba turi savo tikslus ir atitinkamus įgaliojimus juos realizuoti. Tačiau tarnybinė veikla yra sudėtinga ir įvairi. Dažnai pareigūnui tenka dirbti ekstremaliomis sąlygomis. Sudėtingomis aplinkybėmis iškyla atsitiktiniai, neatitinkantys kryptingų ir bendraja morale pagrįstų normų, paskatų, tikslai. Profesinio pasirengimo stoka, individualūs charakterio bruožai dažnai pareigūną provokuoja elgtis su asmenimis šurkščiai, pažeisti jų konstitucines teises ar nesilaikyti politinio neutralumo, atsisakyti vykdyti aukštesnės instancijos (pareigūno) teisėtus nurodymus. Be to, tokios paskatos gali būti susijusios su kerštu, pavydu, pykčiu ir kitokiomis pažeidėjo interesų ir poreikių išraiškos formomis

bei dėl kilusios psichologinės įtampos (pvz., pareigūną ištikus stresui, afekto būsenai).

Ryškesnis vertinamojo pobūdžio skirtumas yra tarp nusikaltimo, administracinio ir tarnybinio pažeidimo tikslų, sakykime, siekiant pasisavinti turtą ar turėti asmeninės naudos iš tarnybinių įgaliojimų. Pavyzdžiui, piktnaudžiavimas tarnyba – tyčinis pasinaudojimas turimais įgaliojimais priešingais tarnybai interesais (pvz., minėtas BK 228 str.) – jeigu dėl to didelės žalos patyrė valstybė, tarptautinė viešoji organizacija, juridinis ar fizinis asmuo. Tuo tarpu ATPK 9, 14 straipsnio 2 dalis šių veikų kvalifikavimą priskiria baudžiamajai teisei tuo atveju, jei „piktnaudžiavimas tarnyba neužtrauks baudžiamosios atsakomybės“.

3. Socialinė statutinių pareigūnų atsakomybė

Pareigūnas savo veikloje nuolat susiduria su situacijomis, kurios reikalauja apibrėžto bendravimo būdo, nepriklausančio nuo jo įsitikinimų, o padiktuoto turimo socialinio vaidmens. Tarnybinėje veikloje nepakanka gerų norų, valios, dar būtinos ir specialios žinios, mokėjimai. Be to, atliekant tarnybą turi būti elgiamasi griežtai pagal nustatytus reikalavimus, apibrėžtas funkcijas, nekreipiant dėmesio, ar tas asmuo yra vertas tokio elgesio, nereiškiant jam nei simpatijos, nei antipatijos. Nepaisančio šių reikalavimų pareigūno darbas tampa beprasmiškas, jis negali iki galo atlikti savo pareigų, trumpai tariant, pareigūnas laikomas neatsakingu žmogumi, menkinančiu savo ir tarnybos darbo rezultatus Taigi kituose skirsniuose analizavome atsakomybę, kylančią daugiau iš teisinio statuso, o šiuo atveju siekiama atkreipti dėmesį į platesnį pareigūno vaidmenį visuomenėje, jo augantį socialinį statusą.

Atsakomybė yra praktinio pažinimo, „praktinės filosofijos“ (teisės, etikos, politologijos) kategorija, specifiniam asmens santykiui su visuomene ar kitais individualais reikšti. Socialinės atsakomybės sąvokos turinys gana sudėtingas. Galima išskirti keletą pagrindinių jo elementų:

- sąmoningai formuojamų ekonominių, politinių, teisinių, dorovinių santykių tarp organizacijos ir visuomenės ar jos struktūrų formų įvairovė;
- pasirengimas atsakyti už savo poelgius ir veiksmus;
- gebėjimas atlikti pareigą ir, esant tam tikroms teisingumo arba kaltumo sąlygoms, reaguoti į visuomenės sankcijas²⁴³.

²⁴³ J. Leonavičius. Sociologijos žodynas. – Vilnius: Academia, 1993, p. 19.

Pagrindinis socialinės atsakomybės bruožas tas, kad asmuo sąmoningai prisiima socialinį vaidmenį, tampa angažuoju bendruomenės subjektu, pats sprendžia, kaip jam pasielgti. Taip jis gali išsaugoti savo laisvę. Tačiau jo išpareigojimai yra svarbūs įvairiais požiūriais: teisės, etikos, politikos ir kitais. Pasirinkimas asmenį papildomai įpareigoja, verčia būti atsakingą už savo poelgius.

Nors socialinės atsakomybės samprata apima įvairias atsakomybės rūšis, tačiau ypač svarbus vaidmuo tenka moralinei atsakomybei, nes moralinė organizacijos, įstaigos pareigūnų motyvacija lemia organizacijos socialinės atsakomybės lygį, jos statusą kitų socialinių darinių atžvilgiu.

Moralinė atsakomybė, kaip socialinės atsakomybės sudedamoji dalis, reiškia teigiamą pareigūno ir institucijos, kaip socialinio darinio, požiūrį į savo pareigas, priedermes. Pareigūnas, įsipareigojęs jam skirtą vaidmenį, savanoriškai apsisprendžia vykdyti tam tikras socialines funkcijas kaip visuotinai svarbias, būtinas. Moralinės atsakomybės sąvoka paprastai vartojama tada, kai norima pabrėžti, kad vieno ar kitų priedermių vykdymas nėra siejamas su išorinėmis sankcijomis, asmeniniais interesais, o remiasi laisvu tam tikrų įsipareigojimų priėmimu.

Statutinių pareigūnų atsakomybės ypatumus suponuoja platūs viešojo administravimo įgaliojimai, pavesti jiems įgyvendinti. Atsakomybės sąvoka, kaip teorinis darinys, yra atvira, be konkretaus, baigtinio turinio. Analizuojamą statutinių institucijų ir jų pareigūnų atsakomybę reikia sieti su specialiąja asmenybės teorija, paremta šių darinių, kaip ypatingų subkultūrų, samprata. Sąvokos yra pagrindinės mokslinės veiklos priemonės, jų turinys atskleidžia mokslinę koncepciją, dėsningumus. Vartojant humanizmo teorijos sąvokas, susiejama fundamentali teorija ir praktika. Anot J. Morkūnienės, filosofinės humanizmo teorijos per savo poveikį specialiosioms (žmogaus ir visuomenės) teorijoms susiejamos su praktine veikla²⁴⁴ – leidžia pasiekti praktinius tikslus nepažeidžiant humanizmo principų – kurti „socialinį kapitalą“. Kitaip tariant, sukuriama teorinės prielaidos nustatyti pareigūno socialinės atsakomybės, adekvačios turimam socialiniam statusui praktinėje veikloje, parametras.

²⁴⁴ J. Morkūnienė. Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys. – Vilnius: Baltic Eco, 1995, p. 102.

4. Kai kurios pareigūnų atsakomybės problemos

Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos ir svarstant policijos problemas Lietuvos integracijos į Europą procesų požiūriu, labai svarbu, kad įvairaus rango policijos pareigūnų tarnavimas bendruomenei būtų grindžiamas humanizmo principais, puoselėjamas sisteminis požiūris į viešųjų santykių administravimą. Vakarų valstybių novatoriškos policijos tarnybos prioritetai siejami su veikla, nukreipta į bendruomenės teisėsaugos problemų sprendimą. Svarbiausia policijos pareiga – kiek galint anksčiau išsiaiškinti tokio pobūdžio problemas ir organizuoti visas, ypač už teisėsaugą atsakingų formalių institucijų, pajėgas užkirsti kelią įvykiams, galintiems turėti neigiamų padarinių asmenims, trikdyti viešųjų santykių stabilumą, socialinės raidos sąlygas.

Tiriant policijos veiklos ir socialinės atsakomybės problemas, kaip rašyta ankstesniuose skirsnuose, nustatytas polinkis pervertinti policijos vaidmenį tvarkant bendruomenės teisėsaugos reikalus kaip fizinę jėgą (apie 30–33 proc. respondentų). Šis rodiklis, palyginti su panašių tyrimų, atliktų Vakarų valstybėse, duomenimis, yra aukštesnis apie 10 proc. ir laikytinas neigiama tendencija, iškreipiančia demokratinės valstybės policijos sampratą, prieštaraujantis į bendruomeninės interesus orientuotos policijos veiklos principams²⁴⁵. Ši nuostata turi įtakos pareigūnų ir civilių asmenų santykiams sprendžiant ir kitus klausimus. Remiantis pareigūnų ir civilių asmenų apklausos duomenimis bei tarnybinių patikrinimų dėl drausmės pažeidimų analize, galima daryti prielaidą, kad gana dažnai *piktnaudžiuojama policijos specialiosiomis priemonėmis*.

Vertinant policijos darbą kaip paslaugą visuomenei, daugiausia dėmesio turi būti skiriama bendruomenės interesams. Problemos esmė yra ta, kad tyrime dalyvavę asmenys, kaip matyti iš pateiktų atsakymų, policijos fizinės jėgos poreikį supranta gana konservatyviai, ribotai (gretina su sovietmečio milicijos funkcijomis) ir iškreipia šios policijos funkcijos paskirtį demokratinėje valstybėje. Suprantama, kad teisė naudoti jėgą yra policijos, kaip statutinės valstybės institucijos, skiriamasis bruožas ir būtina sąlyga tam, kad įstaigos ir jų pareigūnai galėtų tinkamai atlikti jiems pavestas funkcijas. Tačiau jos leidžiama naudoti tiek, kiek iš tiesų būtina tarnybinėms pareigoms atlikti. Policijos specialiosios priemonės pateisinamos, kai naudojamos:

²⁴⁵ Laurinavičius A. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 16.

- siekiant užkirsti kelią nusikaltimui,
- teisėtai sulaikant teisės pažeidėjus ar įtariamus teisės pažeidėjus,
- padedant juos sulaikyti.

Policijos specialiąsias priemones ir jų panaudojimo sąlygas reglamentuoja Policijos veiklos įstatymo 4 skirsnis „Šaunamųjų ginklų, fizinės ir kitokios prievartos panaudojimas“. Policijos naudojama jėga – tai išimtinė viešųjų santykių reguliavimo priemonė. Daugiausia šio pobūdžio problemų, kaip teigia K. Bartolas ir A. Loras (C. Bartolla, A. Lora) knygoje „Amerikos kriminalinė justicija“²⁴⁶ kyla tada, kai pareigūnai dėl susiklosčiusių aplinkybių savaip supranta savo tarnybinį statusą bendruomenėje. Taigi labai svarbi aplinkybė – visuomenės požiūris į specialiųjų priemonių, atliekant tarnybines užduotis, naudojimą. Socialinė kontrolė, pasireiškianti dėmesingumu pareigūnų elgesiui ir jo kritišku vertinimu, demokratinių šalių mokslo teigimu, yra ta jėga, kuri šias institucijas verčia keisti savo darbo stilių, požiūrį į savo pareigas, atsakomybę. Mūsų šalyje kinta socialinės vertybės. Vadinas, policijos, kitų statutinių institucijų santykiai su aptarnaujama bendruomene yra gana dinamiški ir tik moksliniais metodais, nesureikšminant atskirų faktų, galima nustatyti jų raidos tendencijas.

„Piktnaudžiavimo“ versijai patikrinti buvo atliktas sociologinis tyrimas. Apklausiai buvo išskirtos penkios priežastys, kodėl pareigūnai elgiasi nepakankamai atsakingai, piktnaudžiauja policijos specialiosiomis priemonėmis²⁴⁷ (tyrimo duomenų suvestinė pateikta 7 priede). Pradėjus sociologinį tyrimą, 1996–1997 m. apie 10 proc. respondentų tvirtino, kad viena iš neatsakingo elgesio, piktnaudžiavimo specialiosiomis priemonėmis priežasčių – netobuli įstatymai, todėl policijos pareigūnams neaiškios specialiųjų priemonių naudojimo ribos. Reikalavimas sukurti teisės aktus, aiškiai reglamentuojančius šios funkcijos įgyvendinimą, pagrįstas ir tarptautinės teisės požiūriu. 2001 m. Europos policijos etikos kodekse rašoma, kad teisės aktai, reglamentuojantys policijos veiklą, turi būti lengvai prieinami visuomenei, o jų nuostatos turi būti suformuluotos aiškiai, suprantamai kiekvienam pareigūnui. Atlikto tyrimo duomenimis, 2001 m. vos 3–4 proc. respondentų turėjo priekaištų dėl šių santykių (veiklos ir atsakomybės) reglamentacijos.

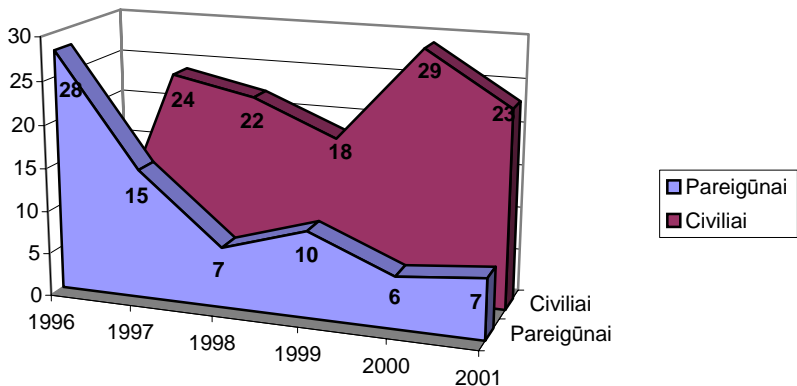
Kita nepagrįsto specialiųjų priemonių naudojimo priežastis (ji matyti iš penkerių šešerių metų duomenų) – *pareigūnų praktinės patirties stoka*. Apie jaunų pareigūnų perdėtą agresyvumą kasmet tvirtino

²⁴⁶ C. Bartolla, A. J. Lora. American Criminal Justice. – New York: Macmillan, 1988.

²⁴⁷ Sociologiniai tyrinėjimai aprašyti 3 skyriuje.

apie 10–15 proc. civilių respondentų ir 20–25 proc. apklaustųjų policijos pareigūnų. Šis rodiklis išlieka gana pastovus, o jo svyravimai (žr. 7 priedo 2 paragrafą) – atitinka leistiną tyrinėjimų paklaidą. Kodėl toks didelis respondentų grupių nuomonių skirtumas? Šiuo klausimu reikėtų atlikti papildomus tyrimus, tačiau iš pokalbių su respondentais galima daryti prielaidą, kad pareigūnų kritišką jaunų kolegų vertinimą lemia ne tiek jų veiksmai, kiek neseniai tarnybon priimtųjų neatsakingas postringavimas apie tarnybos paskirtį, analizuojant tarnybinės atsakomybės įstaigoje problemas sukaupia informacija.

Plėtojant naujosios viešojo administravimo tarnybos veiklą, kaip jau rašyta, būtina, kad pareigūnai suvoktų savo socialinį statusą: policija nėra valdžia, reguliuojanti viešuosius santykius, o visuomenės paslauga, ir jos pareiga garantuoti ir saugoti visų piliečių teises bei laisves, ginti nevaržomą naudojimąsi jomis. Šią nuostatą veikia mūsų šalyje vykstančios permainos bei reformos. Pavyzdžiui, 1990 m. Policijos įstatymas ar 1995 m. Valdininkų įstatymas pareigūną įvardija kaip valdininką, kuris *visur ir visada turi valdžios atstovo teisinį statusą bei pareiginių laipsnį*²⁴⁸. Taigi apibrėžiant valdininko statusą buvo pabrėžiami jam suteikti pranašumai kitų asmenų atžvilgiu. Todėl buvo tiriama, kaip ši nuostata keičiasi mūsų kasdienybėje. Respondentams buvo pateiktas klausimas, ar policijos pareigūnai *linkę pabrėžti turimus pranašumus dėl tarnybinio statuso*? Tyrimo rezultatai buvo kiek netikėti (žr. 14 grafiką).



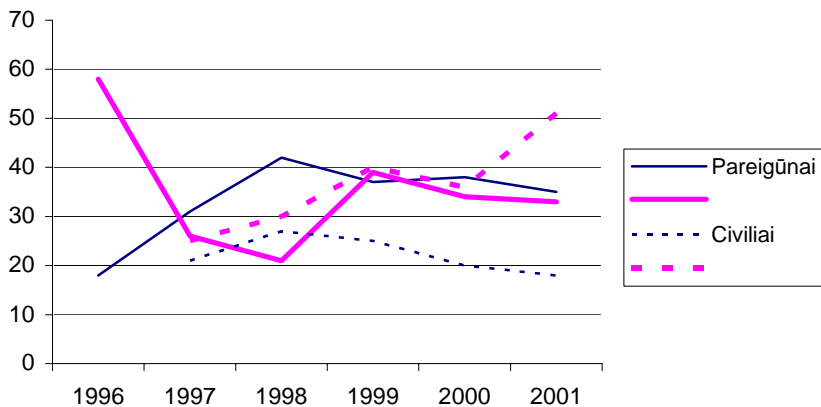
14 grafikas. Pabrėžtinai naudojimasis valdžia

²⁴⁸ Lietuvos Respublikos policijos įstatymas, priimtas Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. gruodžio 11 d.

Civilių respondentų nuomone, per penkerius paskutinius metus didesnių teigiamų pokyčių šioje srityje jie nepastebėjo. Atvirkščiai, 2000 m. apklausos duomenimis, beveik trečdaliu daugiau respondentų nurodė pareigūnų norą pabrėžti turimą valdžią. Respondentų *policininkų* apklausos duomenų analizė rodo priešingą tendenciją – pareigūnai nelaiko savęs pranašniais, ir tokių piktnaudžiavimų galimybė, jų nuomone, per 6 tyrimo metus sumažėjo net 4 kartus (nuo 28 proc. – 1996 m. iki 7 proc. 2001 m.). Susiduriame su gana sudėtinga policijos ir bendruomenės savitarpio supratimo problema. Rengiant įstatymus, policijos mokymo programas, šia tema turėtų būti atlikti išsamūs tyrimai. Respondentai civiliai ir policininkai savo nuomonių skirtumus komentuoja gana įvairiai. Kai kurias iš jų būtų galima paminėti:

- pareigūnų atliekamas priedermes asmenys painioja su valdžia arba stengiasi pateikti kaip turimą pranašumą;
- skirtingos socialinės grupės kelia policijai skirtingus reikalavimus (pvz., pagyvenę asmenys ir jaunimas);
- neturi profesionalaus bendravimo su įvairių socialinių grupių asmenimis patirties;
- nepaiso profesinės etikos, etiketo reikalavimų.

Nurodytos priežastys plaukia iš pokalbių su respondентаis, tačiau jos nėra moksliskai pagrįstos, reikalauja atskiro tyrimo.



15 grafikas. Asmeninės savybės ir pažeidėjo nuostatos

Tirta pareigūno *asmeninių savybių reikšmė suvokiant savo tarnybinę pareigą, atsakingą tarnavimą visuomenei. Pagal Valstybės tarnybos*

įstatymą valstybės tarnautojo, tarp jų ir statutinio, statusas pirmiausia – valstybės tarnautojo teisinė padėtis. Todėl asmeninės savybės neturėtų daryti įtakos tarnybinėms priedermėms, būti priežastimi piktnaudžiauti turimais įgaliojimais. Iš atliktų tarnybinių patikrinimų dėl piktnaudžiaavimo specialiosiomis priemonėmis rezultatų, pokalbių su respondentais galima daryti prielaidą, kad dažnai patys pažeidėjai sąmoningai pareigūnus provokuoja pažeisti tarnybinius įgaliojimus, nusižengti savo priedermėms. Bendravimo tendencijos, ryškėjančios policijai susidūrus su teisės pažeidėjais per paskutinius penkerius metus, pateiktos 15 grafike.

Akivaizdu, kad abi respondentų grupės 1996–2000 m. laikėsi panašios nuomonės. Jie tvirtino, kad kas trečias piktnaudžiaavimo atvejis visiškai ar iš dalies yra susijęs su pareigūno charakterio bruožais, nesugebėjimu susivaldyti ir veikti profesionaliai. Remiantis 2000–2001 m. bei preliminariais 2002 m. duomenimis, galima tvirtinti, kad pastebima nuomonių pokyčių. Visi respondentai tvirtina, kad vis dažniau susiduriama su neatsakingu elgesiu, naudojant specialiąsias priemones, dėl pareigūnų neigiamų vidinių nuostatų teisės pažeidėjų atžvilgiu. Taip manančių civilių respondentų skaičius per penkerius tyrimo metus išaugo dvigubai ir šią problemą 2001 m. įvardijo kas antras apklaustasis. Ganėtinais didelis skaičius pareigūnų – beveik kas trečias – šią civilių asmenų nuomonę palaiko. Tyrimų duomenys rodo, kad su šia problema susiduriama vis rečiau. 2001–2002 m. tyrimo duomenimis, tik kas penktas apklaustasis kaltina pačius pažeidėjus, esą pareigūnai su jais elgėsi šurkščiai, nes jie savo elgesiu išprovokavo konfliktinę situaciją, ir pareigūnai peržengė jiems leistino elgesio ribas. Pareigūnai savo atsakymuose labiau linkę kaltinti pažeidėjus, tačiau kasmet šis rodiklis mažėja. Šio grafiko duomenys neduoda atsakymo į klausimą, kodėl, mažėjant pažeidėjų agresyvumui, didėja pareigūnų savivaliavimas, neatsakingas elgesys? Išsamaus atsakymo į šį klausimą reikėtų ieškoti atliekant specialų socialinį tyrinėjimą. Remiantis respondentų išsakyta nuomone, galima išskirti dvi ryškesnes versijas:

1. policija savo veiklą vis labiau orientuoja į nusikaltimų, ypač sunkių, rezonansinių, atskleidimą ir neskiriama pakankamai dėmesio spręsti asmenų saugos problemas. Dėl didėjančio skirtumo tarp policijos ir bendruomenės teisės saugos užtikrinimo tikslų bei veiklos būdų atrodo, kad pareigūnai jų atžvilgiu yra priešišškai nusiteikę;
2. griežti, kartais nepamatuoti pareigūnų veiksmai pažeidėjus priverčia „gerbti“ policiją arba, respondentų žodžiais, „nebandyti jų kantrybės“.

Šios versijos gali būti laikomos temomis diskusijai, tačiau jų pagrįstumas abejotinas. Pavyzdžiui, mokslo įrodyta, kad žiaurus, netaktiškas statutinių pareigūnų elgesys provokuoja asmenų pasipriešinimą pareigūnų veiksams, pasikėsinimus prieš juos ne tarnybos metu ir pan. Vadinasi, reikėtų tirti ir netiesioginius veiksmus.

Išplėtotos demokratijos valstybėse susiklosčiusios policijos tarnavimo bendruomenei, vadovaujantis humanizmo principais, tradicijos. Humanizmas pabrėžia žmogaus orumą, iškelia jį kaip aukščiausią dorovinę vertybę, skatina puoselėti žmoniškumo idealus. Tarp didžiausių humanizmo vertybių yra teisingumas, lygiateisiškumas, tolerancija, žmonių tarpusavio pasitikėjimas ir bendradarbiavimas rūpinantis pasauliu ir jo ateitimi²⁴⁹. Policijos tarnavimo visuomenei etinės nuostatos įtvirtintos 2000 m. Policijos veiklos įstatymo 4 straipsnyje „Policijos veiklos principai“. Čia numatyta, kad policijos veikla grindžiama:

- demokratijos,
- pagarbos žmogaus teisėms,
- humanizmo,
- visuomenės moralės,
- teisėtumo,
- veiklos viešumo,
- prievartos naudojimo tik būtiniais atvejais ir jos proporcingumo principais.

Statutinio pareigūno profesija ar valstybės institucija nėra etinio vertinimo objektas. Taigi policijos profesinėje etikoje nekliamas šios veiklos etiškumo klausimas, nenagrinėjama pati profesinė veikla. Profesinės etikos klausimas – kaip įstaigos atlieka savo funkcijas, koks jos pareigūnų elgesys? Policijos pareigūnų moralinis vertinimas yra visuomenės, o ne šios profesijos asmenų rūpestis. Niekam nekyla abejonių dėl policijos valstybėje reikalingumo, tačiau nuolat keliamas klausimas, kaip šios įstaigos atlieka savo funkcijas, koks pareigūnų elgesys. Visuomenė išitraukia į įvairių praktinių situacijų tyrimą, sprendimų modeliavimą ir mažiausiai sau kelia klausimų dėl tarnybos profesinio statuso²⁵⁰. Taigi visuomenė pirmiausia vertina pareigūnų veiklos kokybę.

Pradėdami sociologinį tyrimą, pilotazinių apklausų metu pastebėjome žmonių susirūpinimą dėl pasitaikančio pareigūnų antihumaniško

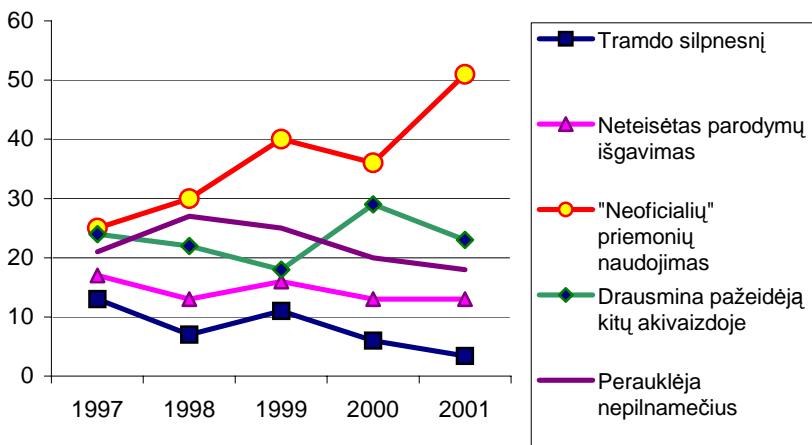
²⁴⁹ J. Palidauskaitė. Viešojo administravimo etika. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 51–73; V. Žemaitis. Dorovės sąvokos. – Vilnius: Mintis, 1983, p. 71–73.

²⁵⁰ Dictionary of ethics, theology and society. (Ed. Clarke P., Linzey A.). – London and New York: Routledge, 1996, p. 683.

tarnybinio elgesio. Buvo pateiktas klausimas: *koks Jūsų požiūris į piktnaudžiavimą policijos specialiosiomis priemonėmis?* Pokalbiuose su pareigūnais ir civiliais asmenimis išsikristalizavo keletas dažniausiai pasikartojančių situacijų. Jas išskyrėme į atskiras grafas (žr. 8 ir 8A priedus). Buvo siūloma veiksmus vertinti kaip:

- „labai žiaurius“, už kuriuos pareigūnams galėtų būti taikoma baudžiamoji atsakomybė;
- „žiaurius“, vertintinus kaip drausmės pažeidimus, už kuriuos galėtų būti numatyta drausminė atsakomybė, ir
- „toleruotinus“, nes kitaip pareigūnai negalėtų tinkamai atlikti savo tarnybinių pareigų.

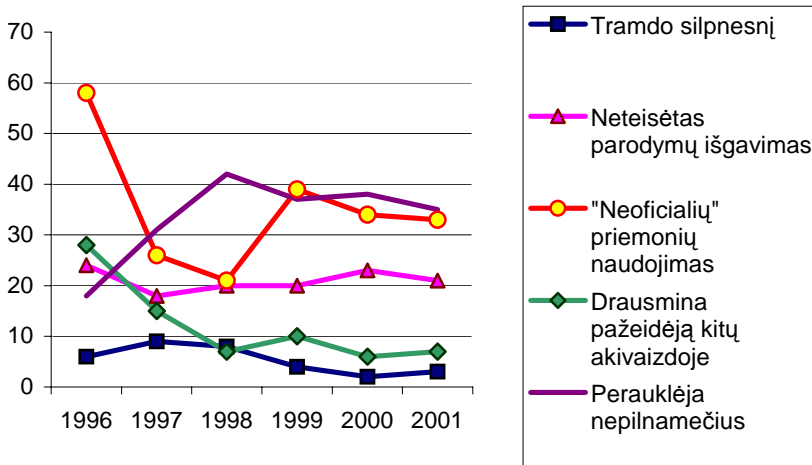
Grafinis nuomonių vaizdas buvo sukurtas remiantis respondentų vertinimais „labai žiaurus“ ir kiekvienos grafos dviejų pirmųjų eilučių duomenimis (žr. 16–17 grafikus). Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad grafikų rodyklės, kylančios aukštyn, rodo teigiamas santykių raidos tendencijas.



16 grafikas. **Labai žiaurus pareigūnų elgesys (civilių apklausos duomenimis)**

Iš civilių asmenų atsakymų galima daryti prielaidą, kad pareigūnų veiklos kokybiniai vertinimai keičiasi labai neryškiai. Per tyrinėjimų laikotarpį vos vienu kitu procentu išaugo griežtai vertinančiųjų policijos piktnaudžiavimą savo ypatingais įgaliojimais. Kaip teigiamą tendenciją reikėtų nurodyti stipriai besikeičiančius reikalavimus, taikant poveikio priemones, policijos pareigūnams atsižvelgti į moralines, psichologines situacijos aplinkybes. Policijos specialiųjų priemonių naudojimas, nepažeidžiant įstatymo, prieš asmenį jo šeimos narių, draugų akivaizdoje

dažnai yra būtinas (pvz., išskietus pareigūnus dėl kilusio šeimyninio konflikto, kai siautėja neblaivus asmuo). Taigi keičiasi požiūris į pareigūnų atsakomybę, jų socialinį statusą.



17 grafikas. Labai žiaurus pareigūnų elgesys (policininkų apklausos duomenimis)

Teisėtų pareigūnų veiksmų vertinimo kreivė panaši ir pareigūnų apklausos duomenų grafike (žr. „Drausmina pažeidėjus kitų akivaizdoje“). Taigi galima tvirtinti, kad tiek civiliai asmenys, tiek policijos pareigūnai tokio pobūdžio tarnybinės situacijas vertina vis tikroviškiau. Suprantama, kad tokios situacijos yra išskirtinės, dažnai komplikotos psichologiniu požiūriu, tačiau pareigūnas privalo apginti asmenis, kurių teisėms, laisvėms ar privačiam turtui kyla pavojus net artimų žmonių aplinkoje. Be to, atlikus policijos pareigūnų nuomonės tyrimą, išryškėjo dvi vyraujančios elgesio vertinimo tendencijos:

1. Kasmet vis didesnė dalis respondentų laiko žiauriu, su policijos veikla nesuderinamu elgesiu, kai specialiosios priemonės naudojamos parodymams išgauti bei „neoficialios“ – atliekant tarnybinės užduotis.
2. Priešinga tendencija – skatinanti drąsiau naudoti specialiąsias priemones prieš teisės pažeidėjus „šeimos narių, draugų akivaizdoje“, „tramdant“ klausimyne įvardytuosius „silpnesnius asmenis“ bei „perauklėjant“ nepilnamečius teisės pažeidėjus.

Atlikto tyrimo duomenys atskleidžia stiprėjančias tam tikras neigiamas tendencijas, priešingas humanizmo principams. Buvo bandoma išsiaiškinti respondentų požiūrį į teisiškai ir moraliai nepriimtinius policijos veiksmus prieš asmenis, kuriems labiausiai reikalinga kitų atjauta, o jų interesai visuomenėje mažiausiai apginti – prieš akivaizdžiai silpnesnius, paliegusius asmenis ir nepilnamečius, patekusius policijos akiratin dėl padarytų nusikaltimų ar teisėtvarkos pažeidimų. Maždaug kas antras civilis respondentas (45–50 proc.) palaiko silpnesnius ir reikalauja atsakingo policijos elgesio jų atžvilgiu.

Respondentai policininkai visada atsargiau vertina amoralų ar teisiškai nepakankamai pagrįstą veikimą, tačiau, ypač turinčių didesnę stažą pareigūnų, agresyvumas vadinamųjų „silpnųjų“ atžvilgiu didėja. Prašant savo atsakymus pakomentuoti, dauguma respondentų pabrėžia ryškiai padidėjusį benamių, valkatų ir kitokių asocialių asmenų, kurie dažnai būna agresyvūs, nuolat kėsinasi į viešąją tvarką ir „dieną naktį iš visų viską vagia“, skaičių. Suprantama, kad už asocialių asmenų problemų sprendimą atsakingos ne vien policijos įstaigos. Spręsti naujai iškilusius socialinius klausimus turi būti nukreiptos visų socialinių tarnybų ir pačios bendruomenės pajėgos. Tačiau policijos įstaigos negali atsiriboti nuo grėsmingai augančios viešųjų santykių įtampos. Kaip tik čia turėtų reikštis policijos organizacinis vaidmuo kurti saugią aplinką, gebėjimas skatinti bendruomenę priešintis naujai kylančioms antihumaniško elgesio apraiškoms. Policijos pareigūnas turi gebėti valdyti savo emocijas ir, bendraudamas su gyventojais, turi išsiskirti prideramu elgesiu, o ne smurtu²⁵¹.

Kita neigiama tendencija suvokiant atsakomybę ir bandant daryti įtaką socialiniams santykiams išryškėja dirbant su nepilnamečiais.

Daugelis mokslininkų ir specialistų, tiriančių nepilnamečių nusiikalstamumo problemas (G. Babachinaitė, A. Dapšys, A. Drakšienė, S. Gečėnienė, A. Vosiliūtė ir kt.) pastebi, kad smarkiai padaugėjo *nepilnamečių teisės pažeidėjų*, o nepilnamečių interesų apsaugai skirtų ir policijos darbą šioje srityje reglamentuojančių įstatymų, kitų teisės aktų sistema dar nesukurta. Šią dilemą pareigūnai dažnai sprendžia savo nuožūra ir imasi „perauklėti“ besišlaistančius gatvėmis, smulkius, bet dažnus teisės pažeidimus darančius nepilnamečius. Policijos veiklos įstatymas perteikia tarptautinių konvencijų nuostatas ir jo 4 skirsnis regla-

²⁵¹ A. Laurinavičius. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas, p. 30.

mentuoja draudimą naudoti specialiąsias policijos priemones prieš vaikus²⁵², išskyrus atvejus, kai jie patys užpuola.

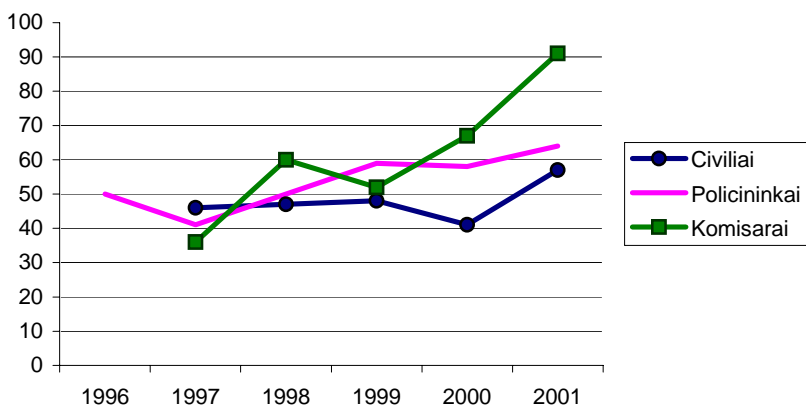
Sociologinio tyrimo duomenys rodo policijos pareigūnų, ypač turinčių didesnę tarnybos stažą, sąmonėje įsitvirtinančias gana neigiamas nuostatas nepilnamečių atžvilgiu. Tik kas trečias (2001 m. duomenimis, – 35 proc., o 2002 m. – 32 proc.) pareigūnas mano, kad naudoti specialiąsias priemones prieš vaikus yra žiauru ir už tai reikėtų traukti baudžiamojon atsakomybėn.

Civilių asmenų nuostatos šiuo klausimu pažangesnės. Apklausų rezultatai atskleidė, kad visuomenėje vis labiau įsigali humaniškas požiūris į jaunosios kartos auklėjimą, nes 1997 m. tik 28 proc. apklaustų civilių asmenų griežtai smerkė tokius pareigūnų veiksmus, o 2001 m. – net 38 proc. Tačiau reikėtų paminėti ir kitą respondentų grupę. Kas penktas civilis respondentas (17–23 proc.) nepagrįstą policijos specialiųjų priemonių naudojimą nepilnamečiams gatvėje „perauklėti“ laiko toleruotinu dalyku. Šis rodiklis mūsų tirtu laikotarpiu gana pastovus. Be to, respondentų, toleruojančių neprofesionalių pareigūnų veiksmus, buvo daug daugiau negu kitose situacijose (žr. 4 priedą) ir susilygino su skaičiumi respondentų, manančių, kad nereikėtų taikyti poveikio priemonių šeimos narių ir draugų akivaizdoje. Atliktas tyrimas leidžia daryti prielaidą, kad policijos socialinės atsakomybės suvokimas yra gana stipriai determinuotas aplinkos, kurioje jie veikia. Mūsų nuomone, dar akivaizdesnė tarnybos aplinkos įtaka besikeičiančiam požiūriui į specialiųjų priemonių parodymams išgauti bei „neoficialių“ priemonių atliekant tarnybines užduotis naudojimą.

Pastebėjome, kad kasmet respondentai vis kritiškiau vertina specialiųjų priemonių naudojimą parodymams išgauti (žr. 18 grafiką). Savo atsakymų komentaruose respondentai pabrėžė, kad jėgos naudojimas prieš sulaikytą, areštuotą asmenį, o tuo labiau laisva valia sutikusį duoti byloje parodymus pirmiausia ardo paties pareigūno dorovinę sąmonę ir negali būti laikomas teisėtu. Tai, kas pabrėžta respondentų, visiškai atitinka vakarietiškas nuostatas: „profesinės, psichologinės ir moralinės sąlygos, kuriomis policijos pareigūnas dirba, neturi trukdyti, kad jis būtų doras, nešališkas ir sąžiningas“²⁵³.

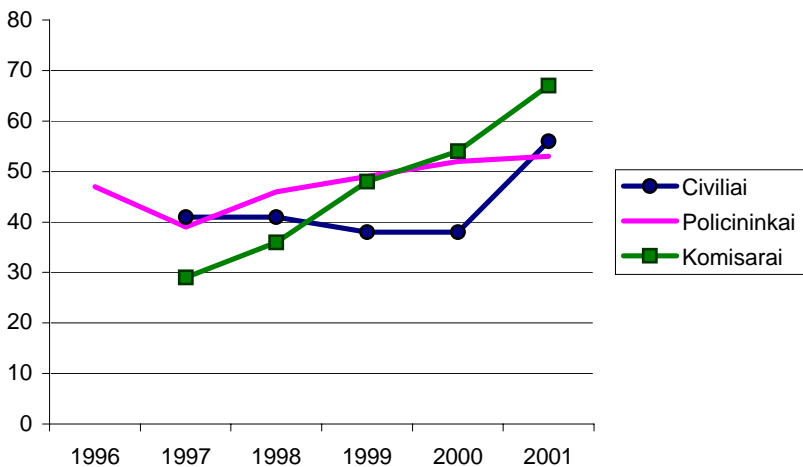
²⁵² Vaiko teisių apsaugos įstatymo 2 straipsnyje (1996 m. kovo 14 d. Nr. 1–1234) vaikas apibrėžtas kaip žmogus, neturintis 18 metų, išskyrus atvejus, kai įstatymas numato kitaip.

²⁵³ Parlamentinės asamblėjos Deklaracijos dėl policijos 690 (1979) rezoliucija // Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1990, p. 144.



18 grafikas. Specialiųjų priemonių taikymas parodymams išgauti proc.

Iš tyrimų duomenų galima daryti ir kitą prielaidą – labai didelė dalimi pareigūnų drausmė, jų atsakingumas priklauso nuo to, koks įstai-gos vadovų požiūris į vienus ar kitus tarnybinės drausmės, etikos pažeidi-mus (žr. 18–19 grafikus).



19 grafikas. Naudojančių „neoficialias“ poveikio priemones proc.

Į akis krinta linija, rodanti, kaip sparčiai keičiasi policijos įstaigų vadovų (komisarų) požiūris į šiuos neteisėtus veiksmus. 1998 m. apklausos duomenimis, beveik kas ketvirtas (20–24 proc.) apklaustas komisaras šiuos neteisėtus veiksmus toleravo (žr. 8A priedą), o 2001 m. neliko nė vieno vadovo, pripažįstančio policijos poreikį veikti šiais neteisėtais būdais. Suprantama, kad pasikeitusį požiūrį sąlygojo tiek teisinės valstybės požymių šalies gyvenime įtvirtinimas, tiek stiprėjanti viešosios kontrolės (pvz., žiniasklaidos) įtaka šių tarnybų veiklai. Tačiau negalima atmesti ir tos prielaidos, kad vadovai policijos įstaigose turi didelę įtaką, ir teisinga personalo politika yra vienas iš veiksnių, palaukančių ir įtvirtinančių pareigūnų socialinę atsakomybę.

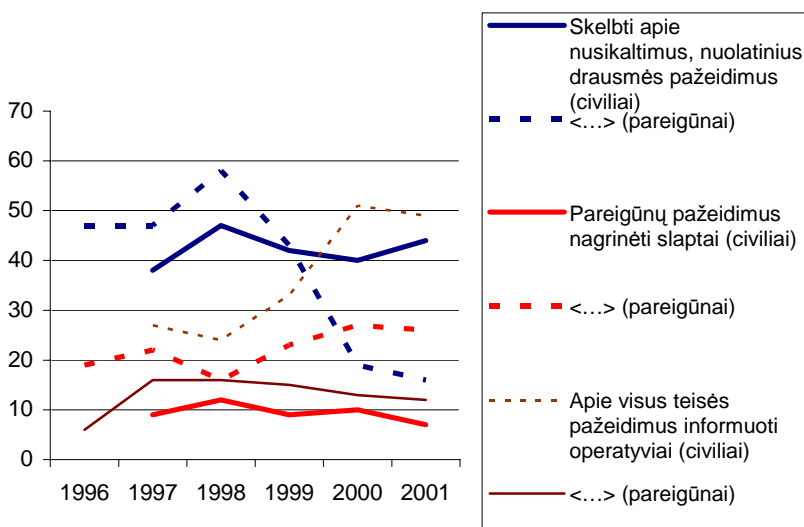
5. Požiūris į viešąją kontrolę

Atsakomybės kategorijos turinys yra labai platus ir apima socialinę problemą, kiek žmogus sugeba ir gali būti savo veiksmų subjektas. Specialiųjų teorijų, skirtų praktiniam taikymui, požiūriu atsakomybė yra siejama su konkrečiais dalykais, pavyzdžiui, pareigūno teisumo ar kaltumo, galimybe pritarti jo poelgiams, veiksams ar juos kritikuoti. Be to, teisinėse, etinėse doktrinos atsakomybės problema neatsiejama nuo laisvės, pareigos ir kaltės suvokimo. Transformuojant šias sąvokas į tarnybinę teisę, siekiant konceptualiai analizuoti statutinių pareigūnų atsakomybę, susiduriame su šios teisės sričiai svarbiomis kategorijomis:

- tarnybinė diskrecija (laisvė pagal savo kompetenciją rinktis tarnybinius veiksmus),
- deontologija (laikytis priesaika valstybei, visuomenei prisiimtų pareigų, priedermių) bei
- tarnybinė karjera (karjeros valdymą lemia specifinis kaltės suvokimas, kad tarnybą diskredituojančių veiksmų priežastis yra pats pareigūnas, nesuvokiantis ar piktybiškai nepaisantis prisiimtų papildomų pareigų ir įgaliojimų).

Šiems klausimams skirta antroji leidinio dalis, tačiau šios sąvokos yra pagrindinės, analizuojant įstaigų bei pareigūnų tarnybinių priedermių atlikimą, nepažeidžiant tarnybinės drausmės reikalavimų. Bendruomenės ar atskirų asmenų reakcija į pareigūnų menamus ar padarytus tarnybinio elgesio, teisės pažeidimus išreiškiami skundais ir pareiškimais aukštesniems pareigūnams arba institucijoms, turinčioms kontrolės ar teisinės priežiūros įgaliojimus. Pirmiausia tiesą dėl įta-

riamo pažeidimo yra siekiama nustatyti atliekant tarnybinį tyrimą. Ši procedūra reglamentuota teisiškai. Nustatant pažeidimą, pagrindiniai tarnybinio tyrimo atspirties taškai yra tarnybos statuto, deontologijos kodekso reikalavimai, nustatytos pareigūno kompetencijos ribos. Taigi tyrimas turi būti atliekamas atsižvelgiant į daugelį aplinkybių. Be to, kiekvienoje tarnybinės veiklos situacijoje yra, kad ir nedidelė dalis, slaptumo, konfidencialumo, profesinės paslapties. Ypač jei tai susiję su žvalgybiniais, operatyviniais veiksmais. Todėl daugeliu atveju pareigūnai privalo veikti pagal savąjį gėrio, blogio, teisingumo, pareigos, garbės ir kitų socialinių, teisinių, dorovinių vertybių supratimą. Tai svarbus statutinių tarnybų skiriamasis bruožas. Jį turint omenyje, galima teigti, kad *ne visada galima visuomeninė pareigūnų tarnybinės veiklos kontrolė*. Susiduriame su priešara: valstybės institucijos, tarp jų ir policijos įstaigos, yra valstybės, o kartu ir pilietinės visuomenės socialinis darinys, todėl negali veikti, atlikti savo funkcijų atsiribodamos nuo visuomenės – viešosios kontrolės. Kita vertus, statutinės tarnybos ypatumai reikalauja atskirais klausimais laikytis įstatymo ar profesinės etikos reikalavimų, visiškai ar iš dalies saugoti faktus nuo viešumo. Taigi į klausimą, kaip reikėtų reaguoti į asmenų skundus dėl tarnybinių pažeidimų, pareigūnų neteisėto elgesio, bandėme atsakyti remdamiesi sociologinių tyrimų duomenimis (žr. 9 priedą).



20 grafikas. Reagavimas į tarnybinių priedermių pažeidimus proc.

Grafikas rodo didžiulius nuomonių šiuo klausimu pokyčius. Remiantis 2000–2001 m. duomenimis, galima teigti apie ryškesnę nuomonių poliarizaciją (žr. 20 grafiką). *Policininkai respondentai* rodo norą atsiriboti nuo bendruomenės kontrolės, o *civiliai asmenys* kelia reikalavimą kiek galint daugiau žinoti apie policijos, kaip ir kitų valstybės tarnybų, pareigūnų priedermių visuomenei ar asmeniui pažeidimus. Reikia pridurti, kad, pavyzdžiui, 1996–1999 m. duomenimis, pareigūnai labiau negu civiliai palaikė reikalavimą paviešinti nusikaltusius ar nuolat drausmę pažeidinėjančius pareigūnus, o 2001 m. tik 16 proc., arba beveik tris kartus mažesnis skaičius, respondentų palaikė šį reikalavimą. Civilių apklausos duomenimis, beveik kas antras (40–47 proc.) apklaustasis mano turįs teisę gauti informaciją apie piktybiškai besielgiančius pareigūnus. Vienintelė linija, žyminti policininkų nuomonę, kad pažeidimus reikia nagrinėti slapta, nes „visuomenė nesupranta policijos vidaus administravimo ypatumų“, kyla aukštyr ir dar kartą patvirtina policijos polinkį atsiriboti nuo aptarnaujamos bendruomenės.

Taigi iš atlikto tyrimo rezultatų galima daryti labai neigiamą prielaidą, kad šalies policijos raidos tendencijos yra priešingos vakarietiškosioms. Atsižvelgiant į Europos Sąjungos ir kitų demokratiškų šalių partiją, Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimtoje Europos policijos rekomendacijoje Rec. (2001) 10 numatyta pagrindinė policijos raidos kryptis – įtraukti policiją į pilietinę visuomenę, siekti jos suartėjimo su aptarnaujama bendruomene. Viena pagrindinių priemonių, kuria siekiama šio tikslo, yra viešąsias paslaugas teikiančios institucijos statuso policijai suteikimas, o ne vien jos įpareigojimas taikyti įstatymą. Suprantama, kad jos, kaip paslaugos teikėjos, funkcija yra ypatinga. Policijos teikiama pagalba visuomenei pasireiškia konkrečiomis situacijomis, kai policija privalo padėti, pavyzdžiui, suteikti neatidėliotiną pagalbą asmeniui, kuriam gresia pavojus, bei talkinti asmeniui, norinčiam susisiekti su kitomis institucijomis ar socialinėmis tarnybomis. Be to, policija turi administracinių funkcijų (pvz., asmens dokumentų išdavimas ir kt.). Taigi policija turi būti lengvai pasiekiamą visuomenei ir Rec. (2001)10 pateikiama apibendrinta išvada, kad policijos atsakingsumo sampratą suponuoja vidinis nusiteikimas tarnauti. Rekomendacijoje rašoma, kad policijos, kaip paslaugų teikėjos visuomenei, funkcija, yra labiau susijusi su policijos požiūriu į visuomenę negu su šios funkcijos įtvirtinimu tarp kitų tradicinių policijos uždavinių²⁵⁴.

²⁵⁴ Europos policijos etikos kodeksas, p. 26.

Tyrimo duomenis vertinant Europos policijos rekomendacijos požiūriu, pastebimos priešingos tendencijos. Vadinasi, nuolat vykdomos šalies policijos reformos neduoda laukiamų rezultatų. Vietoj laukto policijos pareigūnų nusiteikimo išlieti į aptarnaujamą bendruomenę ir suvienytomis pajėgomis pasipriešinti nusikalstamumui, kitiems teisės pažeidimams, vyksta priešingi procesai. Policija nesugeba dirbti novatoriškai, bando vien savo jėgomis spręsti kylančias problemas. Tai dar viena sudėtinga problema, kurios sprendimo reikia ieškoti bendromis policijos praktiku, specialistų ir mokslininkų pastangomis.

Atliekant sociologinius tyrinėjimus buvo sukaupta nemažai informacijos apie civilių asmenų ir pareigūnų požiūrį į policijos tarnybų santykius su kitomis institucijomis. Ypač daug dėmesio skyrėme ryšiams su *žiniasklaida*. Nepriklausoma žiniasklaida yra svarbus demokratinės visuomenės bruožas²⁵⁵. PVI 9 straipsnis „Policijos ir visuomenės informavimo priemonės“ kodifikacijos požiūriu yra bendradarbiavimo su kitomis institucijomis (PVI 8 str.) ir policijos veiklos kontrolę (PVI 10 str.) jungianti grandis. Šiame straipsnyje deklaratyviai nustatomas reikalavimas *bendradarbiauti su visuomenės informavimo priemonėmis* bei numatoma teisė policijai steigti *visuomenės informavimo priemones*, kuriose, be ko kita, gali būti skelbiama informacija, susijusi su policijos veikla. Taigi iš dalies per žiniasklaidą siekiama sukurti policijos atsiškaiomumo visuomenei, efektyvaus bendravimo mechanizmą

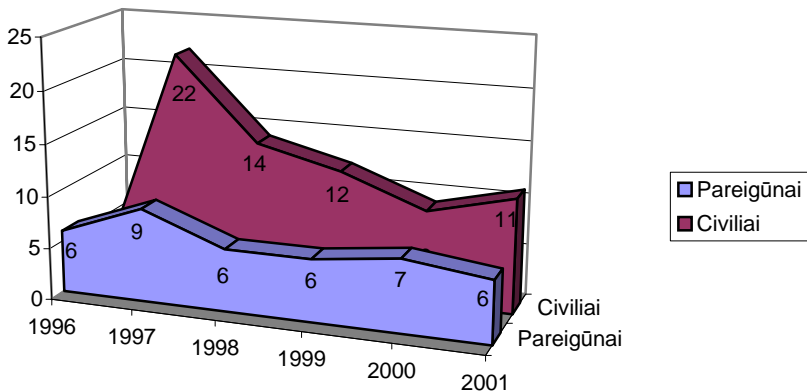
Šių dienų Lietuvos žiniasklaidoje informacija teisėsaugos temomis yra viena iš populiariausių. Pagrindiniai dienraščiai, radijo ir televizijos žinių laidos turi nuolatines rubrikas, skirtas teisėtvarkai, kriminalinei ir teismų kronikai. Be to, žymesnis įvykis visuomet tampa „karštąja dienos naujiena“, apie jį pranešama pirmuosiuose puslapiuose ir pirmosiomis žinių laidų minutėmis. Tačiau čia veikia klasikinis žurnalistikos dėsnis – „*bloga žinia yra gera žinia*“²⁵⁶. Vartydami spaudą, pastebime, kad pranešimuose, kur kalbama apie gerai atliktą pareigūnų darbą, apsiri-bojama neutraliomis formuluotėmis. Tačiau jei dėl kokių nors objektyvių ar subjektyvių priežasčių žiniasklaidos atstovai pareigūnų veiksmus vertina nepalankiai ar tiesiog nesuvokia jų prasmės, nepalankaus turinio pranešimai esti daug išsamesni, vaizdingesni, jie pateikiami pastebimesnėje vietoje ar palankesniu laiku. Be to, apytikriai iš 10 popula-

²⁵⁵ A. Laurinavičius. Žmogaus teisės ir policijos veikla, p. 110–113.

²⁵⁶ E. Martinonienė. Operacija „Paskelbti negalima išlaptinti“ // Justitia. Nr. 1, 1999, p. 22.

riausių dienraščių publikacijų apie policijos darbą tik viena kita būna teigiama ar neutrali.

Sociologinė apklausa buvo organizuota norint išsiaiškinti nuomonę apie viešuosius policijos ir visuomenės ryšius arba žiniasklaidos, kaip tarpininko tarp policijos ir visuomenės, reikšmę. Klausta patarimo, kaip reikėtų reaguoti į pareigūnų tarnybinių priedermių, teisinių pareigų pažeidimus? (žr. 9 priedą) Ar, svarstant tarnybinės drausmės klausimus, reikėtų informuoti žurnalistus?



21 grafikas. **Ryšiai su žiniasklaida svarstant tarnybinės drausmės pažeidimus proc.**

Tyrimo duomenys (žr. 21 grafiką) išryškina tendenciją – kasmet vis mažiau respondentų pasikliauja žiniasklaidos, kaip objektyvaus tarpininko tarp policijos ir visuomenės, vaidmeniu:

- a) policijos pareigūnų požiūris į žiniasklaidos vaidmenį per tyrimų laikotarpį beveik nesikeitė, o nedidelius grafiko kreivės svyravimus (1–3 proc.) būtų galima paaiškinti tyrimo duomenų paklaida;
- b) penkių apklausų duomenimis, du kartus sumažėjo civilių respondentų, manančių, kad žiniasklaidos atstovai turėtų gauti tokio pobūdžio informaciją niekieno nekontroliuojami, skaičius (žr. 21 grafiką) ir atvirkščiai,
- c) po truputį auga (nuo 38 proc. 1997 m. iki 44 proc. 2001 m.) skaičius civilių respondentų, pritariančių, kad policijos institucija,

nustatyta tvarka išsiaiškinusi pareigūnų tarnybinius pažeidimus (žr. 9 priedo 3 grafą), ypač nusikalstamą pareigūnų veiką, nuolatinius drausmės pažeidimus (žr. 9 priedo 1 grafą), pati turėtų operatyviai informuoti bendruomenę (žr. 21 grafiką).

Trumpos tyrimo išvados byloja, kad nedidelė visuomenės dalis (apie 10 proc.) išlieka „sensacijų“ mėgėjai. Jiems nėra svarbūs policijos veiklos ypatumai ir apskritai policininkas kaip profesionalas, atsakingai administruojantis viešuosius santykius. Į klausimą, ar nekaltumo prezumpcija pareigūnams, atliekant tarnybinį tyrimą dėl įtariamo pažeidimo, taikoma, daugelis jų net nesupranta klausimo esmės, esą kas bendra tarp policijos administravimo ir minėto principo. Džiugu, kad taip mąstančių žmonių skaičius sparčiai mažėja. Kitaip sakant, didėja profesionaliai pateiktos informacijos apie policijos tarnybų ir jų pareigūnų tarnavimo žmonėms problemas poreikis. Tokia viešųjų ryšių formavimosi tendencija, mūsų manymu, yra normalus reiškinys liberalioje, demokratinėje visuomenėje ir skatina kurti policijos institucijose profesionalias spaudos tarnybas. Kita vertus, tai galima suprasti kaip augantį visuomenės interesą keisti policijos pareigūnų požiūrį į aptarnaujamos bendruomenės informuotumą, reikalavimą didinti jų atsakomybę už bendruomenės teisinį švietimą.

6. Teorinis ir praktinis statutinių valstybės pareigūnų atsakomybės aspektai

Anot A. Anzenbackerio, „atsakomybė“ implikuoja „atsakymą“²⁵⁷. Laikyti žmogų atsakingu už savo veiksmus, poelgius, reiškia tikėtis iš jo gauti racionalų atsakymą į klausimą, kodėl jis pasielgė taip, o ne kitaip. Beje, racionalumas negali pakeisti atsakingumo. Reikia sutikti su M. Bachtino teiginiu, kad „poelgis yra daugiau negu racionalus – jis atsakingas. Racionalumas – tik atsakingumo aspektas“²⁵⁸. Taigi kai apibrėžiant statutinių pareigūnų atsakomybės sampratą apsiribojama „teisine baze“, iškreipiamas šių dienų pareigūno socialinis statusas, arba, perfrazuojant M. Bachtino išsakytą mintį, suteikiamas „alibi“ pateisinti neatsakingus savo veiksmus, sudaromos prielaidos, kaip dažnai rašoma spaudoje, ginti „munduro garbę“. Ši nuostata yra klaidinga jau vien to-

²⁵⁷ A. Anzenbacher. Etikos įvadas. – Vilnius: Aidai, 1995, p. 15.

²⁵⁸ М. М. Бахтин. К философии поступка // Философия и социология науки и техники: ежегодник. 1984–1985. Наука, 1986, с. 103.

dėl, kad teisinis reguliavimas visada yra vertybių norminimas, institucionalizavimas, taigi – antrinis reiškiny s viešųjų santykių administravime. Teisinių aktų paskirtis – ginti socialines vertybes. Ši formulė turi būti taikoma, reformuojant administravimą, sprendžiant gyvenimo keliamus uždavinius.

Atlikti sociologiniai tyrinėjimai, keleto metų stebėjimų analizė rodo didžiulį atotrūkį tarp teorinių nuostatų, visuomeninių santykių administravimo dėsnin gumų ir nuolat vykdomų policijos veiklos reformų. Reikia manyti, kad tai viena iš didžiausių reformų, vykdomų visose statutinėse institucijose, nesėkmės priežasčių. Reforma turi būti suprantama kaip sudėtingų visuomeninių santykių modeliavimo būdas, keičiantis teisės normų turinį, institucijų funkcijas ir įtvirtinantis realių, tikrovę atitinkančių bei idealių socialinių vertybių hierarchiją.

II DALIS

SPECIALIEJI STATUTINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS TEISĖS KLAUSIMAI

1 skirsnis

KARJEROS PROCESŲ VALDYMAS

Pilietinė visuomenė yra individualus privataus intereso kovos visų su visais arena; čia konfliktuoja privatus interesas su bendrais ypatingais reikalais, o šie kartu konfliktuoja su aukščiausiais valstybės požiūriais ir potvarkiais. Korporacijų dvasia, atsiradusi ypatingų sferų teisėje, valstybėje tapdama ypatingų tikslų išsaugojimo priemone, kartu pereina pačioje savyje į valstybės dvasią. Tai yra piliečių patriotizmo paslaptis šiuo aspektu – jie žino valstybę kaip savo substanciją, nes ji išsaugo jų ypatingas sferas, jų igaliojimus ir autoritetą, taip pat ir jų gerovę...

Dėl visuotinio valstybės intereso ir teisėtumo palaikymo šiose ypatingose teisėse ir jų sujungimo reikia, kad jas globotų vyriausybinės valdžios atstovai, valstybės tarnautojai.

Georgas Hėgelis

Statutinės valstybės tarnybos pareigūnų karjeros valdymo tema aktuali tiek mokslo, tiek praktikos požiūriu. Valstybės gyvenimo pokyčiai paprastai byloja apie nuolat atsinaujinančią viešųjų santykių ko-

kybę, apie nuolat augančius reikalavimus valstybės tarnyboms ir jų pareigūnams, palaikantiems, prižiūrintiems šiuos procesus. Socialinės apklausos, žiniasklaida ir kiekvieno iš mūsų kasdienė patirtis nuolat primena, kad valstybės tarnybos dirba nepakankamai gerai, dažnai nuvilia mūsų lūkesčius: priima netinkamus administracinius sprendimus, per vėlai reaguoja ar vilkina mums aktualių klausimų sprendimą, nepaiso turimos kompetencijos ribų, neturi aiškios kadru politikos strategijos.

Remiantis pareigūnų apklausų duomenimis, galima teigti, kad didelė dalis šalies statutinių karjeros tarnautojų neturi pakankamo išsimokslinimo, todėl dažnas iš jų nesugeba dirbti savarankiškai, profesionaliai. Dar mažesnė dalis gali būti laikomi iniciatyviais, kūrybingais asmenimis – profesionalais. Pagrįstai kyla klausimas, ar reformuojant, tobulinant valstybės institucijas ir neskatinant šių tarnybų pareigūnų tobulėti, neišnaudojant karjeros procesų valdymo galimybių, galima tikėtis realaus pasipriešinimo destruktivioms socialinėms jėgoms, tarpstančioms nepakankamai brandžioje pilietinėje visuomenėje? Mokslo nustatyta, kad pareigūnų nesugebėjimas atstovauti valstybės ir visuomenės interesams turi neigiamą poveikį šalies ekonominei, socialinei, politinei, ypač dvasinių vertybių raidai, formuoja neigiamą žmonių požiūrį į savo valstybę, žeidžia jų patriotinius jausmus. Vadinasi, svarbu suvokti valstybės, jos tarnybų ir pareigūnų tiesiogines sąsajas. Formuojant pilietinę visuomenę, kuriant socialinę valstybę nuolat pertvarkomos esamos institucijos, steigiamos naujos valstybės tarnybos, bet būtina nepamiršti, kad jų veiklos kokybė priklauso nuo personalo dalykiškumo, pažangios orientacijos, novatoriškumo ir moralumo. Todėl pareigūnų sveikas suinteresuotumas siekti karjeros, įgyti aukštesnę kvalifikaciją, o kartu ir svarbesnį socialinį statusą, yra aktuali statutinių karjeros tarnybų sistemos problema. Galima daryti prielaidą, kad dėmesingumas pareigūnų karjeros procesams reiškia kurti prielaidas tobulinti viešąjį administravimą – stiprinti karjeros sistemos pozityvią įtaką viešųjų santykių raidai.

1. Statutinės valstybės tarnybos karjeros pareigūno sąvokos problema

Karjeros sistema – įstatymu reglamentuota valstybės, savivaldybių tarnybų sistema, turinti profesionalių tarnautojų bendruomenę, vykdančią viešojo administravimo funkcijas, teikiančią visuomenei atitinkamas socialines paslaugas.

Karjeros sąvoka kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *carriere*, turinčio ne vieną prasmę. Viena jų – *veikimo dirva, sritis*, su kuria ir siejama lietuvių kalboje vartojamo žodžio „karjera“ prasmė. Tačiau ir lietuvių kalboje karjeros sąvoka yra daugiareikšmė. Šnekamojoje kalboje karjera dažnai reiškia veiklos rūšį – sakome artisto, verslininko, policininko karjera. Siekimas karjeros (angl. atitikmuo – *to build a career*) suprantamas kaip sėkmė, pavyzdžiui, tarnybinėje, mokslinėje veikloje ar net asmeniniame gyvenime. Tuo tarpu *karjerizmo* sąvoka turi neigiamą prasmę: taip pat reiškia siekimą aukštesnių pareigų, tačiau grįstą egoizmu, savanaudiškais tikslais, kitų žmonių interesų nepaisymu. Taigi karjera gali būti analizuojama įvairiais aspektais.

Statutinių įstaigų sistemoje ši sąvoka turi ypatingą prasmę, ir pirmiausia ją reikėtų analizuoti teisės požiūriu. Lietuviškuose žodynuose tokia žodžio reikšmė nepateikiama, ir tai galima sieti bent su keliomis aplinkybėmis. Lietuvoje ilgus dešimtmečius viešieji santykiai buvo administruojami vadinamaisiais „socialistiniais metodais“. Administravimo sistema buvo politizuota, o veiklos metodai ideologizuoti, nepaisoma viešosios teisės principų. Reikia pridurti, kad statutinės institucijos buvo sukarintos ir apskritai joms keliami reikalavimai buvo besąlygiški.

Kita svarbi aplinkybė, susijusi su teisiniu sąvokos apibrėžimu, kaip pabrėžia J. Galimberti¹, F. Cardona² ir kt., yra ta, kad karjeros valdymas pasaulyje suprantamas įvairiai. Šiuo klausimu nėra vienos nuomonės ir Vakarų demokratijos valstybėse. Pavyzdžiui, lygindami statutinių tarnybų reglamentavimą anglosaksų ir kontinentinės Europos teisės tradicijų valstybėse, pastebėsime akivaizdžių skirtumų: JAV, Didžiojoje Britanijoje ar Kanadoje karjeros procesai dėl jų teisės sampratos ypatumų gana aiškiai, pagrindžiant precedentu, teisiškai reglamentuoti, ir čia vyrauja vadinamasis „postų“ valstybės tarnybos modelis. Postų sistemos organizaciniai požymiai būdingi ir šalims, turinčioms mišrias teisės tradicijas, pavyzdžiui, Skandinavijos valstybėms ar Italijai, turinčiai itin turtingą savo administravimo patirtį.

¹ Josephas Galimberti – Kanados viešojo valdymo instituto mokslininkas, vadovavęs šio instituto ekspertų grupei, analizavusiai rengiamą Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymą. Remiamasi oficialiai Lietuvos teisingumo ministerijai pateikta medžiaga.

² Francisco Cardona – Ispanijos teisininkas, viešojo administravimo ir valstybės tarnybos ekspertas, Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos vadovas, dalyvavęs sprendžiant viešojo administravimo teisinės reformos klausimus. Remiamasi autoriaus straipsniu „Lietuvos valstybės tarnybos modelis“ // *Justitia*. 1997. Nr. 5.

Reikia atkreipti dėmesį į skirtumą tarp postų modelio ir autoritarinio sovietinio nomenklatūrinio požiūrio į valstybės valdininkiją, jų karjerą. Tai tema atskirai studijai, tačiau viena būtina pažymėti – kvalifikacijos, galimybės užimti aukštas pareigybes čia pirmiausia buvo vertinamos per ideologiją, beatodairišką paklusnumą ir atsidavimą partokratijai. Taigi buvo laikomasi vienintelės idėjos (konceptijos), kaip taikliai apibūdina F. Cardona, kad valdančioji (ir vienintelė valstybėje – *A. L.*) partija yra valstybės aparato savininkė ir net valdo valstybės tarnautojus³.

Vakarų Europos šalyse dažniau pasitaiko vadinamasis „karjeros“ valstybės tarnybos modelis. Tačiau ir Europoje valstybinių įstaigų ir institucijų vidaus administravimo klausimu egzistuoja gana didelė nuomonių įvairovė – nėra sukurtas pavyzdinis valstybės tarnybos reglamentavimo modelis. Taigi to nereikėtų vertinti nei gerai, nei blogai. Kiekviena šalis, siekdama tobulai valdyti valstybę, renkasi savąjį jos administravimo kelią, atsižvelgdama į vietos tradicijas, laikmečio jai keliamus uždavinius, realias galimybes. Taigi literatūroje tik sąlyginai dažniausiai išskiriami šie valstybės tarnybų administravimo modeliai:

- karjeros,
- postų bei
- mišrusis.

Pagal nusistovėjusias tradicijas, specialistai administravimo modelių lyginamąją analizę atlieka pagal dešimt požymių⁴. Taip vertinant galima tvirtinti, kad karjeros modelį yra sukūrusios ir jį sėkmingai taiko Austrija, Belgija, Graikija, Prancūzija, Vokietija. Pagal tuos pačius vertinimo požymius Lietuva kuria mišrųjį administravimo modelį.

Vadinasi, karjeros modelio sąvoka išreiškia konceptualų požiūrį į viešąjį administravimą, todėl, analizuojant statutinių institucijų arba statutinių tarnautojų (pareigūnų) požiūriu karjeros problemas, vienas iš pirmųjų uždavinių – identifikuoti jas teisinėmis priemonėmis.

Valstybės karjeros tarnautojas tradiciškai yra laikomas valdininku, arba biurokratu. Vakarų Europos demokratijos šalyse viešųjų santykių administravimą nuo seno atlieka viešojo administravimo institucijos ir

³ F. Cardona. Lietuvos valstybės tarnybos modelis, p. 12.

⁴ Pagrindiniai požymiai: nustatytos vienodos priėmimo į pareigas sąlygos (priimant į žemiausias atitinkamo lygio pareigas, reikalaujama turėti specialųjį išsilavinimą, atlikti stažuotę ar bandomąjį laikotarpį), sukurta pareigų paaukštinimo sistema, į pareigas skiriama neterminuotai, darbo užmokestį, pensijas reglamentuoja specialūs įstatymai, teisės aktai reglamentuoja ypatingus santykius su profsąjungomis, savita socialinių garantijų ir jų apsaugos sistema.

jų tarnautojai. Karjeros tarnybos modelio koncepcija išsirutuliojo iš napoleoniškojo ir prūsiškojo (XVIII, XIX a. pirmoji pusė) valstybės valdymo modelio.

Paminėsimė, kad Vakarų mokslo literatūroje, skirtoje viešojo sektoriaus administravimo klausimams, daugiausia dėmesio skiriama vadybos, o ne teisės klausimams, tačiau tai nereikia administravimo atribojimą nuo teisės. Viešojo administravimo teorijos kūrėjais dažniausiai laikomi W. Wilsonas⁵ ir M. Weberis⁶. Reikia atsižvelgti į šių mąstytojų gyvenimo ir kūrybos laikotarpį, pasižymėjusį kiek kitokiu požiūriu į moralės, dorovės, teisės normų santykį. Administravimo metodų kūrėjai pabrėžė, kad, reglamentuojant karjeros statutinės tarnybas, svarbu remtis socialinių normų visuma. Tokio pobūdžio – šiandien vadinamų karjeros statutinėmis tarnybomis – valstybės tarnybų veikla buvo suprantama kaip viešųjų santykių administravimo institucija, veikianti pagal išsamias užduočių atlikimo taisykles. Vienas tokių pavyzdžių – sero Roberto Pilo policijos veiklos principai⁷. Suprantama, kad sukarintų struktūrų drausmei, teisėtarkai pagal to laikmečio sampratą palaikyti buvo būtinos griežtos taisyklės⁸.

⁵ Thomas Woodrowas Wilsonas (1859–1924) politikos veikėjas, Nobelio premijos laureatas, 28-asis JAV prezidentas, vykdęs didžiules šalies administravimo reformas, diegęs „atvirų durų“ politiką tarptautinėje arenoje. Valstybės tarnybos klausimais cituojamas jo darbas „*The Study of Administration. Political Science Quarterly*“ (June 2, 1887), p. 197–1222.

⁶ Maxas Weberis (1864–1920) baigė teisės, ekonomikos, istorijos bei filosofijos mokslus, dėstė įvairias disciplinas Vakarų universitetuose. Didžiausi nuopelnai laikomi vokiečių sociologijos mokslui. Jo sukurti pagrindai iki mūsų dienų neprarado savo reikšmės kaip socialinių mokslų etalonas. Straipsnyje nagrinėjamu klausimu svarbi jo sukurta „suvokiamosios sociologijos“ teorija. Autorius teigia, kad socialiniai mokslai nepadaeda vienareikšmiškai nustatyti jokių priežastinių ryšių. Svarbiausi suvokiamosios sociologijos veikalai „*Economy and Society*“. Vol. I–II. – Berkeley: University of California Press, 1978. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1922) bei „*The Theory of Social and Economic Organization*“. – New York: Oxford University Press, 1947.

⁷ Seras Robertas Pilas 1829 m. suformulavo pagrindinius policijos veiklos principus, susiedamas vadybos ir teisės reikalavimus policijos pareigūnui. Jie svarbūs ir šių dienų policijos mokslui bei praktikai. Žr.: A. Laurinavičius. Bendruomenės teisėtarka. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, p. 38–43.

⁸ Per paskutinius šimtmečius įvyko didelių normatyvizmo pokyčių. Dorumas ir teisėtumas kaip skirtingi elgesio vertinimo aspektai teoriškai apibrėžiami tik Naujaisiais amžiais. Nuo XVI a., pavyzdžiui, N. Makiavelis, S. Pufendorfas, Chr. Tomazijus, savo teisės bei valstybės teorijose atribojo dorovės ir teisės sritis; T. Hobsas, Dž. Lokas, I. Kantas, G. Hėgelis aiškino moralės, dorovės, teisės santykį. Trumpai tariant, laipsniškai prigimtiniai dėsniai atskiriami nuo valstybės įstatymų bei ekonominės veiklos dėsnių. Statutinių, arba sukarintų, valstybės tarnybų vaidmens stiprėjimui ypač XIX ir net ilgus

Santykių ypatumus pareigūnas pastebi iš karto pradėjęs dirbti statutinėje valstybės tarnyboje. Priimant asmenį karjeros tarnybon, santykiai užmezgami orientuojantis į viešosios, o ne privatinės teisės nuostatas. Valstybės tarnautojas priimamas tarnybon ne remiantis darbo teisės, o administraciniu aktu, administracine sutartimi. Vadinasi, karjeros valstybės tarnautojų santykiai administruojami remiantis viešųjų reikalų valdymo filosofija, reikalaujančia atsidavimo valstybės, visuomenės interesams. Administraciniame akte (valstybės vardu) įtvirtinama pareigūno samda visam darbinger amžiaus laikotarpiui. Privaloma tvarka nustatomi tam tikri jo teisių apribojimai (pvz., streikuoti), teisės ir galimybės (pvz., būti paauskštintam), priklausančios nuo darbo stažo, kvalifikacijos ir kita. Taigi jam keliami kvalifikaciniai reikalavimai, tarnybiniai apribojimai remiasi objektyviais kriterijais, daugiausiai kildinamais iš viešosios teisės.

Tarnybos vidaus santykiai grįsti hierarchiniu pavaldumu, didžioji dalis atsakomybės tenka aukščiausiai vadovybei, vyrauja griežtas darbo pasidalijimas, kiekvienam tarnautojui skiriamos itin siauros funkcijos. Kaip rašoma 1979 m. Deklaracijoje dėl policijos⁹ bei Europos policijos etikos kodekse¹⁰, visada turi būti įmanoma nustatyti aukščiausiąją valdžios instituciją, atsakingą už pareigūno veiksmus ar neveikimą.

Karjeros tarnautojo, arba biurokrato, sąvoka pabrėžiamas ir kitas ne mažiau svarbus jo atsakomybės ir pareigos ypatumas – vykdyti tarnybines pareigas yra privaloma. Baudžiama už tyčines ir netyčines tarnybos klaidas. Remiantis baudžiamuoju kodeksu, tarnybinių pareigų nuostatus galima papildyti tiek vidiniais drausminės atsakomybės nuostatais, kurių reikalaujama laikytis kiekvienoje viešosios valdžios institucijoje, tiek ir fiskaline valstybės ar savivaldybės tarnautojo atsakomybe už padarytą žalą atliekant tarnybą. Todėl, vadovaujantis drausminės atsakomybės nuostatais, dažnai baudžiama ne tik už tarnybos klaidas, bet ir už profesinės moralės pažeidimus, menkiausius nusižengimus, kuriuos padarius gresia:

- įspėjimas,
- laikinas nušalinimas nuo tarnybos,

XX a. dešimtmečius didelę įtaką turėjo moralinio, dorovinio santykių vertinimo priešinimas teisiniam – etatizmo tendencijų viešųjų santykių administravime klestėjimui.

⁹ Parlamentinės Asamblėjos deklaracijos dėl policijos 690 Rezoliucija, priimta 1979 m. gegužės 8 d.

¹⁰ Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. Į lietuvių k. išvertė ir parengė spaudai D. Grebliauskas. – Vilnius: Gabija, 2002.

- atlyginimo sumažinimas,
- pažeminimas ar net pašalinimas iš pareigų.

Tačiau tai tik vienas problemos aspektas. Pareigūno atsakomybę ir teises suponuoja ne vien teisinės normos, bet ir *socialinio tikslingumo reikalavimai*. Todėl tarnybos sąlygos turi būti reglamentuojamos atsižvelgiant į pareigūno poreikį savarankiškai veikti, atlikti tarnybines užduotis pagal suvoktą tikslingumą. Susiduriame ir su kita, visai priešinga – laisvės problema, nes pagrindinė atsakomybės prielaida yra laisvė. Plečiant pareigūno įgaliojimus, reikalaujant būti visiškai atsakingam už pavestų uždavinių įgyvendinimą, kartu turi būti numatoma ir „pakanama veiksmų laisvė“¹¹. Pareigūnui pačiam turi būti patikėta rinktis būtinas ir tinkamiausias priemones tarnybiniams veiksams bei užduotims atlikti.

Pareigos ir atsakomybės problema, kylanti dėl teisės ir socialinio tikslingumo suvokimo, gana sudėtingas, sunkiai apibrėžiamas dalykas, nes ją lemia daugelis veiksnių:

- pareigūnams suteikta diskrecinė valdžia – teisė veikti savo nuožiūra,
- įvairiapusiškas jų veiklos vertinimas,
- socialinių normų, kuriomis vadovaujasi pareigūnas, įvairovė ir kt.,
- pareigūno kvalifikacija, jo profesionalumas nuolat vertinamas teisiniu, deontologiniu, doroviniu požiūriu,
- reikalavimas atsižvelgti į bendruomenei svarbius papročius, tradicijas ir kita.

Taigi karjeros tarnybos modelis sukuria beveik nepriklausomą centralizuotą viešosios valdžios institucijų sistemą vidiniams valstybės interesams tenkinti. Daugiausia dėmesio skiriama administracinei veiklai, formaliam sprendimų priėmimui ir jų įgyvendinimui nustatyta tvarka. Taip siekiama maksimaliai sustiprinti *numatomumą bei teisinį teisingumą*. Kita vertus, pagal Europos viešojo administravimo tradici-

¹¹ Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų priedermes bei veiklos laisvės deklaruoja Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija. Šio dokumento komentare rašoma, kad teisėsaugos apsaugos pareigūnai – tai visi skiriami ar renkami pareigūnai, susiję su teisės taikymu ir turintys policijos įgaliojimus, ypač įgaliojimus areštuoti ar sulaikyti teisės pažeidėjus.

„Pakanamos veiksmų laisvės“ reikalavimas detalai reglamentuotas 2001 m. Europos policijos etikos kodekso 15 straipsnyje bei VI skyriuje. Ši nuostata įtvirtinta nacionaliniuose teisės aktuose, pavyzdžiui, 2000 m. Policijos veiklos įstatymo 22.1 straipsnyje, atspindėta 2002 m. Muitinės veiklos įstatymo projekte bei 2003 m. Tarnybos muitinėje statute ir kt.

jas profesionali biurokratija¹² turi būti atrama, laikančia stiprų valstybės ir tautos modelį. Kaip teigia M. Weberis, negalima valstybės tarnyboje apsiriboti vien formaliomis taisyklėmis, nes jos gali skatinti popierizmą, neefektyvumo didėjimą ar sukelti ilgalaikius formalizuotus socialinius padarinius. Taigi apibendrinami galime teigti, kad statutinės valstybės tarnybos karjeros pareigūno sąvokos problema nulemta ir laiko, ir erdvės. Apibrėžiant karjeros procesų valdymą, pirmiausia reikia suvokti jų dėsningumus ir istorinę prigimtį.

2. Istorinės karjeros valstybės tarnybos prielaidos

Socialinių procesų istorinė analizė yra labai svarbus visuomenę ir žmogų aiškinančių teorijų aspektas. Istorinė galimybė konstatuoti visuomenės ir žmogaus galimybes, anot W. Heisenbergo, yra toks pat objektyvus teisingumo kriterijus, kaip ir gamtos moksle eksperimentas¹³. Spręsti, ar visuomenės teorija teisinga, galima tik atlikus ilgo istorinio proceso analizę.

Europietiškas valstybės tarnybos modelis turi tvirtą filosofinį pagrindą. Dabartinis valstybės valdymo aparatas buvo pradėtas kurti XVIII a. vykdytų valstybės administracinių reformų metu. Minėto šimtmečio viduryje Centrinėje ir Rytų Europoje prasidėjo vadinamasis „atgimimo“ laikotarpis¹⁴. Tai socialinių permainų laikotarpis, paženklintas ir naujų ekonominių santykių pradžia, ir šiuolaikinio, teisiškai laisvo ir formaliai tarp lygių lygaus žmogaus „atsiradimu“, ir demokratinių tendencijų kultūroje stiprėjimu, ir, kas svarbiausia – nacionalinės savimonės pabudimu. Visa tai sudarė palankias sąlygas šios srities mokslinės minties raidai. Viena aktyviausiai plėtotų mokslinės veiklos krypčių – paieška socialinių–etinių kriterijų, galinčių garantuoti

¹² Biurokrato sąvoka kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *bureau* – biuras ir graikiško *kratos* – valdžia, vadinasi, jis yra valdžios įstaigos, aptarnaujančios gyventojus, pareigūnas. Sąvoka turi ne vieną reikšmę. Šio straipsnio kontekste – tai aukštesnieji pareigūnai, vykdanys formalias arba griežtai reglamentuotas administracines funkcijas. Biurokratinė administravimo sistema tradiciškai dažnai vis dar lyginama su laikrodžio mechanizmu, nes čia esą viskas iš anksto numatyta, suderinta, kontroliuojama. Tačiau šių dienų *profesinės biurokratijos* sąvoka pranoksta teisės galimybes detaliam norminti jų veiklą. Neišvengiamai atsiranda poreikis pareigūnui (biurokratui) suteikti diskrecinius įgaliojimus, apibrėžiant diskrecinės valdžios ribas.

¹³ В. Гейзенберг. Шаги за горизонт. – Москва: Прогресс, 1987, с. 193.

¹⁴ E. Aleksandravičius. Lietuvos atgimimo kultūra. – Vilnius: Vilniaus universitetas, 1994, p. 7.

kuo didžiausią tarnybų ir pareigūnų atliekamo darbo naudą piliečiui¹⁵ ir visuomenei. Pavyzdžiui, J. S. Milis (John Stuart Mill, 1806–1873 m.), atsiliepdamas į laikmečio keliamus poreikius, savo teorines mintis konkretizavo pateikdamas viešojo administravimo normų ir principų rinkinį.

Viešojo administravimo filosofijoje labai svarbus Dž. Bentamo (Jeremy Bentham, 1748–1832 m.) indėlis. Savo veikale „Įstatymų leidybos principai“ (1780 m.) jis bandė pateikti esmines visuotinės valstybės bei visuomenės reformos nuostatas. Viešojo administravimo įstaigų reglamentavimui svarbi jo deontologijos („Deontologija, arba mokslas apie moralę“, 1834 m.) teorija. Jo manymu – tai ypatinga teisės mokslo sritis apie turimas priedermes visuomenei. Deontologija ieško atsakymo į klausimą, kaip daryti poveikį individualiai motyvacijai, kad ji taptų tarnautojo socialine paskata kiek galint geriau atlikti pavestas pareigas. Pareiga, priedermė laikoma subjektyviu poreikio suvokimu, o tai yra viena iš būtinų sėkmingo administravimo prielaidų. Jo teorija nukreipta ieškoti tvirtesnių atspirties taškų renkantis poelgius ir tarnybinius veiksmus. Palyginti su kitų moralistų (pvz., Platono, Aristotelio, Spinozos, Kanto ir kt.) pateiktomis moralės aksiomomis, jos, kaip rašo, V. Kukušinas, P. Sorkinas¹⁶, yra daug konkretesnės, apibrėžtos, leidžiančios tiksliau vertinti tarnybinius veiksmus ir todėl reikšmingos praktiniu požiūriu. Dž. Bentamas, nustatydamas „tvirtus“ elgesio principus, greta išminties logikos, sukurtos dar Aristotelio, galima sakyti, formuoja valios logiką, tarnybinio elgesio valdymo mechaniką: bando suprasti, kas skatina žmogų veikti, ieško atsakymo į klausimą, kaip galima paveikti žmogų (valstybės tarnautoją), motyvuojant tam tikram poelgiui arba, atvirkščiai, kad jis susilaikytų nuo kai kurių pagal savo padėtį galimų žalingų veiksmų¹⁷. Taigi būdamas utilitarizmo filosofijos pradininkas, jis pirmiausia nukreipia savo žvilgsnį į valstybės tarnybas ir jų pareigūnus, dėdamas viltis į tai, kad būtent nuo jų suinteresuotumo gerai atlikti savo darbą daug priklausys visuomenės ir individų laimė ir gerovė.

Vokiečių klasikinės filosofijos kūrėjas ir puoselėtojas Georgas Vilhelmas Fridrichas Hėgelis (Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 1770–1831

¹⁵ Pilietybės sąvokos turinys laikui bėgant kinta. Pz., pilietybė buvo svarbus individo požymis Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje, ji įtvirtinta Statutuose (XVI a.), remiantis feodalinės tautos samprata, paveldėta iš viduramžių. Žr.: J. Jurginis. Pilietybė Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje // Tiesa. 1991 spalio 15 d., Nr. 201 (14706) ir kt.

¹⁶ Этическая мысль: Научно-публицистические чтения. – Москва, 1990, с. 357–358.

¹⁷ В. А. Кукушин. Полицейская деонтология. – Москва: Академия МВД России, 1994, с. 9.

m.) laikomas vienu iš prūsų valstybės, prūsiškosios biurokratijos apologetu – karjeros valstybės tarnybos modelio pagrindėju ir gynėju. Filosofas pateikia valstybės tarnybą, biurokratiją kaip pilietinės visuomenės kūrėją. **Pilietinė visuomenė**, anot daugelio filosofinių traktatų autorius, yra individualus privatus interesas kovos visų su visais arenoje. Valstybės vaidmuo – virš individo interesų iškelti ir saugoti „ypatingus tikslus“, jo dar įvardytus „valstybės dvasia“. Šią dvasią turi „globoti vyriausybės valdžios atstovai, valstybės tarnautojai“¹⁸. G. Hėgelis pateikė neginčijamus filosofinius, etinius teiginius, jie dėl savo pagrįstumo sėkmingai įveikė laiką ir erdvę – yra svarbus šaltinis modeliuojant šiuolaikinės valstybės karjeros tarnybą, formuojant tarnybų personalą, sudarant karjerogramas. Sprendžiant karjeros tarnybų problemas, G. Hėgelio teigimu, labai svarbu paisyti esminių personalo formavimo kriterijų:

1. *Valstybės tarnautojai turi būti formuojami iš viduriniojo socialinio sluoksnio*, nes jie yra valstybės sąmonės ir tautinės kultūros, mentaliteto reiškėjai. Todėl jie yra valstybės atrama rūpinantis teisėtumu ir bendra inteligencijos kultūra.

Svarbiausia stiprios valstybės tarnybos formavimosi prielaida, filosofo nuomone, – viduriniojo luomo išsikristalizavimas, nes būtent jis lemia valstybėje viešųjų santykių pažangą. Gyvenimas ši reikalavimą parodė esant neginčijamą. Valstybės tarnybų, tokių kaip policijos, muitinės, personalo sudėties tyrimai, atlikti įvairiose demokratinio pasaulio valstybėse (JAV, Kanadoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Rusijoje ir kt.), patvirtina, kad šiose struktūrose dažniausiai dirba viduriniojo sluoksnio asmenys ir jų ištikimybė valstybės, visuomenės „ypatingiems tikslams“ yra neatsiejama nuo atitinkamų socialinių procesų – stipraus vidutiniojo sluoksnio susidarymo.¹⁹

2. *Valstybės tarnybos savo veikla prisideda spartinant šalyje vykstančius socializacijos procesus*. G. Hėgelis atkreipia dėmesį, kad valstybės valdymo reikalai iš prigimties yra objektyvūs ir juos privalu vykdyti bei įgyvendinti per atitinkamą kadro politiką. Mąstytojas iškėlė mintį, ją vėliau savo darbuose plėtojo, pavyzdžiui, M. Wėberis ir kiti viešojo administravimo teoretikai, kad žmogaus galimybes veikti organizacinėje aplinkoje, valstybės tarnyboje galima nustatyti tiriant jo veiklą, poelgius natūralioje aplinkoje. Valstybės tarnautojai turi būti renkami išiaisiški-

¹⁸ G. W. Hėgelis. Teisės filosofijos apmatai. – Vilnius: Mintis, 2000, p. 433–434.

¹⁹ G. Hėgelio iškeltus „ypatingus interesus“, „valstybės dvasią“ reikėtų laikyti etoso požymiais. Jų reikšmė šių dienų viešajame administravime plačiai analizuojama, pavyzdžiui, R. D. Putnam. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. – Vilnius: Margi raštai, 2001 ir kt.

nus jų individualius sugebėjimus per natūralius ryšius. Be to, tai viena svarbiausių aplinkybių, sudarant kiekvienam lygias galimybes „tarnauti visuotiniam luomui“ (visuomenei – A. L.).

3. *Pareigūnas turi būti renkamas iš kelių asmenų, pretenduojančių eiti šias pareigas.* Atrankos „objektyvumą lemiantis“ kriterijus, mąstytojo teigimu, yra ne pretendento ypatingi gebėjimai, genialumas (pvz., mene), o subjektyvus aukštesnio vadovo sprendimas, jo pasirinkimas²⁰. Šis charizmatinis karjeros modeliavimo kriterijus išlieka svarbus ir siekiančiajam aukštesnių pareigų.

Priminsime, kad jau XIX a. buvo keliamas klausimas, kaip riboti, mažinti pareigūnų priklausomybę nuo jų vadovų subjektyvios nuomonės, kaip reglamentuoti karjeros procesų valdymą, sukurti objektyvių kriterijų, karjeros garantų visumą, skatinti asmenų suinteresuotumą patiems tobulėti, kelti savo profesionalumą. Jau tada buvo padaryta išvada – šių santykių išsamiai reglamentuoti neįmanoma. Tai dar viena teorinė nuostata, laikui bėgant patvirtinta praktikos, kad karjeros valdymo klausimus būtina reguliuoti atsižvelgiant į savo šalies ypatumus, istorinę patirtį ir kitas visuotinai svarbias aplinkybes.

4. Mąstytojas atkreipia dėmesį į tarnybų vidaus santykių sudėtingumą, tarnybų uždarumą nuo visuomenės kontrolės. *Asmuo, paskirtas į valstybės tarnybą, įgyja ypatingą „išorinį“ statusą ir „vidinę“ laisvę nuo įvairios subjektyvios priklausomybės ir aplinkinių įtakos.* Iš šalies gali atrodyti, kad valstybės tarnautojas veikia visiškai savarankiškai. Tačiau taip nėra. Valstybės tarnybos pareigūnų ir kitų tarnautojų funkcionalumas turi būti saugomas nuo žinybų ir jų valdininkų piktnaudžiavimo valdžia nustatant:

- a) hierarchinį pavaldumą ir asmeninę atsakomybę;
- b) bendruomenių, korporacijų²¹ teises pareigūnų atžvilgiu.

Šie tarnybų požymiai yra pagrindiniai kontrolės iš „viršaus“ ir kontrolės iš „apačios“ mechanizmo elementai. Reikia atkreipti dėmesį į filosofo pastabą, kad, *esant ne itin tobuloms institucijoms, dažniau turi įsikišti aukščiausia valdžia*, tarti savo „taip“, sudėlioti taškus ant „I“.

5. Ne mažiau svarbus klausimas, *į ką reikėtų atkreipti dėmesį vertinant tarnybinius sugebėjimus siekti karjeros, rengiant karjerogramas?*

Vertindamas galimybes siekti karjeros, filosofas didelę reikšmę teikia individualioms tarnautojų savybėms:

²⁰ G. W. Hėgelis. Teisės filosofijos apmatai, p. 437.

²¹ Korporacijos sąvoka turi ne vieną reikšmę. G. Hėgelis ją vartoja bendruomenei reikšti ir vidutiniajam sluoksniui apibrėžti.

- a) nepriimtina tarnautojo savavališka, nuo nuotaikų priklausanti veikla – tai reikia vertinti kaip savo subjektyvių tikslų siekimą, o ne kaip tarnybinių priedermių vykdymą;
- b) nereikalingas „valstybės tarnas“, atliekantis tarnybą tik iš būtinybės, nes jis veikia nejausdamas nei tikrų pareigų, nei tikrų teisių – tarnautojas turi jausti pasitenkinimą savo darbu ir tuo suteikti valstybei tvirtumo;
- c) pareigybinis santykis nėra „sutartinis santykis“, nors čia esama ir susitarimo, ir šalių įsipareigojimų. Valstybės tarnautojas nėra paskiriamas kaip įgaliotas atlikti atskirą paslaugą. Jam tarnyba turi būti dvasinis, ypatingas egzistencinis interesas. Todėl neteisinga tarnautoją vertinti vien išoriškai. Jam turi būti sudarytos sąlygos įgyvendinti dorovines pareigas, apsaugant nuo aukštesnių valdininkų „privaičių aistrų“;
- d) valdininkų elgesys ir kultūra lemia piliečių pasitikėjimą valstybe. Pavyzdžiui, nerangus, veiklą žlugdantis pareigūnas formuoja iškreiptą piliečių supratimą apie valstybę;
- e) labai svarbu gera kadro rengimo sistema, elgesio įpročių formavimo politika. Dorovinės ir profesinės minties kultūra padeda subalansuoti veiklos procedūras, „mechaniką“.

6. Kaip ypač svarbų profesinės kultūros elementą G. Hėgelis analizuoja *privaičių ryšių pasekmes tarnybai*. Jis daro išvadą, kad privaičių ryšių pagrindu formuojamos valstybės tarnybos akivaizdžiai mažina valstybės ir įstatymo galią, sukuria prielaidas tarnyboje kerštauti, reikšti antipatijas ir dalykinis bendravimas virsta nuolatiniu aistrų malšinimu.

Analizuodami istorijos karjeros statutinės valstybės tarnybos pamokas, filosofinės minties vingius, geriau suvokiame valstybės tarnybos raidos logiką, galimybes modernizuoti viešojo administravimo metodus. Sakoma ne institucijos, o jose dirbantys žmonės lemia visuotinį tarnybų pripažinimą, pagarbą joms. Karjeros procesų valdymas yra esminė prielaida modernizuoti valstybės tarnybą, orientuoti jos veiklą tam, kad tenkintų žmogaus poreikius visuomenei priimtiniu būdu. Valstybės karjeros tarnyba yra sudėtingas socialinis darinys ir pagal kelių šimtmečių tradicijas karjeros procesai tarnyboje turi būti valdomi atsižvelgiant į krašto socialinės raidos ypatumus.

Šiais klausimais rašoma įvairiomis kalbomis, analizuojama įvairių kraštų patirtis, tačiau pagrindas visur išlieka tas pats – jau tapęs klasikinis W. Wilsono, M. Weberio laikų viešojo administravimo tarnybų kūrimo modelis. Be to, stebina ano laikmečio filosofų ir mąstytojų jam įkvėptas gyvybingumas, vis dar stipriai jaučiamas šių dienų permaining-

game visuomenės gyvenime. Didelė dalis šių idėjų Vakarų teisinėse demokratinėse valstybėse įtvirtintos kaip valstybės tarnybos socialinės normos, policijos, muitinės, kitų specialiųjų struktūrų bendruomenių bendrabūvio taisyklės. Jos daro įtaką formuojant mūsų šalies valstybės karjeros tarnybas. Ir tai suprantama: valstybės tarnybų sistema, vykstant didžiulėms visuomenės gyvenimo permainoms, sprendžiant piliečių nūdienos teisėsaugos problemas, administruojant svarbiausius šalies reikalus, išlieka tarp didžiausių socialinių vertybių.

3. Karjeros procesų valdymo metodologinis pagrindas

Šių dienų viešojo administravimo teorijos metodologinis pagrindas, kaip jau rašyta leidinio pirmojoje dalyje, yra tarnavimo visuomenei, žmogaus veiklos, bendravimo filosofija. Karjeros procesų valdymas yra ypatingą visuomeninių santykių sritis. Statutiniai pareigūnai yra tik nedidelė valstybės tarnautojų dalis, todėl nenuostabu, kad jų problemų visuomenė nežino ir ne itin domisi. Tačiau šios valstybės tarnybos, ypač sprendžiant sudėtingus krašto klausimus, užtikrinant viešųjų santykių stabilumą, įveikiant grėsmes žmogaus saugumui ar gerovei, atlieka ypač svarbų vaidmenį ir yra svarbi visuomenės, jos socialinių darinių dalis. Todėl kuriant ir puoselėjant tarnybų vidaus administravimo koncepciją, kaip ir kiekvieną socialinių mokslų teoriją, būtina remtis filosofijos mokslo pateiktomis visuomeninių santykių nuostatomis. Karjeros procesų valdymas – tai žmogiškųjų išteklių valdymas arba „socialinio kapitalo“ efektyvus panaudojimas bendriems interesams kuriant brandžią pilietinę visuomenę.

Filosofinių principų paskirtis – apibrėžti galutinius tikslus ir vertinimo kriterijus. Pagaliau filosofijos požiūriu socialinė realybė visada būna netobula, todėl ji turi būti „tobulinama“ teisinėmis, ekonominėmis, politinėmis priemonėmis, pasitelkiant patyrimą. Taigi socialinės realybės reiškiniai negali būti paaiškinti iš karto aukštos abstrakcijos teorijomis. Kita vertus, realybės negalima paaiškinti remiantis atskirais praktiniais pavyzdžiais, atskirais samprotavimais, nesiremiant fundamentalia teorija, kategorijomis. Todėl kuriant specialias teorijas, aiškinant konkrečius reiškinius, turi būti sukurtos pakopinės vis konkretesnės, žemesnio apibendrinimo lygio teorijos, susiejančios jį su realybe, kasdieninėmis praktinės žmogaus veiklos problemomis. Vadinasi, galima teigti, kad tokiu būdu per socialines programas filosofai tiesiogiai

dalyvauja normatyviniame visuomenės kūrimo procese²². Metodas, leidžiantis susieti filosofines abstrakcijas su praktika, yra integracija, vykdoma konceptualinės analizės – kategorijų, metodų „perkėlimo“ iš vienu mokslų į kitus – būdu.

Taigi šiuolaikinis mokslas orientuotas į ryšių atskleidimą. Tačiau mokslo teorijos nuolat atsinaujina veikiamos praktikos, empirinių faktų. Dabartinis mokslas atskleidė šių dienų žmogaus veiklos, gyvenimo nepastovumą, pusiausvyros nebuvimą, procesų negrįžtamumą ir atsitiktinumą. Pasaulis pasirodė esąs „procesas, o ne galutinis negyvos pusiausvyros pasaulis“²³, ir nėra paprasta nustatyti teorijos ir praktikos ryšį, jų tarpusavio sąveiką. Dar G. Hėgelis išpėjo vengti paprasto faktų aprašymo ar jų apibendrinimo. Mokslo įrodyta, kad, atskleidžiant vidinius reiškinio ryšius, esmines jo egzistavimo priežastis, nepakanka išanalizuoti visų kintamųjų, nors jie maksimaliai apimtų visą mokslinio pažinimo sritį. Taip iškiltų pavojus sureikšminti nereikšmingus faktus, nustatyti atsitiktinius ryšius, iškreipiančius socialinio reiškinio esmę. Suprantama, kad pasaulį, kaip nepertraukiamą procesą, gali modeliuoti tik teorijos-procesai. Todėl šių dienų mokslas ypač pabrėžia tikimybių teorijos svarbą ir ragina vengti socialinio eksperimento²⁴. Kitais žodžiais tariant, visuomenės ir žmogaus problemos turi būti aiškinamos iš atvirų teorijų pozicijų, pripažįstant nuolatinę socialinių santykių raidą, kitus žmogaus permainingo gyvenimo ypatumus²⁵.

Visuomenės ir žmogaus teorijai, aiškinančiai gyvenimiškas problemas, itin svarbus adekvatus sąmonės vaidmens vertinimas. Visuomeni-

²² M. Oelshlaeger. Philosophers and the making of a humanistic society: some implications of recent federal legislation // Philosophy of the Humanistic Society. – Washington: University Press of America, 1981, p. 5.

²³ Radikalaus, arba kritinio, mąstymo tradicija yra pagrindinė atvirų teorijų kūrimo prielaida. Ši tradicija atsirado senojoje graikų kultūroje. Pavyzdžiui, Aristotelis veiklos problemas laikė atviromis. Šią tradiciją toliau puoselėjo renesanso mąstytojai, o vėliau ją plėtojo G. Hėgelis. XX a. susidūrė su dogmatizuotomis filosofinėmis mokyklomis, davusiomis prielaidas atsirasti fašizmui, bolševizmui, įvairioms religinėms sektoms. Kritiškas požiūris į pasaulį reiškia socialinių santykių raidos, jų atvirumo pripažinimą.

²⁴ Socialinis eksperimentas šiuolaikinio mokslo yra vertinamas kritiškai, laikomas antihumanišku, nes jis visada gali turėti nenumatomų ar net nepataisomų padarinių. Itin nepriimtinas vadinamasis „bandymų ir klaidų“ kelias, nes toks veikimas mokslo požiūriu yra beprasmis. Žmogaus ir visuomenės pažinimo procese lemia ne mechaniškai apdorotų duomenų tikslumas, ne pažinimo tikslumas gamtos mokslų prasme, bet įsiskverbimo į esmę gilumas, kitaip sakant, mokslininkai (pvz., J. Morkūnienė, K. R. Popper ir kt.) paneigė teiginį, kad tikslumą patvirtina imperatyvus teiginys „kiekvienas įvykis turi savo priežastį“.

²⁵ J. Morkūnienė. Humanizmas. – Vilnius: Baltic ECO, 1995, p. 85.

nių santykių raidą lemia „dialoginis pasaulio pažinimas“²⁶, t. y. pažįstančiojo subjekto pripažinimas aktyviu socialinių procesų dalyviu. Tai būtų galima pavadinti sąveikos dėsniu, išreiškiančiu atgalinį ryšį, sustiprintą kritiniu proceso vertinimu pripažįstant žmogaus idėjų pasaulio ir visuomenės bei gamtos pasaulio istorinių sąveikų raidą. Vietoj nekintamo proto, siekiančio pasaulį paaiškinti nekintamais principais, arba savyje besivystančio proto, aiškinančio pasaulį nekintamais dėsningumais, ryškėja kintami pažinimo santykiai tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio. Vadinasi, mūsų nagrinėjama karjeros valstybės tarnyboje administravimo teorija turi būti grindžiama ne nekintamais principais arba kokiu nors vieninteliu idealiu aiškinimo kriterijumi ar koncepcija, bet žmogaus veiklos, jo mąstymo ir pasaulio istorinėmis sąveikomis. Sąveikos dėsnis nepripažįsta nekintamų standartų ir, pavyzdžiui, marksistinių bei kitų dogmatinių teorijų poveikis kuriant valstybės tarnybų, karjeros valdymo teorijas turėtų būti pirmasis mūsų kritinės analizės objektas.

Sąveika šių dienų socialiniuose santykiuose suprantama kaip kūrybinių ieškojimų skatinimas, naujų idėjų žadinimas. Šios nuostatos pripažinimas, išsąmoninimas, pasitelkiant sociologinio tyrimo metodus, padeda suvokti savo tarnybos vietą socialiniuose procesuose, ugdyti kūrybinį požiūrį į savo tarnybinę veiklą. Pavyzdžiui, kiekvienam šios srities profesionalui privalu suvokti, kad karjeros pareigūnas turi gebėti pasitelkti visas turimas galimybes tam, kad būtų palaikomi jo aptarnaujamos bendruomenės žmonių interesai, kasdien stiprėtų bendruomenės pasitikėjimas teisėtvara – bendruomenė gautų reikiamas paslaugas, sudarančias sąlygas naudotis savo konstitucinėmis teisėmis ir laisvėmis.

Svarbu pabrėžti ir tai, kad, remiantis atliktų socialinių tyrimų rezultatais, valstybės tarnybos (policijos, muitinės ir kt.) mokslas, kontrolės bei viešojo administravimo veiklos teorija grindžiama šiuolaikinėmis humanizmo filosofijos nuostatomis. Čia, kaip ir socialiniuose moksluose apskritai, „tikslumas“ reiškia ryšių ir sąveikų pažinimo visapusiškumą. Tai suponuoja sociologinio tyrimo metodo svarbą bei ypatumus – būtinybę prisiliesti prie gyvos, kaip rašo A. Vaišvila, *hic et nunc* (čia ir dabar) galiojančios teisės, kad žinotume, kokios yra kasdienės policijos, muitinės, sienos apsaugos ir kitų valstybės institucijų tarnybinės veiklos problemos. Tikslumas, įgyvendinant teisės normas, admi-

²⁶ E. A. Maziarz. *Polyarchy: a social/political Philosophy for humanists // Philosophy of the Humanistic Society.* – Washington: University Press of America, 1981, p. 148–149.

nistruojant viešuosius santykius, pasiekiamas per subjektų sąveiką, geriant šalių poreikius, teisėtus interesus. Taigi analizuojant žmogaus veiklą, socialinius procesus negalima palikti nuošalėje pagrindinės visuomenės raidos sąlygos – gyvųjų socialinių santykių, jų subjektyviosios pusės. Jie dažnai lemia objektyvių veiksnių būklę ir dvasinės mobilizacijos galimybę. Taigi mokslinė praktinės veiklos analizė yra pagrindinė prielaida nustatyti dėsningumus, jų nepažeidžiant kurti šiuolaikinės veiklos, karjeros procesų valdymo modelį bendrame visuomenės raidos kontekste.

Apibendrinant šiuolaikinės žmogaus ir visuomenės teorijos metodologines nuostatas, reikia pasakyti, kad jos nukreiptos ieškoti atsakymo į klausimą, ar administracinės veiklos subjektai, tarp jų karjeros tarnautojai, pareigūnai, vykdydami tarnybinės ir pilietinės priedermes, turėjo palankias sąlygas „būti savimi“²⁷? Nevalia net kalbėti apie saugią aplinką, kai žmogus tarnyboje jaučiasi nesaugus. Viena iš sudėtingiausių teisinių problemų – kaip tinkamai reglamentuoti tokio pobūdžio santykius, suvokiant, kad išsamiai reglamentuojant, norminant asmens veiklą, siaurėja laisvės sąvoka. Laisvė yra humaniškos asmenybės raidos sąlyga. Nebūdamas laisvas, asmuo negali jaustis visiškai atsakingas už savo elgesį. Filosofijos požiūriu tai reiškia trukdymą formuoti asmenybei, o praktikos – kurti palankias sąlygas plisti biurokratizmui (jo neigiama prasme), karjerizmui²⁸. Kaip teigia M. M. Bachtinas, taip suteikiamas „alibi“ išsisukti nuo moralinės atsakomybės²⁹. Tai ne tik teisės, bet ir karjeros tarnybų profesinės etikos dėmesio verta problema.

Būtina atkreipti dėmesį į dar vieną mokslinei analizei svarbų dalyką – atskleisti pagrindinių sąvokų turinio ypatumus. Sąvokos yra mokslinės veiklos priemonės, leidžiančios filosofiją susieti su specialiaisiais mokslais, vaizdžiai kalbant, leidžia nutiesti tiltą tarp bendrų principų ir konkrečių socialinių teorijų bei praktikos. Šiuolaikinis mokslas

²⁷ Sąvoka „būti savimi“ analizuotina istoriniu požiūriu. Vokiečių klasikinės filosofijos pradininkas I. Kantas savo „Moralės metafizikos pagrinduose“ (žr. Filosofijos istorijos chrestomatija. – Vilnius, 1974) kėlė klausimą, kaip asmenybė gali išlikti adekvati sau, išsaugoti „žmoniją savyje“. Dabartinė humanizmo filosofija įvardija problema, kaip išsaugoti žmoniją greta savęs. Anot J. Morkūnienės, šių dienų asmenybė – tai individas ne tik „sau“, bet ir „kitiems“, nebe aš – pasaulis, bet aš – pasaulyje (žr. J. Morkūnienė. Humanizmas, p. 109).

²⁸ M. Вертгеймер. Продуктивное мышление. – Москва: Прогресс, 1987, с. 296.

²⁹ М. М. Бахтин. К философии поступка // Философия и социология науки и техники. Ежегодник, 1984–1985. – Москва: Наука, 1986, с. 115.

teigia pakitusį tokių statutinių tarnybų administravimo teorijos pagrindinių kategorijų kaip atsakomybė, veikla, bendravimas ir kitų sąvokų turinį.

Atsakomybės supratimą, kaip jau išsiaiškinome, lemia pasikeitęs požiūris į asmenybę. Šiuo metu vis mažiau teikiama reikšmės imperatyvams, determinantams. Asmenybė – tai žmogaus buvimas pačiu savimi, bet kartu įsitraukimas į bendrus santykius, savo ryšio su kitais kūrimas per savo individualybę (o ne lemtingiems imperatyvams, dogmoms, ypatingoms sąlygoms veikiant). Šių dienų žmogus, perfrazuojant M. M. Bachtino anksčiau išsakytą mintį, neturi moralinės teisės į „alibi“, teisės išsisukti nuo atsakomybės, skirtos jam būties. Kalbant apie karjeros statutinį pareigūną, reikia pridurti, kad tai ypatingas žmogus – duodamas priesaiką valstybei ir visuomenei prisidėjęs svarbių papildomų pareigų.

Asmenybė išilieja į aplinką (bendruomenę, visuomenę) per **veiklą** ir **bendravimą**. Šie dalykai yra tokie svarbūs žmogui, kad iš to, kaip asmuo prisideda prie aplinkos kūrimo, kaip formuoja save, galime nustatyti asmenybės tapatumą. Asmenybė pareiškia apie save per poelgius ir ji yra tokia, kaip individas veikia, elgiasi. *Kokia veikla – tokia asmenybė.*

Veiklą įprasmina ir lemia asmenybė, bet kartu veikla formuoja asmenybę. Ši sąveika remiasi žinojimu, reikalo išmanymu, išsilavinimu, o kartu ji kuria žinojimą, profesionalumą. Asmenybių trūkumai skurdina veiklos aplinką. Kita vertus, nyki aplinka niokoja asmenybę. Šio laikmečio asmenybė – tai individualybė, kuri ne vien kritikuoja ir prieštaraus, bet kuri pozityviai veikia, žino, ko nori, nes, anot M. Vertgeimerio, gyvi mąstymo procesai yra nukreipti gerinti esamą padėtį.

Asmenybė veikia tarp žmonių, jų aplinkoje. Asmenybės pasaulis – kita asmenybė, o asmenybės veikla – *bendravimas*. Žmogus nori būti pačiu savimi. Jis tai pasiekia per bendravimą, per įsitraukimą į bendrus santykius, per veiklą ir per idėjas – per bendravimo filosofiją. Ta prasme kiekvienas žmogus yra filosofas, rašo J. Morkūnienė, o filosofija – ne profesija, bet mąstymo kultūra. Vadinas, kai bendravimo ryšį tarp žmonių išreiškia ne pats asmuo, o kažkas kitas (valstybė, institucijos ir pan.), kartu tuo kėsিনamasi ir į jo individualybę, trukdoma formuotis asmenybei. Veikla, poelgis, bendravimas, savo reikšmės, atsakomybės sau ir kitiems jausmas – tai sąvokos, kurios išreiškia ir apibūdina šių laikų filosofijoje asmenybės turinį. Asmenybė – tai nuolat besiveržianti į išorę, už savo ribų, orientuota į aplinką, siekianti tikslų ir kurianti juos individualybė.

4. Viešojo administravimo subjektai – aktyvūs socialinių procesų dalyviai

Teorinės minties analizė leidžia teigti, kad biurokratija nuo seno valstybėje atlieka svarbų vaidmenį. Profesionali biurokratija pagal istoriškai susiklosčiusias Vakarų viešojo administravimo tradicijas pripažįstama stipria atrama, laikančia valstybės ir tautos modelį. Viešųjų reikalų tvarkymas priklauso nuo sėkmingo valstybės funkcijų įgyvendinimo. Valstybės prestižą, patikimumą garantuoja organizacijos, jų įstaiigos, įgyvendinančios jos politiką. Teisėsaugos sistemos institucijų uždavinys šalyje palaikyti „ypatingus tikslus“ – teisingumą bei „valstybės dvasią“ – bendruomenių demokratinę raidą, pilietinės visuomenės tapsmą.

Šią ypatingą „dvasią“ turi globoti valstybės tarnautojai, nes institucijų veiklos kokybė, pasiekti rezultatai priklauso nuo tarnybų pareigūnų, biurokratų gebėjimų bei pastangų atlikti savo priedermes, nuo jų atsidavimo valstybės ir visuomenės interesams. Problema ta, kad dorovinė motyvacija, paskatos su dideliu atsidavimu, sąžiningai atlikti savo priedermes negali būti nustatomos ir kontroliuojamos vien teisinėmis, formaliomis priemonėmis. Jos gali skatinti popierizmą, trukdyti efektyviau dirbti, o blogiausia, kad dėl formalių santykių atsiranda žmonių tarpusavio susvetimėjimas, abejingumas kitų teisėms ir poreikiams, kitaip sakant, perdėm formalizuotas viešųjų santykių administravimas trukdo pilietinei visuomenei augti. Vadinasi, šios problemos sprendimo pagrindas yra „tvirti“ tarnybinio elgesio principai. Remiantis išminties ir valios logika, turi būti kuriama tarnybinio elgesio valdymo mechanika.

Mokslą apie priedermes, pareigas Dž. Bentamas pavadino deontologija. Pagrindine kategorija jis laiko „valstybinį moralumą“. Kitos sąvokos, pavyzdžiui, *priedermė*, *pareiga*, *individuali etika*, *privatūs ir visuomeniniai įsipareigojimai*, mąstytojo teigimu, priklauso nuo minėtos pagrindinės kategorijos ar yra išvestinės. Tai padėjo atsakyti į daugelį klausimų: kas skatina žmogų veikti, kaip skatinti pareigūnus dorai vykdyti savo priedermes, formuojant motyvaciją, paremtą moralės, dorovės imperatyvais.

Vienas pagrindinių tarnybinio elgesio, o kartu ir karjeros procesų, valdymo mechanikos elementas yra personalo formavimo politika. Nepripažįstant ir nepaisant statutinės tarnybos pareigūnams keliamų reikalavimų, pavyzdžiui, įvardytų G. Hėgelio, negalima tikėtis šių tarnybų

veiksmingumo. Reikia pridurti, kad atskleisti dėsningumai yra tik patikima prielaida sėkmingai plėtoti šiuos savitus visuomeninius santykius. Pripažįstant gyvenimiškos patirties svarbą, laiko patikrintos nuostatos nėra statiškos. Joms dinamiškumo teikia šiuolaikinė mokslo mintis, tam tikros nuolatinės korekcijos.

Valstybės jėgos tarnybos, nuo seno laikytos uždaromis, šiandien aiškinamos, kaip ir visos žmogaus bei visuomenės problemos, remiantis atviromis teorijomis, visi visuomeninių santykių subjektai pripažįstami aktyviais socialinių procesų dalyviais. Socialinių mokslų atskleistas sąveikos dėsnis plačiai diegiamas reglamentuojant statutinių, iš pirmo žvilgsnio uždarų (pvz., policijos, sienos apsaugos, muitinės), tarnybų pareigūnų santykius.

Taigi, remiantis laiko patikrintais ir mokslo patvirtintais dėsningumais, Vakarų kraštuose kuriamas šiuolaikinis valstybės tarnybos mokslas, vienas iš jo klausimų – tarnybinių karjeros procesų valdymas. Tačiau reikia pripažinti, kad svarstomos problemos sudėtingumą lemia nuolat ir įvairiais aspektais pasireiškiančios prieštaros:

- pareigūnas, stodamas karjeros valstybės ar savivaldybės tarnybon, įsipareigoja (prisiekia) tarnauti valstybės, visuomenės labui, tačiau, atlikdamas tarnybines pareigas, jis turi laikytis hierarchinio pavaldumo;
- socialinis tikslingumas suponuoja poreikį veikti savarankiškai, vadovautis suvoktu tikslingumu, tačiau taisyklės, įstatymai, instrukcijos, kiti norminiai dokumentai riboja veiksmų pasirinkimo laisvę;
- šiuolaikinis mokslas orientuotas į sąveikas, ryšių atskleidimą, vengiant socialinio eksperimento. Kita vertus, mokslo teorijos gyvybingumas priklauso nuo jos ryšio su praktika. Mokslininkams nuolat priekaištaujama dėl teorijos atotrūkio nuo tikrovės, bandant ginti savo tiesą atskirais „akis badančiais“ pavyzdžiais. O tai, kaip žinome, kelia realią grėsmę mokslinei socialinių procesų raidos analizei.

Šios ir daugelis kitų prieštarų bei statutinių pareigūnų veiklos ypatumų turi būti tiriami laikantis šiuolaikinio mokslo reikalavimų. Socialinio dialogo problemos turi būti sprendžiamos vadovaujantis sąveikos dėsniu. Todėl kiti šio skyriaus skirsniai skirti karjeros tarnautojų, pareigūnų asmenybės vystymosi prielaidų, ir pirmiausia pagrindinių sąveikos elementų: veiklos subjektų, veiklos sąlygų bei pačios veiklos, analizei.

2 skirsnis

STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS YPATUMAI

Mokslinėje, teisinėje literatūroje vartojamos valstybės ir visuomenės tarnautojo sąvokos (angl. *Civil Servant* – valstybės tarnautojas ir *Public Servant* – visuomenės tarnautojas). Asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose ir atliekantys viešojo administravimo funkcijas, vadinami valstybės tarnautojais. Jie stiprina valstybės institucijas, per jas tarnaudami visuomenei. Valstybės tarnyba gali būti vertinama dvejopai:

- kaip karjeros galimybė – jų efektyvus darbas traktuojamas kaip priemonė kilti karjeros laiptais,
- kaip pašaukimas – kai pabrėžiamas pareigūno atsidasvimas teisingumo, humanizmo principams, rūpestis piliečiais³⁰.

Tačiau būtų neteisinga šiuos požiūrius į valstybės tarnybą laikyti vienas kitam prieštaraujančiais. Karjeros galimybės neneigia moralumo kopiant į karjeros aukštumas ir, atvirkščiai, dvasiniai, moraliniai motyvai neprieštaruoja karjeros siekiams.

Valstybės tarnautojai pagal įstatymą grupuojami įvairiai. Šiame skirsnyje siekiama pateikti statutinių valstybės tarnybų ir jose dirbančių karjeros tarnybos pareigūnų administravimo problemas. Tai gana plati ir sudėtinga tema, todėl šis darbas yra tik dalis šiuo klausimu autoriaus atliekamos studijos, siekiama glaustai pateikti statutinių tarnybų, jų pareigūnų veiklos ypatumus, nuo kurių priklauso šiuolaikinis požiūris į karjeros statutinio (pvz., policijos, muitinės) pareigūno statusą ir iš to plaukiančias nuostatas dėl jo asmenybės ugdymo.

1. Charizmatinis statutinės valstybės tarnybos valdymo aspektas

Veiklos įvairovė ir sudėtingumas, kaip tvirtina daugelis tarnybinius santykius tiriančių autorių (J–E. Lane'as, E. Ohotskis, J. Starilovas ir kt.), verčia pripažinti esant daugybę ypatumų, išskiriančių statutinių

³⁰ H. Fredrickson. The spirit of public administration. – San Francisco: Jossey–Bass Publishers, 1997, p. 195–208.

karjeros valstybės tarnybų tarnautojus iš dirbančiųjų ir tarnaujančiųjų kitose veiklos srityse.

Statutinės karjeros valstybės (savivaldybių) tarnybos savo vidaus reikalus tvarko statutinės (tarnybinės) teisės pagrindu. Statutas įtvirtina pareigūnų hierarchiją (pvz., tarnautojų grupes, pareigūnų lygius, kategorijas, statutinės įstaigos pareigūnų laipsnius ir kt.), reglamentuoja jų tarpusavio pavaldumą ir, suprantama, galimybes nustatyta tvarka kilti karjeros laiptais. Statuto dalis (arba atskiras statutas) nustato drausminę pareigūno atsakomybę, institucijos vadovui suteikia gana plačius tarnybinės veiklos kontrolės, rezultatų vertinimo įgaliojimus, net tam tikrą teisminę valdžią taikyti savo pavaldiniams drausmines sankcijas.

Negano to, kaip pastebėjo Dž. Bentamas, G. Hėgelis, W. Wilsonas ir kiti viešųjų santykių, viešojo administravimo teorijos kūrėjai, šių tarnybų vadovams tenka ypač svarbus moralinis vaidmuo³¹. Šiandien taip pat niekam nekyla abejonių (tai patvirtina autoriaus atlikti sociologiniai tyrimai), kad karjeros tarnybos santykių išskirtinumą pabrėžia charizmatinis³² aspektas. Valstybės ir ypač karjeros statutinėje tarnyboje būtinas tam tikras vadovo emocinis prisirišimas, atsidavimas bei ištikimybė savo institucijai³³ ar net individui (valdiniui, aukštesniam vadovui). Šį aspektą deklaruoja moralės principai, deontologijos normos, kaip tarnybos vertybių sistemą įtvirtina įstatymai. Valstybės tarnybos sėkmė, jai skirtos misijos įgyvendinimas, kaip teigia šią problemą tiriantys Vakarų šalių mokslininkai, didele dalimi priklauso nuo charizmatinio lyderio³⁴, jo sugebėjimo valdyti šiaip jau tvirtas biurokratinio administravimo sistemas. Tai skiriamasis bruožas, daugiau ar mažiau įvairiais būdais vei-

³¹ Plačiau žr. A. Laurinavičius. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, t. 3, p. 99–108.

³² Charizma – žodis kilęs iš graikiškojo *charisma*, reiškiančio malonę, dovaną. Organizacijų teorijoje (pvz., A. Beliajevo, E. Korotovo ir kitų darbuose) charizma – tai įtaka kitiems, paremta vadovo asmenybės ypatumais arba jo gebėjimais pritraukti šalininkų.

³³ M. Weberio nuomone, nuolat pasikartojantys elgesio stereotipai virsta institucijomis (santuoka, profesija, valdžia ir t. t.), o institucijos išreiškia visuotinai pripažintą tvarkos sampratą. Todėl visuomenės gyvenimą lemia įvairūs veiksniai ir, vertinant vykstančius procesus, būtų klaidinga ieškoti dominantės, vienintelės priežasties.

³⁴ Charizmatinis lyderis yra toks, prie kurio šalininkai prisiriša emociškai, kuris neabejotinai gali įkvėpti juos tolesniems siekiams. Be to, jis yra kūrybinė asmenybė. Todėl jis savo pavyzdžiu įkvėpia instituciją, bendruomenę augti ir plėtoti. M. Weberio mintis yra ta, kad statutinės institucijos, demokratiškai pasirinkusios charizmatinius lyderius, galės nesunkiai įveikti biurokratinio reguliavimo ribotumus.

kiantis tiek tarnybų vidaus santykius, tiek apskritai tarnybos funkcijų įgyvendinimą.

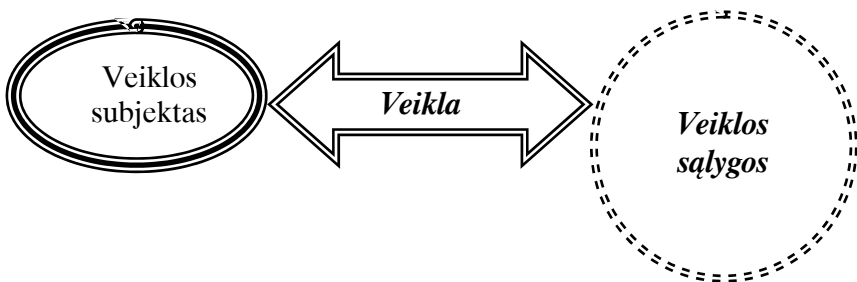
Tačiau iki šiol išlieka neatsakytas klausimas, ar didelė vadovo valdžia pavaldiniui gali būti vertinama vienareikšmiškai teigiamai? Kokią įtaką tai turi objektyviai vertinant pavaldinio karjeros galimybes? Charizmatiniam vadovui viena iš didžiausių vertybių yra pavaldinio patikimumas. Ar šis kriterijus pakankamas, nustatant pareigūnų individualias savybes, valdant karjeros procesus? Atsakant į šiuos klausimus, privalu remtis humanistinės filosofijos ir laikmečio reikalavimu – sudaryti kuo palankesnes sąlygas vystyti visavertei pareigūno asmenybei.

Visuomenės ir žmogaus studijos leidžia teigti, kad asmenybės vystymasis vyksta dalyvaujant trims sąveikos „nariams“:

- veiklos subjektui,
- veiklos sąlygoms ir
- juos siejančiam veiksniumi – veiklai.

Šie nariai (žr. 1 schemą) yra tarpusavyje susiję, priklausomi.

3 schema



Simboliškai kalbant, veiklos subjektą (įstaigą ar pareigūną) jo tarnybinė veikla sieja su trečiuoju „nariu“ – veiklos sąlygomis. Analizuodami veiklos sąlygas, veiklos politiką, atskleidžiame daugelį pareigūno subjektyvių teisių ypatumų. Vadinasi, daugelis atsakymų dėl charizmatinio vadovo vaidmens, modeliuojant pareigūno karjeros galimybes, rūpinantis kitais personalo valdymo klausimais, labiausiai išryškėja, analizuojant statutinių karjeros tarnybų ir jų pareigūnų veiklą (veiklos ypatumai analizuojami leidinio I dalyje).

2. Karjeros procesų valstybės tarnyboje valdymo paradigma

Karjeros principas valstybės tarnyboje reiškia, kad į valstybės tarnybą priimama neterminuotam darbui ir aukštesnių ar kitų pareigų siekimas yra grindžiamas pretendentų konkurencija, objektyviai įvertinant jų profesinį pasirengimą, įgūdžius ir pranašumus konkurso metu³⁵. Taigi šį principą, kurio turinį sudaro nuolatiniai siekiai bei tarpusavio konkurencija, įgyvendinti gana sunku. Sąlygiškai galima išskirti objektyvųjį ir subjektyvųjį jo aspektą. Priėmimą į tarnybą, paaukštinimo galimybes reglamentuoja taisyklės. Kur kas sunkiau rasti objektyvius kriterijus, vertinant pretendentų pasirengimą tarnybai, jų veiklos įgūdžius ar asmeninius pranašumus. Objektyvusis pradas, siekiant valstybės tarnybos nustatytą valdymo tikslą, gali būti imanentiškas, iš dalies paveldėtas, išmoktas ar perimtas, pavyzdžiui, iš kitų šalies ar gretimų valstybių panašaus pobūdžio institucijų patirties. Tuo tarpu subjektyvieji santykio aspektai priklauso nuo turimų funkcijų, aptarnaujamos visuomenės ypatumų, todėl karjeros pareigūnų įgūdžiai, pranašumai turėtų būti vertinami atsižvelgiant į aptarnaujamos bendruomenės požymius, jų individualius gebėjimus veikti atsižvelgiant į aplinkybes. Todėl galima tvirtinti, kad šalies karjeros tarnybų veiklos ypatumų pripažinimas yra vienas iš valstybės vidaus politikos aspektų, pasireiškiantis savitu požiūriu į viešųjų santykių valdymą³⁶.

Kita vertus, nors tarnybinė teisė, valstybės institucijų, jų pareigūnų karjeros procesų valdymas didžia dalimi yra vidaus teisė (angl. *domestic law*), tačiau negalima atsiriboti nuo kitų šalių per dešimtmečius sukauptos atitinkamų santykių reguliavimo patirties. Teisės recepcija ir apskritai viešųjų santykių administravimo patirtis šių dienų Lietuvai labai svarbi, tačiau, kaip savo darbuose teigia T. Birmontienė, V. Justickis, J. Pečkaitis, A. Šakočius ir kiti šalies mokslininkai, jos efektyvumas

³⁵ Valstybės tarnybos įstatymo 3.6 str.

Karjeros principas sovietinės imperijos buvo ignoruojamas, laikomas tuometinės politikos požiūriu nepriimtiniu. Šią formuluotę pateikė Valstybės tarnybos įstatymo projekto rengėjai (J. Adomaitis, G. Dambrauskienė, G. Švedas ir kt.), remdamiesi Vakarų mokslo teiginiais ir jų praktinės patirties studijomis. Šio įstatymo projekto rengimas buvo vienas iš Europos Sąjungos Phare Viešojo administravimo reformos Lietuvoje programos darbų, todėl jį rengiant dalyvavo kitų šalių mokslininkai ir specialistai.

³⁶ F. Cardona. Lietuvos valstybės tarnybos modelis, p. 12–14.

priklauso nuo daugelio veiksnių³⁷. Pavyzdžiui, Lietuvoje karjerą žmonės dažniausiai suvokia kaip neigiamą valstybės tarnybos reiškinių. Tam didelės reikšmės turėjo ilgas dešimtmečius šalyje per prievartą diegta socialistinė ideologija, autoritarinės viešojo administravimo tradicijos, palikusios gilius blogio pėdsakus visuomenės sąmonėje.

Dažniausiai orientuojamės į Vakarų demokratijos valstybių (pvz., į Didžiosios Britanijos, Ispanijos, JAV, Kanados, Prancūzijos ar Vokietijos) patirtį. Autorius daugiau dėmesio skiria Vokietijos pavyzdžio analizei, nes, atkuriant šalies karjeros statutines tarnybas, reformuojant viešąjį administravimą, nuolat bendradarbiaujama su šios šalies mokslininkais, specialistais³⁸.

Karjeros valstybės tarnautojas vokiečių teisinėje literatūroje, pavyzdžiui, mokslininkų C. Ules, F. Mayerio darbuose, teisės aktuose (pvz., 1953 m. Federaliniame pareigūnų įstatyme, – jis koreguojamas, papildomas ir veikia kaip naujos redakcijos įstatymas) apibrėžiamas kaip asmuo, dalyvaujantis viešajame administravime, prisiekęs ištikimybę juridiniam viešojo valdymo subjektui ir jo pavedimu vykdamas teisinius įgaliojimus tvarkant visuomeninius santykius. Vokietijos, kaip ir daugelio kitų vakarų šalių pareigūnai, vadovaujami gyvenimo ir laiko patikrintais organizaciniais principais. Tarnybose išsaugomas hierarchinis pavaldumas. Tai viena iš priežasčių, kodėl tarnybos viduje yra susiformavusios ganėtinai uždaros formaliai institucionalizuotos ir moraliai palaikomos valstybės tarnautojų kastos – subkultūros³⁹. Valdymo

³⁷ Teisės, viešojo administravimo recepcijos taikymas, nors laikoma svarbia valstybės vidaus problema, tačiau kartu yra viena globaliu mastu tyrinjamų temų, nuolat gvildinama daugelio mokslininkų, o jų darbai verčiami į kitas kalbas, pavyzdžiui, R. David. *Les Grands systemes de Droit Contemporains*. – Paris, 1978 / Moskva, 1988; M. Ancel. *Utilite et Methodes du Droit compare / Polnisch: Znaczenie i metody prawa porownawczego*. – Warszawa, 1979; H. Timmermann. *Europa – der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Osten*. – Osteuropa, 1993, Nr. 8, s. 713–725; J. E. Lane. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. – London 1993, 1995, Vilnius, 2001; R. B. Denhardt/ *Theories of Public Organization*. Marcourt Brace & Company, 2000. – Vilnius, 2001 ir kt

³⁸ Ryšiai su Vokietija gali būti pripažinti labai svarbiais dėl daugelio dalykų. Griuvus Berlyno sienai, suvienijus šalį, tenka spręsti panašias kaip ir Lietuvoje valdymo reformos problemas. Vokietija aktyviai dalyvauja įgyvendinant mūsų šalyje tarptautinius projektus, teikia humanitarinę pagalbą, abiejų šalių pareigūnai nuolat bendradarbiauja sienos apsaugos, muitinės, policijos, valstybių saugumo klausimais, sprendžiant teisės saugos problemas. Negalima pamiršti ir to fakto, kokią didelę paramą gavo ir iki šiol gauna Lietuvos teisės universitetas, ir ypač jo policijos fakultetai, rengiant karjeros statutinių tarnybų pareigūnus, atitinkančius integracijos į Europos Sąjungą reikalavimus.

³⁹ A. Laurinavičius. *Administravimo pareigūnų etika*. – Kaunas: UK, 2001, p. 55–58.

subjektai – aukštesnioji administracija turi pakankamai tobulą instrumentariumą valdyti karjeros procesus, kontroliuoti savo pavaldinių tarnybinę veiklą, jų profesionalumą, atliekamų veiksmų teisėtumą, juridikinius įgaliojimus priimti sprendimus dėl tarnybinės drausmės pažeidimų, gali tarti svarų žodį pavaldiniui siekiant užimti aukštesnes pareigas.

Šios ir kitos vidaus santykių taisyklės yra konstitucinių nuostatų sklaida. Valstybės tarnybas ir jų tarnautojus, pareigūnus, kaip ypatingą socialinę grupę – subkultūrą, išskiria Vokietijos Konstitucija (Pagrindinis įstatymas). Konstitucijos 33 straipsnio 4 ir 5 punktai apibrėžia teisinį bei ištikimybės (*charizmatinį*) tarnybai santykį. Reikalaujama, kad valstybės tarnybų teisinė tvarka būtų grindžiama šių bendruomenių, kastų tradiciniais principais, etosu, palaikančiais pareigūnų kaip administravimo specialistų socialinį statusą.

Suprantama, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija negalėjo įtvirtinti savo tradicijų, statutinių tarnybų etoso, nes nebuvo lemta jo sukurti. Tiesiogiai Konstitucija nereglamentuoja ir karjeros procesų statutinėse tarnybose valdymo. Jos atskiri straipsniai, pavyzdžiui, 33 straipsnis, įtvirtina tik bendrąsias tarnybinės teisės nuostatas:

- piliečių teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus bei
- teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą,
- numatoma, kad karjeros procesai turi būti valdomi pagal specialiuosius įstatymus. Apie tai, pavyzdžiui, byloja Konstitucijos 118 straipsnio 3 pastraipa ir kt.

Būtų klaidinga šiuo požiūriu idealizuoti Nepriklausomos Lietuvos (Antrosios Respublikos) laimėjimus. To meto teisės dokumentai, pavyzdžiui, Milicijos įstatymas, priimtas 1920 m. ir galiojęs iki krašto okupacijos, Policijos tarnautojams komplektuoti instrukcija, priimta 1935 m., bei Laikinieji Lietuvos muitinių įstatai⁴⁰, 1937 m. Muitinių įstatai⁴¹ ir kiti, statutinių institucijų pareigūnų neįvardija karjeros valstybės tar-

⁴⁰ Laikinieji Lietuvos muitinių įstatai. 1919 m. gegužės 2 d. pasirašė Prezidentas A. Smetona, Ministras Pirmininkas A. Sleževičius ir Prekybos bei pramonės ministras J. Šimkus // Laikinosios valstybės žinios. 1919, Nr. 6.

⁴¹ Finansų ministro J. Indrišiuo nurodymu 1938 m. gruodžio 10 d. buvo sudaryta didelės praktinės patirties, laikomų geriausiais specialistais (D. Adomaitis, M. Mackevičius, Č. Mikuckis, Br. Prapuolenis ir kt.), pareigūnų komisija naujam Muitinių įstatų projektui rengti. Projektas 1940 m. pavasarį įteiktas svarstyti Seimui, tačiau dėl prasidėjusio Antrojo pasaulinio karo nespėta priimti.

nautojais. Kaip teigia šio istorinio laikotarpio tyrinėtojai (A. Jakubčionis, Č. Mančinskas, P. Stankeras ir kt.), personalo klausimus valdingai sprendė aukštieji pareigūnai. Vidaus reikalų, prekybos ir pramonės ministrai, atitinkamų departamentų vadovai turėjo plačias teises reglamentuoti šių valstybės struktūrų veiklą, leisti atitinkamas instrukcijas.

Reikia prisiminti, kad tuo metu, pavyzdžiui, atitikti policininkų kvalifikacijos reikalavimus reišė tenkinti policijos personalo komplektavimo instrukcijų keliamus amžiaus, ūgio, svorio, sveikatos reikalavimus bei šiose tarnybose būti išstarnavus reikiama laiką. Iš dalies mokslo cenzo reikalavimai buvo keliami užimant aukštesniojo valdininko pareigas. Antai muitinės tarnyboje ypač daug dėmesio buvo skiriama būsimųjų muitininkų praktinės veiklos žinioms. Tačiau ministrai, aukštieji valdininkai galėjo savo nuožiūra daryti išimtis ir priimti į tarnybą asmenį, ne visai atitinkantį kvalifikacinius reikalavimus. Taigi negalima kalbėti apie savąją pamokančią karjeros procesų valdymo istorinę patirtį. Lietuvoje 1919 m. vasario 10 d. buvo įvesta karo padėtis. Ji truko su trumpu nuo 1926 m. liepos 2 d. iki 1926 gruodžio 17 d. pertrūkiu iki 1938 m. pabaigos. Visos šalies specialiosios institucijos buvo laikomos sukarintomis „jėgos struktūromis“, iš esmės jų valdymas prilygintas kariuomenei. Taigi savo vidaus teisinės tvarkos klausimus turėjo spręsti ne pagal savo tarnybos statutą, o turėjo laikytis Ypatingų valstybės apsaugos įstatų reikalavimų. Šie įstatatai apėmė visas svarbiausias šalies viešojo gyvenimo sritis.

Būtų klaidinga neanalizuoti tuometinio mokslo šaltinių. Mokslo literatūroje (pvz., A. Jakobo, P. Leono, M. Riomerio ir kt.) valstybės tarnautojas nelaikomas vien tik įstaigos vadovų nurodymų vykdytoju, kuriam nereikalingas profesinis pasirengimas⁴². M. Riomeris, analizuodamas savo mokslo darbuose pilietinės visuomenės kūrimo prielaidas, apibrėžė valstybės tarnybos pareigūno ypatumus. Pareigūno statusą, mokslininko teigimu, turėtų lemti jo profesionalumas, nes valstybės tarnautojo vaidmuo – būti piliečio patarėju su iniciatyvos funkcija⁴³. Panašaus požiūrio į pareigūną laikėsi ir kiti to meto teisininkai. Antai A. Jakobas 1933 m. Policijos teisės vadovėlyje kėlė reikala-

⁴² Besikeičiančią policijos pareigūnų kvalifikacijos sampratą atspindėjo ir tuometinė spauda, pavyzdžiui, A. Povilaitis. Kultūrėjame // Policija. 1934, Nr. 21; J. Jašinkas. Savimoka // Policija. 1935, Nr. 7; K. Laucius. Lietuvos policisto tipo formavimasis // Policija. 1937, Nr. 4 (pakartotinas leidimas – R. Tidikis. Policininko etikos bruožai. – Vilnius: Lietuvos policijos akademija, 1994, p. 65–83); Z. Pivariūnas. Kokie turi būti Lietuvos policisto moraliniai privalumai // Policija. 1938, Nr. 24 ir kt.

⁴³ M. Römeris. Valstybė. – Vilnius, 1995, t. 1, p. 55–56.

vimą, kad pareigūnai būtų gerai susipažinę su krašto politiniu gyvenimu, gebėtų gerai susivokti šiuose dalykuose⁴⁴. Tuometinėje spaudoje J. Tomkus rašė:

„Valstybei atstovaujantis tarnautojas turi gebėti skirti, kas gera ir bloga, dora ir nedora, tiesa ir netiesa, teisingumas ir neteisingumas. Nesugebėjimas šių dalykų skirti reikštų „jų nerūšiuoti pagal jų svorį“ ir negalėti siekti, kad jų asmens ir aplinkos gyvenimas būtų rikiuojamas pagal (krašto – A. L.) pasirinkto idealo gaires“⁴⁵.

Iš to galima daryti išvadą, kad Antrosios Respublikos mokslas pripažino tiek objektyvias, tiek subjektyvias karjeros valstybės tarnybos raidos prielaidas, skatino šiuo klausimu formuoti bendrąsias valstybės politines (konstitucines) nuostatas.

3. Galimybių siekti karjeros reliatyvumas

Statutinių tarnybų, karjeros valstybės pareigūnų veikla, jų teikiama socialinės paslaugos, puoselėjamos socialinės vertybės turi savų bruožų. Šios įstaigos (pvz., policija, muitinė) visą parą yra pasirengusios teikti pagal savo kompetenciją paslaugas, rūpinasi valstybės ir visuomenės reikalais. Gyvenimas sudėtingas ir įvairialypis. Kiekviena praktinė situacija reikalauja ypač daug dėmesio atliekant tarnybinius veiksmus, priimant sprendimus. Todėl pareigūnui skirtų užduočių įgyvendinimas vienu atveju gali būti traktuojamas kaip siekiamas rezultatas, kitu – kaip veiklos procesas, o dažniausiai vertinamas kaip mišrus. Pareigūnui privalu gebėti veikti profesionaliai, pasirenkant situacijos sudėtingumą atitinkančius veiklos būdus ir sprendimus. Jų veiklos pagrindas yra valdžios įgaliojimų ir paslaugų teikimo visuomenei vienovė. Šis santykis yra itin sudėtingas reiškiny, jo dėl daugelio aplinkybių neįmanoma detalai formalizuoti:

- tarnybinių santykių *charizmatinis aspektas*, suponuotas etikos, psichologijos, edukologijos bei kitų mokslų, jų keliamų reikalavimų vadovo ir valdinio santykiams. Šio reikalavimo esmė – *sudaryti kuo palankesnes sąlygas vystytis visavertei pareigūno asmenybei*;
- pareigūno subjektyvių teisių ypatumai, kylantys iš tarnybinės veiklos sąlygų, valstybės tarnybos politikos, institucijos tarnavimo visuomenei tradicijų ir kita;

⁴⁴ A. Jakobas. Policijos teisės vadovėlis. – Kaunas, 1933, p. 16–19.

⁴⁵ J. Tomkus. Valstybė ir jos pasaulėžiūra // Vairas. 1939, Nr. 36, p. 690.

- institucijų tarnybos (funkcijų įgyvendinimo) sąvoka apima įvairias institucijų sąveikas, mokymąsi, įgyvendinimo perspektyvų suvokimą ir kontrolę;
- funkcijų įgyvendinimo procese gali būti panaudoti įvairūs mechanizmai, skirti konkretizuoti tikslus, tobulinanti veiklos kultūrą bei technologijas. Ir tai nėra baigtinis sąrašas.

Pagrindinių sąvokų – *valdžia* ir *paslauga*, socialinis būtinumas ir teisinė tvarka bei kitų samprata kinta, t. y. jos priklauso nuo visuomenės raidos suponuotų poreikių, bendrosios valstybės politikos. Iš to plaukia dar viena labai sudėtinga veiklos politikos formavimo ir įgyvendinimo problema. Akivaizdu, kad statutinis pareigūnas negali būti laikomas vien paskirtų užduočių įgyvendintoju. Šią problemą analizavome leidinio I dalyje, tačiau reikia pridurti, kad pareigūnui keliami reikalavimai gebėti atlikti ne tik pavestas užduotis, bet ir naudotis turima diskrecija, yra viena iš pagrindinių sąlygų, lemiančių galimybes siekti karjeros. Būtent gebėjimai prisidėti formuojant novatorišką veiklos politiką yra tas kriterijus, kuris daug lemia skiriant pareigūną į aukštesnes tarnybines pareigas. Pareigūnui kasdien keliami vis nauji, didesni reikalavimai. Jo kompetenciją lemia ne vien žinios, patirtis, bet ir individualūs gebėjimai veikti atsižvelgiant į bendruomenėje susiklosčiusias sąlygas. Todėl labai svarbus pareigūno suinteresuotumas rūpintis savo kompetencija, tobulėti. Valstybės rūpestis – sukurti reikiamas sąlygas savo tarnybų pareigūnų kaip asmenybių raidai.

Iš to plaukia nuostata, kad siekiant šalyje kelti statutinių tarnybų prestižą, reikia ugdyti patį veiklos subjektą – pareigūną profesionalą, gebantį atstovauti pilietinei visuomenei. Būtina moraliai ir teisiškai palaikyti jų pagrįstus interesus tarnauti visuomenei. Kita vertus, reikia sukurti palankias sąlygas kruopščiu, kūrybingu darbu siekti bendruomenės pripažinimo. Šis veiksnys yra vienas svarbiausių siekiant karjeros aukštumų. Problema ta, kad pareigūnas, pelnęs aptarnaujamos visuomenės pagarbą, dažnai lieka nepastebėtas įstaigos kolektyve ar sąmoningai yra ignoruojamas vadovybės. Remdamiesi mūsų socialinių tyrinėjimų rezultatais, galime teigti, kad kruopštūs pareigūnai savo kolektyve, pareigūnų bendruomenėje dažniau patiria diskomfortą negu tie, kurie savo priedermes atlieka atmetinai, tačiau moka ir žino, kam pataikauti. Prisitaikėliškumas, lygybės tarnyboje principo ignoravimas yra sąlygotas neteisingo karjeros procesų valdymo. *Karjeros siekis yra pagrindinis profesionalios veiklos, savo kompetencijos ugdymo motyvas.* Sąmoningai iškreipiant veiklos motyvą, iškreipiama ir visa tarnybos –

institucijos, įstaigos – paskirtis⁴⁶. Taigi karjeros procesų valdymas yra pagrindinis statutinės tarnybos vidaus administravimo klausimas, kuris turėtų būti grindžiamas, pavyzdžiui, kaip deklaruoja Europos policijos etikos kodeksas: veiksmingu atsakomybės mechanizmu, paremtu policijos ir visuomenės bendradarbiavimu ir tarpusavio supratimu⁴⁷. Motyvacijos bei paskatų, kaip karjeros procesų valdymo prielaidų, modeliavimo problemų analizei skirtas kitas leidinio skirsnis.

⁴⁶ A. Laurinavičius. Tarnybinių veiksmų motyvacijos modeliavimas // Policijos pareigūnų ugdymo aktualijos ir patirtis (sud. R. Tidikis). – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1999, p. 58–64.

⁴⁷ Europos policijos etikos kodekso 62 str.

3 skirsnis

ŠALIES STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KARJEROS PROBLEMOS

Nepriklausomybę atkūrusios šalies statutinės institucijos gyvena nesibaigiančių reformų laikmetį. Jos dažniau negu kitos valstybės institucijos yra kritikuojamos žiniasklaidos, nesulaukia didesnio politikų bei visuomenės palaikymo. Trumpai tariant, nuolat jaučia spaudimą, reikalavimą „dirbti geriau“. Ir tai pateisinama, nes nuo policijos, finansinius nusikaltimus tiriančių ar specialiuosius tyrimus atliekančių pareigūnų darbo didele dalimi priklauso šalies teisinė tvarka, visuomenės saugumas.

Vakarų mokslas bei demokratiškų gretimų šalių panašaus pobūdžio tarnybų bei mūsų įstaigų patirtis byloja, kad ne nuo institucijų fasado, o nuo jose dirbančių asmenų kvalifikacijos ir kompetencijos priklauso veiksmingas įstaigoms pavestų funkcijų įgyvendinimas⁴⁸. Iš esmės keičiasi požiūris į verslą, ekonominių procesų valdymą, tačiau valstybės tarnautojo, o ypač statutinės įstaigos pareigūno, suinteresuotumo skatinimas vis dar niekam nesvarbus. Matyt, pas mus dar gana stipri totalitarinio valdymo tradicija, ir daugeliui atrodo, kad pareigūnas yra valdininkas, priklauso virš visuomenės sukurtam „antstatui“, ir kiekvieno piliečio rūpestis – nuo jo apsiginti. Šį iššūkį besąlygiškai priima įstaigų vadovybė ir, neieškodama būdų, kaip keisti pareigūnų socialinį statusą, skatinti juos kūrybingai atlikti pavestas pareigas, savo ruožtu palaiko tam tikrą viešojo administravimo stagnaciją.

Akivaizdu, kad varomoji šių socializacijos procesų jėga yra kompetentingas, iniciatyvus pareigūnas. Pagrindinė jo paskata tobulėti yra karjera, atverianti galimybes kurti savo gerovę, gauti moralinį pasitenkinimą. Todėl, analizuojant šių dienų tikrovę ir kuriant vidaus administravimo modelį, reikia atsižvelgti ne tik į karjeros statutiniam parei-

⁴⁸ Plačiau žr.: A. Laurinavičius. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, t. 3; A. Laurinavičius. Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų karjeros ypatumai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, t. 36(28).

gūnams keliamus reikalavimus, bet remtis ir kitų demokratiškų šalių patirtimi, mokslo rekomendacijomis.

Taigi keičiantis valstybės teisėsaugos funkcijų sampratai, keičiasi specialiųjų tarnybų misija, uždaviniai, pareigūnų vaidmuo bendruomenėje. Reikia sutikti su moksle vyraujančia nuostata, kad institucijos, įstaigos, kurios netobulina savo vidaus administravimo, stengiasi nematyti personalo problemų, nekuria prielaidų teisinėmis priemonėmis valdyti pareigūnų karjeros, šios bendruomenės poreikius atitinkančios paskatų sistemos, anksčiau ar vėliau tampa nepajėgios reaguoti į visuomenės gyvenimo permainas, įgyvendinti joms pavestas funkcijas. Šią hipotezę siekiama pagrįsti analizuojant mokslo šaltinius bei autoriaus atlikto sociologinio tyrimo duomenis. Problema labai sudėtinga ir šiuo darbu nepretenduojama pateikti galutinių jos sprendimų, o daugiau – atkreipti mokslininkų, praktikų bei vadovų, formuojančių personalo valdymo strategiją, dėmesį į esmines pareigūnų karjeros procesų valdymo statutinėje tarnyboje problemas.

1. Šiuolaikinė valstybės tarnybos koncepcija

Reglamentuojant karjeros valstybės tarnybą, vienas iš svarbiausių uždavinių yra stiprinti jos socialinį orientuotumą, sudaryti jos įstaigoms palankias prielaidas aktyviai dalyvauti socializacijos procesuose, prisidėti kuriant brandžią pilietinę visuomenę. Siekiant piliečių gerovės, geriau tenkinti jų augančius poreikius, plėtoti žmogaus teises, nuolat auga viešojo administravimo reikalavimai. Tenkinant visuomenės poreikius, modernizuojamos institucijos, tobulinami viešojo administravimo metodai ir priemonės. Bene ryškiausias skiriamasis laikmečio bruožas tas, kad sparčiai plėtojama valstybės institucijų, tarp jų ir statutinių, funkcija teikti bendruomenei, žmogui socialines paslaugas. Ji dažnai laikoma svarbesne už tradicinį viešąjį administravimą, kontrolę.

Statutinių tarnautojų funkcijų įvairovė suponuoja tam tikrą prieštarą: kasdien žmonės reikalauja sau ir kitiems didesnių teisių, tikisi iš valstybės platesnių savo laisvių palaikymo, o joms palaikyti reikalingos vis didesnės, daug kainuojančios pajėgos. Tačiau valstybės biudžeto galimybės tenkinti augančius teisėsauginius poreikius yra gana ribotos. Šiuolaikinės visuomenės raidos tendencijos yra priešingos – skatina mažinti valstybės biudžetą ir iš jo skiriamas lėšas. Vadinasi, reikalaujama kitaip vykdyti viešąjį administravimą. Taigi šiuo metu labiau nei kada

nors anksčiau pabrėžiama valstybės karjeros tarnybų ir jų pareigūnų priedermė įsilieti į bendruomenę, aktyviai prisidėti kuriant pilietinę visuomenę, kaip vieną iš didžiausių socialinių vertybių⁴⁹. Tikimasi, kad pareigūnas, būdamas savo srities socialinio darbo specialistas, turintis diskrecinius įgaliojimus atlikti savo tarnybines pareigas, pasieks didesnės valstybės ir visuomenės interesų dermės, užtikrins visų bendruomenės pajėgų bendradarbiavimą rūpinantis saugiu žmogaus gyvenimu, saugant jo teises ir pagrindines laisves.

Vakarų šalyse laikomasi nuomonės, kad šiuolaikinės valstybės tarnybos – policija, muitinė, mokesčių inspekcija veikia turėdamos ir valstybės, ir aptarnaujamos bendruomenės įgaliojimus. Valstybės įgaliojimai, arba valdžia, priimta laikyti pareigą palaikyti visuomenėje teisėtą elgesį⁵⁰, arba teisinę tvarką, o bendruomenės įgaliojimus suprantame kaip socialinių normų visumos pripažinimą ir palaikymą tenkinant visuomenės poreikius⁵¹. Įgaliojimų dermė reiškia, kad bendruomenės įgaliojimai turi būti lygiaverčiai turimiems valstybės įgaliojimams, ir atvirkščiai.

Pripažįstant pakitusį valstybės institucijų ir pareigūnų statusą, būtų klaidinga kelti klausimą, pavyzdžiui, kas yra valstybės specialiosios tarnybos: valdžia ar visuomenės paslauga? Toks klausimas gali kilti, kaip teigia A. Vaišvila, dėl tautos ir valdžios nesusikalbėjimo⁵². Demokratiškos valstybės aparatas neturi kitokių interesų kaip tik prisidėti įgyvendinant tautos savitarną. Vientisos valdžios funkciją valstybėje atlieka specialiai tam įsteigtos institucijos bei įstaigos. Remiantis valstybės valdžios funkcijos struktūrine analize, nustatomos kiekvienos institucijos funkcijos. Vadinasi, viešąjį administravimą, kontrolę, atliekamą, pavyzdžiui, policijos, finansinių nusikaltimų tyrimo, muitinės ar mokesčių inspekcijos tarnybų, jų funkcijų nustatymą, negalima vertinti kaip savi-tikslį dalyką. Jis išplaukia iš vientisos tarnybų administracinės veiklos koncepcijos.

⁴⁹ Valstybės tarnautojų pareigą stiprinti pilietinę visuomenę kėlė dar vokiečių klasi-kinės filosofijos kūrėjai, kiti to laikmečio mąstytojai (žr. pirmąjį skirsnį). Suprantama, kad laikas yra kiek pakeitęs šio reikalavimo turinį, tačiau jo esmė – viešojo intereso pirmumas – išlieka.

⁵⁰ Teisėtas elgesys – tai fizinių asmenų, organizacijų elgesys, kuris neprieštarauja teisės normoms, atitinka visuomenės socialinius naudingus tikslus. Žr.: S. Katuoka. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1997, p. 13.

⁵¹ Ten pat.

⁵² A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 588.

Suprantama, kad vientisos valstybinės valdžios koncepcijos pagrindas yra teisė. Tačiau teisė negali būti suprasta vien kaip baigtinė normų visuma. Sprendžiant viešojo administravimo, kontrolės institucijų vidaus administravimo problemas, svarbu vykstančius procesus suvokti plačiau, šią visuomeninių santykių sritį vertinti konceptualiai, susieti su viešosios tvarkos, teisinės tvarkos sąvokomis. Teisės moksle teisėto elgesio, kaip viešosios tvarkos, samprata konkretizuojama išskiriant

- objektyvųjų ir
- subjektyvųjų elgesį⁵³.

Objektyvusis teisėtas elgesys – tai elgesys, atitinkantis teisės normų reikalavimus ir priklausantis teisinio reguliavimo sričiai.

Subjektyvusis teisėtas elgesys priklauso nuo elgesio pobūdžio suvokimo, elgesio motyvų ir tikslų, išsiugdytų gebėjimų vertinti socialinę aplinką. Šiuo požiūriu socialiniai santykiai yra suprantami kaip nebaigtinis procesas, determinuotas daugelio veiksnių, ir pirmiausia – socialinių normų visumos. Tai lemia teisės atvirumą kaip galimybę adekvačiai reaguoti į tikrovę. Teisės atvirumą lemia subjektyvūs teisių ir pareigų vienovė, kitaip sakant, adekvatumą nusako proporcingumo principas, reikalaujantis, kad asmuo turėtų tiek teisių, kiek prisiima ir vykdo pareigų arba prisiima įsipareigojimų. Iš to plaukia reikalavimas, kad pareigūnams, prisiimant naujų pareigų (pvz., kylant karjeros laiptais, atliekant sudėtingesnes užduotis), kartu turi būti didinamos jų teisės – sukurtos prielaidos jiems reikštis kaip savo „atvirų“ teisių subjektams. Taigi subjekto teisių dinamika slypi jo pareigų dinamikoje. Teisės atvirumo reikšmę valstybės tarnyboje taikliai galima apibūdinti A. Vaišvilos pateiktais argumentais:

„Atskirti subjektinę teisę nuo pareigos – tai paversti ją absoliučia ir dėl to – uždara būtimi. Bet kokia nuo pareigos atsiskyrusi teisė jau nėra teisė, ji virsta savo priešybe – privilegija, t. y. įrankiu ne santarvei su artimu palaikyti, o agresijai prieš tą patį artimą vykdyti“⁵⁴.

Pripažinus teisę atvira, valstybinės valdžios koncepcijoje atsiranda „socialinės tvarkos atvirumo“ sąvoka. Praktikos požiūriu ji reiškia, kad, siekiant tenkinti žmogaus poreikius, statutinės įstaigos turi suvokti šališius, kiekvienos bendruomenės santykių ypatumus ir šiuo suvokimu grįsti savo motyvaciją tarnauti. Socialiniai mokslai teigia, kad visuomeninių santykių reguliavimas yra autentiškas, t. y. nulemtas:

- visuomenės gyvenimo būdo,

⁵³ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 12.

⁵⁴ Ten pat, p. 111.

- jos tautinio charakterio,
- istorinės patirties.

Šios nuostatos šiandien laikomos neginčijamomis. Be to, visuomenė yra sudaryta iš daugybės socialinių darinių, turinčių savų interesų, vertybių. Vertindami tuos pačius dalykus, dažnai susiduriame su skirtingais požiūriais. Iš to kyla visiškai pagrįstas viešojo administravimo institucijoms ir jų pareigūnams reikalavimas (pvz., 1999 m. VAI 7 str.) – *turint pareigūno statusą, naudojantis suteiktais diskreiciniais įgaliojimais, privalu tartis su aptarnaujama bendruomene dėl administracinio reglamentavimo*. Įvardijant pareigų ir teisių vienovę kaip pagrindinę prie laidą legalizuoti visų socialinių grupių, tarp jų ir valstybės įsteigtų darinių, interesus viešosios tvarkos požiūriu, kartu „apibendrinama“ jų teisėto buvimo tos tvarkos sąlygomis kompetencija – atskleidžiamas teisių ir pareigų taikomasis aspektas.

Iš to, kas pasakyta, peršasi išvada, kad valstybės institucijos, kaip socialinio darinio interesus, tiek pavaldžių, tiek tiesiogiai nepavaldžių subjektų atžvilgiu, palaikant socialinę tvarką, yra teisėtas tik tuo atveju, kai nepažeidžiamas teisių ir pareigų vienovės principas. Subjektinė teisė dalyvauti palaikant bendrą visuomenės tvarką legalizuojama, socializuojama per atitinkamų pareigų vykdymą kitų socialinių grupių, dalyvaujančių palaikant tą tvarką, atžvilgiu. Tai abipusis šalių išipareigojimas siekti kompromiso. Reikia sutikti su S. Katuokos ir kitų mokslininkų, besigilinančių į šį klausimą, nuomone, kad, pavyzdžiui, policijos veiklos funkcija saugoti žmogaus teises šiuo metu tapo aktualesnė negu bet kada anksčiau⁵⁵. Tą patį būtų galima pasakyti ir apie kitas specialiąsias valstybės tarnybas. Be to, teiginių reikėtų papildyti – ši funkcija įgyja naują kontekstą ir jos realizavimas kelia valstybės įstaigoms, jų pareigūnams vis naujų, ypatingų profesinės atsakomybės reikalavimų, kylančių iš turimos ir metodologiškai plėtojamų jų tarnybinės diskrecijos.

Nuolatinis konsultavimasis su gyventojais, kaip kurti saugų gyvenimą (daryti poveikį įvairiems nestabilumą skatinantiems, grėsmes keliantiems veiksniams), yra pagrindinė viešojo administravimo institucijų ir jų pareigūnų prielaida žinoti žmonių poreikius, per bendradarbiavimą įsilieti į aptarnaujamą bendruomenę. O tai galima traktuoti kaip poreikio valdyti informaciją apie tikrąsias bendruomenės problemas patenkinimą. Pavyzdžiui, kad policija galėtų burti bendruomenę rūpintis savo saugumo reikalais, ji turi turėti pakankamai informacijos apie

⁵⁵ S. Katuoka. Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius: Europos teisės informacijos ir dokumentacijos centras, 1998, p. 65.

nesaugumo priežastis, o bendruomenė ir kiekvienas jos narys turėtų žinoti, kur ir kaip prireikus ieškoti paramos savo saugiam gyvenimui užtikrinti. Vadinasi, policijos ir kitų teisėsaugos bei kontrolės institucijų vaidmuo – tarnauti valstybei ir bendruomenei kuriant demokratinį viešąjį administravimą⁵⁶. Kitaip sakant, pagal šių dienų statutinių įstaigų valdymo koncepciją pirmasis uždavinys – kurti tokį tarnybos modelį, kuris:

- būtų orientuotas įgyvendinti demokratinės šalies teisinės tvarkos palaikymo funkciją,
- sudarytų palankias sąlygas pareigūnams spręsti valstybės ir bendruomenės jiems keliamus uždavinius – palaikyti socialinę tvarką.

Galima daryti prielaidą, kad pareigūnas valstybės įgaliojimus gauna per įstatymus, o bendruomenės – per jos poreikių, gaunamos informacijos apie grėsmes, kylančias žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, suvokimą⁵⁷. Tai rodo gerokai pakitusį statutinių valstybės tarnybų socialinį vaidmenį, sparčiai plėtojamus karjeros tarnybų pareigūnų–profesionalų diskrecinius, veikti savo nuožiūra (remiantis socialinių normų visuma), tenkinant bręstančios pilietinės visuomenės poreikius, įgaliojimus. Pakitusi viešojo administravimo samprata suponuoja būtinybę skirti ypač daug dėmesio pareigūnų motyvacijai, paskatoms atlikti savo funkcijas profesionaliai, kūrybingai, pačiomis sudėtingiausiomis sąlygomis nevengiant asmeninės atsakomybės. Vienas iš tokių veiksmų yra pareigūnų karjera. Racionaliai valdant karjeros procesus, siekiama skatinti visavertės asmenybės raidą, sudaryti prielaidas reikštis jo individualybei, savo darbu pelnyti bendruomenės pagarbą, užtikrinti savo gerovę.

⁵⁶ Demokratinis viešasis administravimas visuotinės kokybės vadybos kontekste reiškia, kad turėtų būti skatinama viešojo administravimo institucijų, visuomeninių organizacijų ir piliečių iniciatyva siekti aukštesnės gyvenimo kokybės bei atsakomybės už rezultatus. Žr.: A. Šakočius. Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtumą. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000, p. 42.

⁵⁷ Žmogaus teisės ir pagrindinės laisvės įtvirtina Jungtinių Tautų 1966 m. Tarpautinė žmogaus teisių chartija, 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija bei dešimtys iš šių kodeksų plaukiančių tarptautinių dokumentų – rezoliucijų, deklaracijų, konvencijų, rekomendacijų – žmogaus teisių klausimais.

2. Pareigūnų karjeros procesų valdymas

Valstybės institucijų vidaus administravimą reglamentuojantys įstatymai karjeros principą paprastai išskiria kaip vieną iš pagrindinių valstybės tarnybos principų. Remiantis Lietuvos įstatymais, institucijoms keliamas reikalavimas asmenis į valstybės tarnybą priimti konkurso tvarka „neterminuotam darbui“. Konkurencijos būdu „pretendentai“ gali siekti aukštesnių ar kitų pareigų, laikantis skaidrumo principo: objektyviai įvertinant jų profesinį pasirengimą, išgūdžius ir kitus pranašumus. O tai reiškia, kad turi būti sukurtas valstybės tarnybos karjeros procesų teisinis valdymo mechanizmas. Vadinasi, reikia atsakyti į klausimą, ar toks mechanizmas sukurtas, galioja ir veikia?

Esminį posūkį valstybės tarnybos politikoje žymi Lietuvos Seimo 1999 m. priimtas Valstybės tarnybos įstatymas⁵⁸ (toliau – VTĮ) bei Viešojo administravimo įstatymas⁵⁹ (toliau – VAI). Juose įtvirtinti pagrindiniai valstybės karjeros tarnybos principai, valstybės karjeros tarnautojo⁶⁰ statuso samprata ir tokio pobūdžio valstybės institucijos, įstaigos, jos tarnautojų, pareigūnų vidaus administravimo bei jų tarnybinės veiklos teisiniai pagrindai. Įstatyme pateiktas karjeros valstybės tarnautojo apibrėžimas atskleidžia šios sąvokos turinį – tai valstybės tarnautojas, priimtas į tarnybą:

- a) konkurso būdu;
- b) neterminuotam laikui;
- c) prisiekęs valstybei;
- d) turintis galimybę nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų tarnyboje (VTĮ 2.7 str.)

Naujosios 2002 m. redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatyme (naujoji VTĮ redakcija) pateiktas kiek kitoks šios sąvokos apibrėžimas. Karjeros valstybės tarnautojas – tai:

- valstybės tarnautojas, priimtas į pareigas neterminuotam laikui ir
- turintis galimybę šio įstatymo nustatyta tvarka įgyvendinti teisę į karjerą valstybės tarnyboje (VTĮ 2.5 str.).

⁵⁸ Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas, 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII–1316. Straipsnyje remiamasi naująja šio įstatymo redakcija: Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymas Nr. IX–855 // Žin., 2002, Nr. 45–1708.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII–1234.

⁶⁰ Karjeros valstybės tarnautojas – viešojo administravimo valstybės tarnautojas, konkurso būdu priimtas į tarnybą neterminuotam laikui, prisiekęs valstybei ir turintis galimybę nustatyta tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų (VTĮ, 2.7 str.).

Deja, įstatymuose nepateikta valstybė karjeros tarnybos sąvoka. Reikia iš anksto pasakyti, kad sąvoka karjeros valstybės tarnyba nevartojama ir specialiųjų institucijų – departamentų, tarnybų – teisės aktuose. Kodėl? Tai klausimas, į kurį mokslininkai ir specialistai turėtų atsakyti nedelsdami. Kaip jau rašyta, sąvokos yra pagrindinė priemonė, socialinių reiškinių mokslinės analizės įrankis, o neturint „įrankių“, negalima išsamiai apibrėžti valstybės tarnybos administravimo strategijos, mokslininkai ir praktikai negali susitarti dėl bendrų veiklos tikslų ar laukiamų tos veiklos rezultatų⁶¹. Todėl kategorijų sampratą reikia analizuoti valstybės tarnybos konteksto požiūriu.

Įstatymas pateikia *statutinio valstybės tarnautojo* apibrėžimą. Juo laikomas kiekvienas valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymu patvirtintas statusas, nustatantis:

- specialias priėmimo į valstybės tarnybą ir
- atsakomybės bei kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas;
- viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu (VTĮ 2.6 str.).

Statutinę karjeros tarnybos sampratą papildo VTĮ 4 straipsnis. Jis iš valstybės tarnautojų visumos išskiria statutinius pareigūnus ir nustato, kad *statutiniams valstybės tarnautojams šio įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai ar Diplomatinės tarnybos įstatymas, išskyrus šio įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką*.

Vadinasi, galima daryti prielaidą, kad tarnybos apibrėžimas, karjeros procesų mutinėje, policijoje ar kitoje statutinėje karjeros tarnyboje, dar vadinamoje statutinės drausmės, specialiojoje tarnyboje, reglamentavimas yra priskirtas šių tarnybų specialiesiems teisės aktams. Šis įstatymas įpareigojo nustatyti terminu⁶², atsižvelgiant į laikmečio poreikius, parengti ir pateikti Seimui statutinių valstybės tarnautojų statusą

⁶¹ Kodėl šalies įstatymai nepateikia išsamių statutinės karjeros institucijos, įstaigos sąvokų? Tai sunkus klausimas, reikalaujantis nuodugnios teorinės ir praktinės analizės. Remiantis šalyje vykstančių procesų stebėjimais, galima daryti tik atsargias prielaidas, kad neturime šių institucijų raidos koncepcijos ir vengiama pateikti kategorijų apibrėžimus dėl nenoro susidurti su stipria opozicija. Kita vertus, pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerija vis grįžta prie bandymo visus „aprengti“ uniforma, statutines tarnybas siekiama prilyginti karinėms.

Galima įvardyti ir kitas aplinkybes, kurios perša mintį atsisakyti „pareigūno“ sąvokos, tačiau šie klausimai turėtų būti išanalizuoti, o sąvokos, pateiktos kaip mokslškai pagrįstos statutinės tarnybos koncepcijai reikšti.

⁶² Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas įpareigojo per 2 metus (iki 2001 m. liepos mėn.) parengti ir pateikti Seimui statutinių karjeros valstybės tarnautojų statusą nustatančių įstatymų ar statutų projektus, tačiau terminai buvo vis atidedami.

nustatančių įstatymų arba statutų projektus (1999 m. red. VTĮ 78.4 str.). Galima daryti prielaidą, kad šiuose dokumentuose turėtų būti pateiktos ir specialiosios sąvokos.

Lietuvos Respublikos Seimas 2000 m. spalio 17 d. (Nr. VIII–2048) priėmė Policijos veiklos įstatymą, 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX–1538 patvirtintas Vidaus tarnybos statutas, skirtas visoms Vidaus reikalų sistemos statutinėms įstaigoms (vidaus reikalų įstaigos yra: Policijos departamentas, Vadovybės apsaugos departamentas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, Valstybės sienos apsaugos tarnyba), 2003 m. birželio 19 d. (Nr. 17–1635) priimtas Tarnybos Lietuvos Respublikos munitinėje statuto pakeitimo įstatymas. Munitinės veiklos įstatymo bei kitų norminių aktų, skirtų sukurti užbaigtą atitinkamų institucijų teisinio reglamentavimo sistemą, projektai rengiami. Pagal valstybės tarnybos reglamentavimo koncepciją reikėtų manyti, kad šie norminiai dokumentai papildys, patikslins VTĮ normas, išsamiai reglamentuos specialios valstybės tarnybos teisinius santykius.

Vidaus tarnybos statuto 4.1 straipsnis pateikia statutinės įstaigos apibrėžimą: *vidaus reikalų statutinė įstaiga – valstybės politiką visuomenės saugumo srityje įgyvendinantis Vidaus reikalų ministerijos valdymo srities viešasis juridinis asmuo, kurio pareigūnų tarnyba organizuojama statutiniais pagrindais*. Mūsų manymu, jis yra nepakankamas, ne toks išsamus, kaip, pavyzdžiui, statutinio valstybės tarnautojo apibrėžimas, pateiktas VTĮ ir, kaip tai numato VTĮ, nesudaro prielaidų statutinių institucijų ir įstaigų vidaus santykius išskirti kaip savarankišką teisinio reguliavimo objektą. Pagal šį apibrėžimą galima suprasti, kad statutinės tarnybos yra visos valstybės, savivaldybės viešojo administravimo įstaigos, ir jų pareigūnai naudojami tomis pačiomis pilietinėmis bei politinėmis teisėmis kaip ir kiti asmenys. Tai neatitinka tikrovės.

Svarbu atkreipti dėmesį į šio pobūdžio santykius reglamentuojančias tarptautines sutartis. Tarptautinės teisės požiūriu šių tarnybų (pvz., policijos, munitinės) pareigūnai (išskyrus ypatingus atvejus) turi paklusti bendrajai teisei, baudžiamąjo proceso reikalavimams ir paskirtoms bausmėms⁶³. Europos policijos etikos kodekse⁶⁴ numatoma galimybė kuo plačiau naudotis tomis pačiomis kaip ir kiti piliečiai teisėmis, yra viena iš teisinės valstybės bei policijos integracijos į visuomenę, kuriai ji

⁶³ Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001)10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d., 4 str. komentaras.

⁶⁴ Europos policijos etikos kodekso 31 str.

tarnauja, bruožų. Šiuo požiūriu pateiktas vidaus reikalų statutinės įstaigos apibrėžimas atitinka tarptautines nuostatas.

Tačiau yra ir kitas statutinės tarnybas išskiriantis iš kitų valstybės tarnybų aspektas, kuris reikalauja atsižvelgti į šių įstaigų vidaus valdymo objektyvias ir subjektyvias pareigūnų (kaip atitinkamų įstaigų subjektų) veiklos aplinkybes, kitaip sakant, pareigūnui turi būti pakankamai aišku, kokie teisės aktai, statutai, deontologijos kodeksai reglamentuoja tarnybinius santykius, apibrėžia pareigūno diskrecines galias. Pavyzdžiui, Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos deklaracijos dėl policijos 690 (1979 m.) rezoliucija deklaruoja, kad *policijos pareigūnus privalu aprūpinti instrukcijomis, kur būtų aiškiai ir tiksliai nurodyta, kokiomis aplinkybėmis ir koku būdu gali būti panaudotas ginklas*. Todėl kiekvienos šalies pareigūnų statutinį elgesį, lemiantį karjeros siekių sėkmę, reglamentuoja specialūs teisiniai dokumentai:

- atitinkamos tarptautinės sutartys,
- valstybės tarnybą reglamentuojantys bendrieji bei specialieji teisės aktai, skirti atskiroms statutinėms karjeros valstybės tarnyboms, bei
- žinybiniai nuostatai, instrukcijos, rekomendacijos, priimtose tenkinti konkrečios institucijos arba įstaigos, bendruomenės poreikius.

Būtent tai, kaip vieną iš ryškiausių skirtumų, reikėtų įvardyti apibrėžiant statutinę įstaigą, išskiriant ją iš kitų valstybės tarnybos įstaigų. Tai sudėtinga problema. Darbe apsiribosime esminių nuostatų, neatitinkančių šių dienų karjeros procesų valdymo sampratos, kritiška analize.

3. Pagrindinių karjeros nuostatų analizė

Karjeros procesų valdymui skirtas ne vienas VTĮ skirsnis, be to, tiesiogiai ar iš dalies įstaigų vidaus administravimą reglamentuoja daugelis kitų įstatymų arba jų straipsnių. Šie skirsniai (3 ir 4) skirti tikrovės problemų iki 2002 m. (knygos rengimo laikotarpiu) analizei. Remiantis knygoje pateikta medžiaga bei stebint paskutinių metų įvykius, suinteresuotam skaitytojui turėtų būti nesunku pačiam spręsti apie ryškėjančius statutinių tarnybų administravimo pokyčius bei tendencijas.

Kaip minėjome, karjeros procesų valdymo pradžia yra priėmimo tarnybon faktas. VTĮ 3 skirsnio 11 straipsnis „Priėmimas į karjeros

valstybės tarnautojų pareigas“ numato pretendentų priėmimą viešo konkurso būdu ar be konkurso, išlaikius atitinkamą egzaminą ar po „pokalbio“. Statutinės karjeros tarnybos šio įstatymo 1 skirsnio 4 straipsnyje išskirtos, ir priėmimą tarnybon turėtų reglamentuoti specialieji statutinių institucijų teisės aktai.

2000 m. Policijos veiklos įstatymas (toliau – PVĮ) nustato, kad „policijos pareigūnų skyrimo ir atleidimo iš pareigų tvarką ir pagrindus nustato šis įstatymas (...)“ (PVĮ 14.10 str.), nors iš tikrųjų dažnai yra kitaip. PVĮ reglamentacija apsiriboja šiuo teiginiu. Su šio santykio normatyvinio požiūrio neapibrėžtumo padariniais susiduriame praktikoje. Kaip rodo personalo formavimo praktikos analizė, skiriant į pareigas dažnai neatsižvelgiama į karjeros principo reikalavimus, todėl pagrįstai kyla klausimas, ar policijos pareigūnas apskritai yra priskiriamas prie karjeros valstybės tarnautojų?

Atsakymą į šį klausimą turėtų pateikti PVĮ bei kiti policijos įstaigų ir jų pareigūnų administravimą norminantys teisės aktai. Pagal šį įstatymą policijos įstaiga laikoma įstatymų nustatyta tvarka įsteigtas juridinis asmuo (PVĮ 2.2 str.). Policijos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, į policijos įstaigą priimtas statutiniu valstybės tarnautoju (PVĮ 2.4 str.). Statutinis valstybės tarnautojas – valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu (VTĮ 2.6 str.).

Ne mažiau klausimų kyla dėl PVĮ 10.2 straipsnio nuostatos taikymo. Ji nustato, kad „Policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarką nustato policijos generalinis komisaras“, o ne įstatymų leidėjas. Vadinasi, karjeros procesų valdymas peržengia įstatymo ribas ir neturi nieko bendra su diskrecijos samprata (diskrecija negali būti painiojama su voliuntarizmu). Peršasi išvada, kad įstatymas sukuria precedentą, leidžiantį išsaugoti valstybės tarnybos administravime voliuntarizmo principą, išsaugoti autoritariniam režimui būdingus karinės tvarkos palaikymo principus.

Reikia pridurti, kad PVĮ neįtvirtina ir skaidrumo principo⁶⁵, nereikalaujama tarnybon priimti, kaip tai numato, pavyzdžiui, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos Rec (2001)10, objektyviai

⁶⁵ Vidaus tarnybos statuto 3.5 straipsnis deklaruoja, kad pagal skaidrumo principą bet kokia pareigūno veikla vykdant pareigas turi būti vieša ir atvira, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Tad kyla klausimas, ar šis įstatymas teisinis, jei eliminuoja tokias svarbias policijoje dirbančių asmenų žmogaus ir pilietines teises.

įvertinus pretendentų „asmeninę patirtį bei kvalifikaciją, atitinkančią policijai keliamus reikalavimus“⁶⁶. Todėl galima teigti, kad iki 2003 m. išliko reali grėsmė, apie kurią dar G. Hėgelis įspėjo, formuoti tarnybas „privatų ryšių pagrindu“. Kaip rodo žiniasklaidoje (pvz., dienraščiuose „Lietuvos rytas“, „Respublika“ ir net savaitraštyje „Sargyba“) šiuo klausimu reiškiamos nuomonės, sociologiniai tyrimai, cilinis pilietis tokią personalo atrankos formą traktuoja kaip palankią plisti korupcijai. Šią visuomenės reiškiamą nuomonę patvirtino ir mūsų atlikto tyrimo, kurio duomenų analizę pateikiame kitame skirsnio paragrafe, rezultatai.

VTĮ 5 skyrius „Valstybės tarnautojų karjera“ išsamiai reglamentuoja pareigūnų paaukštinimą, tarnybinę kaitą, tarnybinės veiklos vertinimą ir kitus klausimus. Įvairių statutinių karjeros valstybės tarnybų tarnautojo veikla turi daug ypatumų, ir negalima šių klausimų spręsti bendra, šio įstatymo reglamentuota, tvarka. Vertinant policijos, muitinės ar kitų statutinių organizacijų pareigūnų veiklą, paprastai prieš tai atliekama jų atestacija⁶⁷. Tačiau atestacijos reglamentavimo klausimai teisės požiūriu taip pat nėra pakankamai aiškūs, o svarbiausia – neapibrėžti tarnybinės veiklos vertinimo kriterijai⁶⁸. Taigi įstatymas neduoda atsakymo į pagrindinį statutinio karjeros tarnautojo klausimą, ar pareigūnas turi galimybę teisiškai reglamentuota tvarka siekti aukštesnių ar kitų pareigų lygios konkurencijos būdu?

⁶⁶ Vidaus tarnybos statuto 6 straipsnis „Reikalavimai asmeniui, pretenduojančiam į vidaus tarnybą“ numato tik bendrus reikalavimus. Šiuo metu rengiami pareigybių aprašymai, nustatantys specialius kvalifikacinius reikalavimus. Pavyzdžiui, Lietuvos muitinės kvalifikacinių reikalavimų analizė pateikta straipsniuose: R. Jovaišienė. Lietuvos muitinės pareigūnų pareigybių kvalifikacinių reikalavimų nustatymo problema // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 48(40); A. Laurinavičius, R. Jovaišienė. Muitinė ir tarnybinės karjeros problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 49(41).

⁶⁷ Policijos pareigūnų atestavimas buvo atliekamas remiantis Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statutu, patvirtintu Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. liepos 29 d. nutarimu Nr. 304. Atestavimą deklaratyviai nustato 39–42 straipsniai. Naujasis Vidaus tarnybos statutas, patvirtintas Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX–1538 (18 str.), menkai keičia ankstesnę atestavimo tvarką.

⁶⁸ Personalo vertinimas yra vienas iš svarbiausių karjeros procesų valdymo instrumentų. Literatūroje galima rasti įvairių veiklos vertinimo metodikų. Autoriaus manymu, besidominčius šiais klausimais gali sudominti universalaus personalo vertinimo blanko (УБАОП–93–ТАИ), naudojamo Rusijos Federacijoje vertinant karjeros tarnybų pareigūnus, pavyzdys. Žr.: Служебная карьера. Под общей редакцией Е. В. Охотского. – Москва: Экономика, 1998, с. 271–280.

Priimtas Vidaus tarnybos statutas, nauja Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto redakcija, kitų statutinių įstaigų vidaus valdymą reglamentuojantys dokumentai vis labiau pabrėžia šios santykių srities ypatumus, nustato aiškesnes atestacijos procedūras. Tačiau išlieka gana daug neaiškumų, kaip siekti karjeros, jaustis saugiam ir užtikrinti, kad visi statutinės tarnybos pareigūnai prieš įstatymą yra lygūs ir kad jų teisėti interesai gali būti apginti remiantis įstatymu. Pavyzdžiui, abejonių kelia Vidaus tarnybos statuto 18 straipsnio nustatyta pareigūnų atestacijos tvarka. Ją nustato politikas, o pagrindas – „prireikus“:

- prireikus vidaus reikalų ministras, vidaus reikalų centrinės įstaigos vadovas ar vidaus reikalų įstaigos vadovas savo įsakymu gali surengti neeilinę sau pavaldžių pareigūnų atestaciją (18.3 str.);
- pareigūnų atestavimo tvarką nustato vidaus reikalų ministras (18.4 str.).

Pagal šį dokumentą pareigūnų karjera turėtų būti grindžiama vidaus reikalų ministro, o ne įstatymo nustatytais reikalavimais konkrečioms pareigoms eiti. Išliekantis senasis požiūris į karjeros procesų valdymą išsaugo net tiesioginę politinių partijų įtaką (ministras atstovauja politinei partijai, įgyvendina jos programą) policijai ar kitai statutinei įstaigai. Iš to, kas pasakyta, galima daryti kai kuriuos apibendrinimus:

- a) karjera turi būti analizuojama bendrame valstybės institucijų, įstaigų ir jų pareigūnų administravimo koncepcijos kontekste;
- b) pareigūnas gauna valstybės ir bendruomenės įgaliojimus ir pats turi jausti pareigą juos įgyvendinti vienodai atsakingai;
- c) karjeros valstybės tarnybos pareigūno teisinis statusas, vykdant savo funkcijas, turi apsaugoti jį nuo politinės įtakos, lobistinių interesų ir pan.;
- d) karjeros procesų valdymas turi remtis lygybės prieš įstatymą principu, todėl teisinės, demokratinės valstybės (savivaldybės) karjeros statutinis pareigūnas turi turėti aiškias gaires siekti karjeros.

Vienas iš pagrindinių teisinės, demokratinės valstybės nuostatų, kad „niekas negali būti nei aukščiau, nei žemiau įstatymo“, todėl sprendžiant šių tarnybų personalo karjeros valdymo klausimus, atsiranda valstybės, visuomenės pareigos:

- įtvirtinti karjeros bei skaidrumo principus;
- skatinti visavertės asmenybės raidą;
- sudaryti sąlygas reikštis jo individualybei;
- ugdyti profesinius gebėjimus.

4. Šalies policijos ir muitinės pareigūnų karjeros valdymo problemos

Remdamasis istorine šio reiškinių analize, atskleistais dėsningumais analizuojant sukaupią Vakarų patirtį, autorius atliko pirminį sociologinį tyrimą. Buvo prašoma respondentus išsakyti savo nuomonę statutinių karjeros valstybės tarnybų personalo valdymo strategijos klausimais:

- ar pats pareigūnas turi poreikį siekti karjeros?
- ar žino mechanizmą, leidžiantį pačiam valdyti savo karjeros procesus?
- kokias turi galimybes per dvejus artimiausius metus, sistemingai tobulindamas savo kvalifikaciją, būti paskirtas į aukštesnes pareigas ir kt.

Šio tyrimo tikslas – išsiaiškinti statutinių karjeros valstybės tarnautojų karjeros procesų valdymo problemas, atkreipti mokslininkų bei praktikų dėmesį į pareigūnų karjeros poreikius, visuomenės (valdžios) poreikį palaikyti jų teisėtus interesus (teises), atsižvelgiant į visuomeninių santykių raidos tendencijas.

Viena svarbiausių teisinės visuomenės sukūrimo prielaidų yra pačios visuomenės socialinės kokybės, kuri įvardijama kaip pasiekta pilietiškumo branda, arba socialinis atvirumas, suvokimas. Analizuojant šią problemą sisteminiu požiūriu, statutinės valstybės tarnybos, jos pareigūnų karjeros valdymo problemos turi būti analizuojamos bendrame socialinių procesų kontekste, atsižvelgiant į nuostatą, kad, pilietinėje, arba atviroje, visuomenėje asmens subjektinės teisės plečiamos dauginant pareigų. Tačiau čia susiduriama su prieštaravimu. Griežtai nustatytos teisės ir pareigos lemia pareigūno teisinio statuso uždaramą, o kartu ir jo egzistencijos nesaugumą⁶⁹.

Kita vertus, atskiros valstybės tarnybos, jų pareigūnai, kaip ir visi kiti socialiniai dariniai ar individai, nepajėgūs vieni spręsti savo egzistencijos, karjeros, kaip ypač svarbių savo egzistencijai, klausimų. Todėl tarnybiniai santykiai turi būti legalizuoti, įtvirtinti bendromis socialinėmis taisyklėmis. Vadinasi, karjeros procesai turi būti analizuojami vienovės ir įvairovės koegzistencijos požiūriu.

⁶⁹ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje, p. 109.

Be to, sprendžiant iš atlikto tyrimo rezultatų, tokio pobūdžio sociologinės apklausos, pokalbiai su pareigūnais skatina gilintis į karjeros sąvokos turinį, padeda suvokti karjerą kaip natūralų valstybės tarnyboje dirbančio asmens poreikį geriau suvokti statutinio karjeros pareigūno statuso visuomenėje ypatumus.

Tyrimas atliktas 2002 m. pirmoje pusėje. Jame dalyvavo įvairaus rango pareigūnai, dirbantys Lietuvos policijos bei muitinės įstaigose. Analizuojant apklausos duomenis, išskirtos trys respondentų grupės:

1. 170 policijos pareigūnų atsakymai suskirstyti į mažesnes grupes pagal respondentų turimą tarnybinį stažą:

- a) iki 3 m. apklausta 60 asmenų;
- b) 3–5 m. – 50 asmenų;
- c) 6–9 m. – 40 asmenų;
- d) turinčių 10 m. ir didesnę stažą – 20 asmenų.

2. 114 muitinės pareigūnų. Lietuvos muitinė buvo įsteigta atkūrus Nepriklausomybę. Joje dirba žmonės, neturintys specialaus aukštojo išsilavinimo. Aukštos kvalifikacijos muitinės pareigūnai pradėti rengti 2001 m. Lietuvos teisės universitete. Todėl, atliekant sociologinę apklausą, buvo apklausti didesnę tarnybinę patirtį turintys asmenys:

- a) 5–9 m. tarnybos stažą – 52 asmenys;
- b) 10 ir daugiau m. – 62 asmenys.

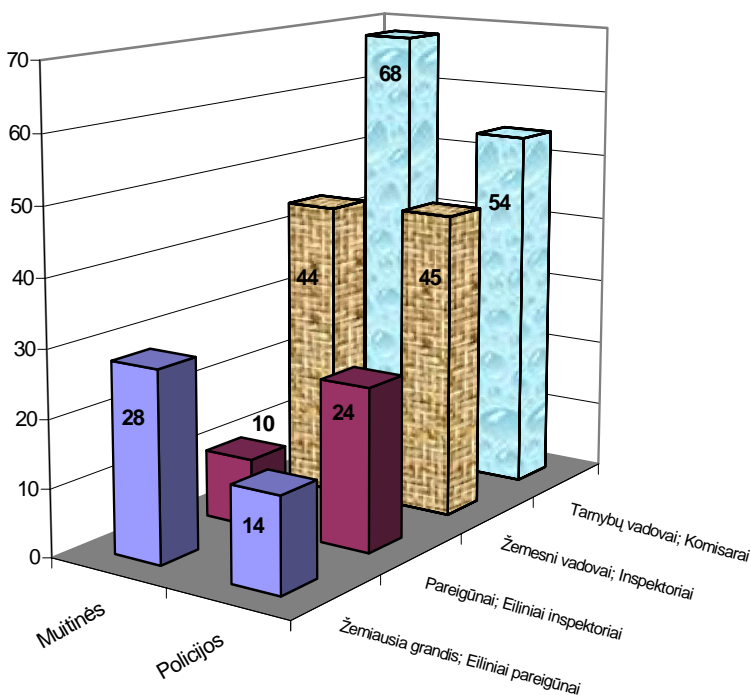
3. Sociologinėje apklausoje dalyvavo 32 policijos pareigūnai, dirbantys įvairiuose Lietuvos policijos komisariatuose ir neakivaizdiniu būdu studijuojantys Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto magistrantūroje. Jie tyrime sąlygiškai įvardyti kaip „ekspertų grupė“. Ši respondentų grupė, autoriaus nuomone, yra pakankamai kompetentinga analizuoti įstaigų personalo karjeros problemas, atsakyti į pateiktus klausimus istoriniame, demokratinių institucijų administravimo sukauptos pozityviosios patirties kontekste, nes pagal bakalaurų studijų programą yra išklause įvairius su tiriama problema susijusius mokomuosius dalykus.

Pareigūnams buvo pateiktas iš anksto parengtas klausimynas. Prieš rašydami atsakymus, respondentai išklause kiekvieno klausimo komentarų. Apklausoje dalyvavo ir su kiekvienu respondentu bendravo jos organizatorius. Apklausa buvo anoniminė, nes didžioji dalis kaltintų pareigūnų (apie 80 proc.) panoro likti anonimais⁷⁰.

⁷⁰ Klausimų lapuose yra visa informacija apie respondentų lytį, amžių, einamas pareigas, išsilavinimą, specialybę (specialybes), keltą kvalifikaciją ir kt. Be to, dalis respondentų užrašė savo pavardę, visi – darbo vietą.

Iš atsakymų į pirmą klausimą buvo norima sužinoti respondentų nuomonę apie karjeros svarbą įvairaus rango pareigūnams – *kas daugiausiai dėmesio skiria karjerai, o kas iš pareigūnų tiesiog dirba savo darbą, neturėdamas jokių didesnių karjeros tikslų?* Dalis respondentų (apie 10–15 proc.) manė, kad siekimas karjeros ir kruopštus darbas vienas kitą papildo. Jų nuomone, karjeros reikia siekti kruopščiai dirbant ir apklausos lape pažymėjo abi pozicijas.

Apklausos duomenimis, apie 35 proc. policijos ir 38 proc. muitinės pareigūnų pirmiausia rūpinasi karjera ir atitinkamai apie 57 proc. ir 74 proc. daugiausia dėmesio skiria tam, kad kuo geriau atliktų savo darbą.



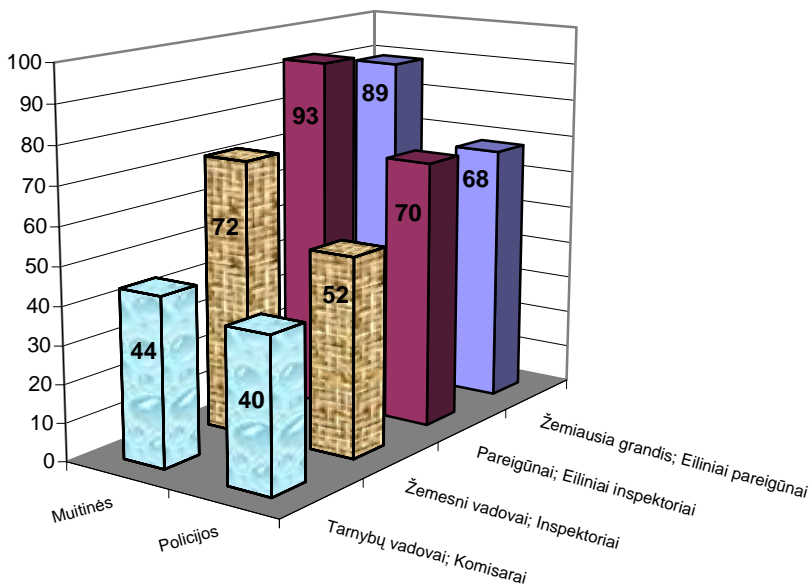
22 grafikas. Pareigūnų, darančių karjerą, proc.

Ekspertų grupės respondentų atsakymai buvo atitinkamai 41 proc. ir 68 proc. Reikėtų atkreipti dėmesys į tai, kad skirtingą darbo stažą turinčių respondentų požiūris į vadovų ir eilinių elgesį skiriasi. Ypač skiriasi 6–9 m. praktinio darbo stažą turinčių respondentų nuomonė į aukštesnio ir žemesnio rango vadovus. Jų manymu, 66 proc. policijos ir 75 proc. muitinės tarnybų vadovų daugiausia dėmesio skiria savo karjeros reikalams ir atitinkamai 34 proc. ir 50 proc. pakankamai dėmesio skiria savo tiesioginių pareigų vykdymui. Šias tendencijas rodo visų respondentų apibendrinta nuomonė (žr. 22 ir 23 grafikus). Tuo tarpu, jų teigimu, tik kas dešimtas (10–15 proc.) žemiausio rango pareigūnas puoselėja savo karjeros planus, o didžioji dauguma – tiesiog dirba savo darbą, atlieka gautas užduotis. Savo nuomonę respondentai grindžia tuo, kad šie asmenys dažnai nesugeba objektyviai vertinti savo gebėjimų. Eiliniai pareigūnai, ypač dirbantys vos metus kitus, nesugeba savo galimybių vertinti ne tik organizacijos (pvz., Policijos departamento, Muitinės departamento), bet ir savo įstaigos (pvz., policijos komisariato, nuovados, teritorinės muitinės ar posto) požiūriu.

Tai viena iš neatidėliotinai spęstinių personalo valdymo problemų, kurią įstaiga pirmiausia turėtų išsamiai ištirti, nustatyti bent svarbiausias aplinkybes (norminė bazė, jos prieinamumas, pareigūnų šiais klausimais informuotumas, kolektyvo psichologinis klimatas, moralinės nuostatos jų atžvilgiu ir kt.), varžančias žemesnio rango pareigūnų karjeros siekių motyvaciją⁷¹.

Duomenų analizė leidžia tvirtinti, kad pareigūnai nėra abejingi savo ir kitų karjerai, todėl iš atsakymų į kitus klausimus buvo siekiama gauti informacijos, kokios jiems žinomos galimybės valdyti, daryti poveikį savo karjerai, kokias jaučia bei kaip vertina grėsmes kopdami karjeros laiptais.

⁷¹ Pareigūnų kvalifikaciniai reikalavimai, galimybės statutinėje įstaigoje siekti tarnybinės karjeros plačiau analizuojamos: A. Laurinavičius, R. Jovaišienė. Muitinė ir tarnybinės karjeros problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, t. 49(41).



23 grafikas. Pareigūnų, dirbančių savo darbą, proc.

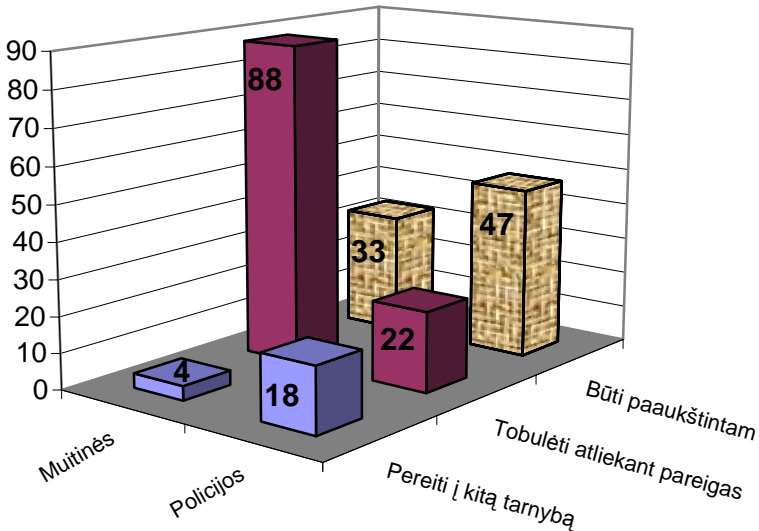
Valstybės tarnybos valdymo problemas tyrę mokslininkai (J. E. Lane, R. B. Denhardt, D. Klingner, J. Nalbandian, E. Ochotski ir kt.) pastebi, kad *tarnautojams paprastai labiau rūpi turimas darbas, negu perejimas į naujas aukštesnes pareigybes*. Tai gana sudėtingas sociologinių tyrinėjimų klausimas. Todėl, siekiant objektyvesnės informacijos, apie karjeros planus respondentams buvo pateikti du tarpusavyje susiję klausimai:

1. kuo dauguma pareigūnų labiausiai rūpinosi (savo karjeros planavimu; turimu darbu; pasinaudoti pasitaikančiomis galimybėmis ir kt.);

2. kokių turi karjeros siekių (pereiti savo tarnyboje į aukštesnes pareigas; tobulėti einant tas pačias pareigas; pereiti į kitos tarnybos panašias pareigas ir kt.).

Gauti duomenys leidžia daryti prielaidą, kad reikia sutikti su mokslininkų pateiktu teiginiu – daugiau negu kas antras apklaustasis

patvirtino savo susirūpinimą išsaugoti turimą darbą ir dar didesnė respondentų dalis siekia tobulėti, plėtoti savo galimybes einant turimas pareigybes (žr. 24 grafiką).



24 grafikas. Karjerą planuojančių pareigūnų proc.

Mažesniųjų grupių respondentų atsakymų analizė rodo esant aplinkybių, kurios galėtų būti atskiru personalo administravimo studijų objektu. Savo karjeros procesus bando planuoti:

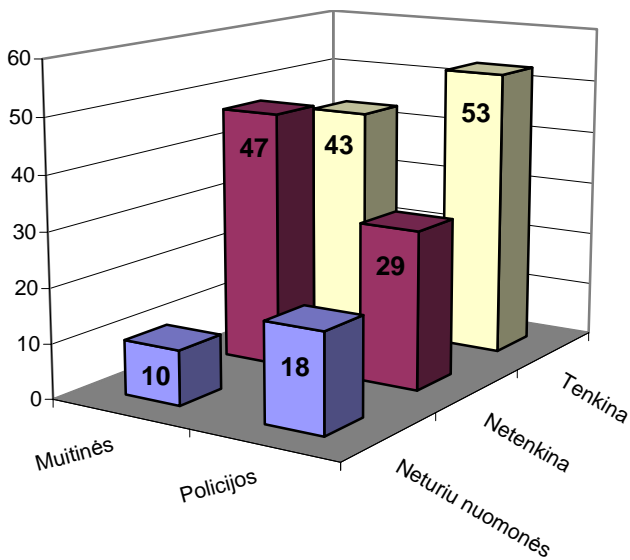
- apie 28 proc. ekspertų grupės respondentų,
- kas ketvirtas (25 proc.) policijos pareigūnas ir
- apie 15 proc. apklaustų muitinės pareigūnų.

Visai priešingus duomenis respondentai pateikė apie įvairiais, ne visai legaliais būdais „ieškančius progos“ užimti aukštesnes pareigas. Tokį būdą siekti karjeros laiko vos ne „tradiciniu“:

- 28 proc. ekspertų grupės,
- 17 proc. policijos pareigūnų,

– daugiau negu kas trečias (34 proc.) muitinėje dirbantis respondentas.

Kad problema sudėtinga, rodo respondentų išsakyta *nuomonė apie karjeros kliuvinius bei grėsmes*. Šių duomenų analizė leidžia daryti prielaidą apie skirtingą tarnybų požiūrį į karjerą. Duomenys patvirtina didelę visų pareigūnų karjeros priklausomybę nuo konkretaus asmens ar subjektyvių aplinkybių, susiklosčiusių įstaigoje. Tai kelia įtarimą dėl galimų korupcijos faktų valdant karjeros procesus. Pavyzdžiui, reikia atsakyti į klausimą, kodėl tik apie 40 proc. policijos pareigūnų jaučia pareigą kelti savo kvalifikaciją, kai tuo tarpu per 85 proc. muitinės tarnybų pareigūnų tam skiria ypač daug dėmesio?



25 grafikas. Galimybės būti paaugštintam proc.

Apie šių tarnybų pareigūnų jaučiamą nesaugumą byloja duomenys, gauti analizuojant respondentų atsakymus į klausimą, *kaip jie vertina savo karjeros galimybes?* Policijos pareigūnai, palyginti su respondentais – muitininkais, savo karjeros galimybes vertina geriau. Pirmieji savo atsakymus grindžia gana pažangiomis instrukcijomis, kitais žinybiniais

dokumentais ir 29 proc. tvirtina, kad jų netenkina dabartinės galimybės siekti karjeros (žr. 25 grafiką). Tuo tarpu muitinės pareigūnai negalėjo nurodyti „patikimo“ karjeros procesų valdymo teisinio mechanizmo. Esama padėtis netenkina beveik kas antro respondento. Reikia manyti, kad dėl šios priežasties didžioji jų dalis (apie 70–75 proc.) yra susitaikę su esama padėtimi, nekelia sau uždavinio siekti karjeros. Vadinasi, iškyla dar vienas klausimas – kas bendra tarp pareigūnų siekio kelti kvalifikaciją ir karjeros?

Respondentų nuomone, svarbi ir ta aplinkybė, kad tarnybose labai „nestabili padėtis“, todėl, norint „nesibaigiančių permainų sąlygomis“ išgyventi, būtina „gerai orientuotis įstaigos aplinkoje, gebėti nuolat prisitaikyti prie pasikeitusių sąlygų“. Kitaip sakant, jaučiama nuolatinė grėsmė prarasti darbą, ir pareigūnai savo „tobulėjimo“ motyvus dažniausiai sieja su savo egzistencijos problema. Toks iškreiptas vidaus administravimo stilius kelia pareigūnų nepasitenkinimą, ir jis gali būti išreikštas įvairiais būdais. Pavyzdžiui, yra bendra taisyklė, kad statutinių tarnybų pareigūnai negali streikuoti, jiems neleidžiama atvirai reikšti savo nepasitenkinimo, nepaklusnumo. Tačiau jie randa kitokių priemonių savo interesams ginti. Kroatijos muitininkų 2002 m. birželio 20 d. streikas, kurį plačiai nušvietė ir mūsų žiniasklaida, pasireiškė nuodugniu keleivių, kertančių sieną, tikrinimu. Taip pareigūnai organizuotai siekė, kad būtų padidinti jų atlyginimai. Ir prie mūsų šalies sienos dažnai susidaro kilometrines eilės. Kyla klausimas, ar Lietuvos ir Lenkijos pasienyje susidarancios eilės kartais neturi šio to bendro su „užslėptu streiku“, ar tai nėra savotiška protesto išraiškos forma? Ar, atliekant tarnybinius tyrimus, kartu nereikėtų analizuoti ir vidaus administravimo problemų?

Negalima pamiršti ir dar vienos aplinkybės. Dalis respondentų (apie 25 proc. dirbančių policijoje ir apie 30 proc. muitinėje), komentodami savo atsakymus, nurodo didžiulę priedų bei įvairių išimčių, lemiiančių labai skirtingus atlyginimus, reikšmę. Respondentai tvirtino, kad nebūtina eiti aukštas pareigas, norint gauti gerą mėnesio atlygį. Daug svarbiau pelnyti viršinininkų palankumą, nes tada galima gauti porą kartų didesnę atlyginimą, negu būnant „nepopuliariam“. Vadinasi, tokios išimtys gali būti traktuojamos kaip didelė galimybė „kopti karjeros laiptais“ einant tas pačias pareigas. Remiantis atlikto tyrimo duomenimis, galima manyti, kad dar G. Hėgelio įvardytas „priviačių ryšių“ principas itin gyvybingas muitinės sistemoje. Tačiau tai tik prielaida, kurią reikėtų pagrįsti arba paneigti, atlikus išsamią mokslinę problemas analizę.

Nustačius karjeros problemos sudėtingumą bei aktualumą, buvo bandoma analizuoti šio proceso valdymo subjektus: *kas turi būti atsakingas už karjeros procesų valdymą?* Respondentams buvo pateikti trys atsakymai, leidžiantys nustatyti vyraujančias respondentų nuostatas:

- tai paties pareigūno reikalas,
- organizacijos, jos vadovų bei
- personalo tarnybos rūpestis į laisvas vietas priimti aukštos kvalifikacijos asmenis.

Respondentai šiuo klausimu išsakė dvi nuomones: savo asmeninę nuostatą ir vyraujančią jų įstaigoje. Daugeliu atveju duomenys apie asmeninę ir įstaigos nuomonę gana panašūs. Pareigūnai, neseniai priimti į įstaigą, trumpesnę laiką dirbantys šiose tarnybose labiau linkę pasikliauti savo galimybėmis: apie 50 proc. policijos pareigūnų ir apie 75 proc. muitininkų rinkosi pirmąjį atsakymo variantą. Tuo tarpu turintys didesnę stažą (10 ir daugiau metų) pareigūnai – atitinkamai 40 ir 60 proc., t. y. šioje srityje mažiau pasikliauja savimi, tikisi, kad juos pastebės ir jų profesionalumą deramai įvertins vadovybė.

Šiuo klausimu vėl pasitelksime ekspertų grupę. Jų nuomone, 62 proc. šios problemos sprendimo turi priklausyti pačiam pareigūnui, 17–19 proc. gali priklausyti nuo vadovybės pozicijos ir apie 23 proc. – nuo esamų ir naujai kuriamų laisvų vietų institucijose, įstaigose. Ši santykių būtų galima pateikti formule:

$$K=3+1+1;$$

čia K – karjera, o 1 reiškia 20 proc.

Ši formulė laikytina gana optimalia. Panašus karjeros valdymo elementų santykis, teikiant akivaizdų pirmumą pačiam šių santykių subjektui, atspindi teisinį, demokratinį karjeros procesų valdymą.

5. Karjeros valdymo pagrindas

Karjeros procesų valdymas, kaip rodo kitų šalių patirtis, mūsų atlikti socialiniai tyrinėjimai, yra labai sudėtingas uždavinys. Šalies institucijos neturi savo visuotinai priimtinių tradicijų, trūksta valstybės tarnybos vidaus administravimo teisinio apibrėžtumo.

Kitų demokratinų šalių patirtis įpareigoja kritiškai vertinti esamą padėtį, ypač daug dėmesio skirti šių procesų valdymui. Statutinio parei-

gūno siekis aukštesnės karjeros yra natūralus poreikis, ir turi būti traktuojamas kaip specifinis visuomeninis santykis. *Karjera suvokiama kaip kruopščiu, profesionaliu darbu, sukaupta patirtimi pelnyta sėkmė tarnyboje.* Gautas paaukštinimas reiškia pasiektą aukštesnį kvalifikacijos lygį, naujas sąlygas realizuoti individualias galimybes bei kurti savo gerovę.

Remiantis mokslo šaltinių bei sociologinio tyrimo duomenimis, darytina prielaida, kad šių procesų valdymas yra silpnoji institucijų ir įstaigų vidaus administravimo sritis. Pavyzdžiui, Vokietijoje, siekiant užimti aukštesnį tarnybinį postą, reikalaujama turėti atitinkamą išsilavinimą, baigti specialias studijas ir išlaikyti kvalifikacinį egzaminą. Po to nustatomas dvejų metų naujoje tarnyboje bandomasis laikotarpis. Itin aukšti reikalavimai keliami norintiems užimti aukštas pareigas.

JAV karjeros pareigūnu skiriamas tik profesionalas, turintis reikalingą kvalifikaciją, atlikęs įstatymo numatytą fizinės ir psichinės sveikatos patikrinimą ir paklūstantis griežtiems karjeros tarnybos reikalavimams. Visose valstijose reglamentuoti valstybės tarnybos organizaciniai klausimai, nustatyta atlyginimų, aukštesnių pareigų skyrimo tvarka, socialinės garantijos. Kitaip sakant, dar prieš stojant tarnybon, sudaromos prielaidos apsispręsti, derinti siūlomas karjeros galimybes su savo ketinimais. Dėl šių aplinkybių valstybės įstaigos yra komplektuojamos iš asmenų, atitinkančių kvalifikacinius reikalavimus, dorovinius ir kitus tarnybos standartus. Itin svarbu tai, kad skaidrus karjeros procesų valdymas skatina patį pareigūną kelti savo kvalifikaciją, tobulėti.

Prancūzijoje siekiant karjeros lemiamos reikšmės turi pareigūno metų laikotarpio tarnybinės veiklos įvertinimas. Pareigūno metinę atestaciją, išreikštą skaičiais, pateikia jo vadovas. Prie šios pažymos pridamas aiškinamasis raštas, kuriame nurodomi pareigūno laimėjimai, trūkumai, užduotys, kurias, norėdamas siekti aukštesnės karjeros ar išlikti užimamose pareigose, turi atlikti⁷². Panaši valstybės tarnautojų, ir ypač statutinių pareigūnų, atestacijos sistema diegiama ir Rusijos Federacijoje (žr. 10 ir 11 priedus).

Lietuvos statutinės valstybės tarnybos iki šiol neturi aiškios realių ir idealių vertybių sistemos. Idealių vertybės yra karjeros procesų valdymo strategijos pagrindas. Asmuo, pradėdamas dirbti karjeros statutinėje tarnyboje, prisiekdamas ištikimai tarnauti valstybės ir visuomenės labui, turi suvokti ir savo egzistencijos, profesinio tobulėjimo prasmę.

⁷² Система государственной службы зарубежных стран. Правовые основы и структурно-функциональные аспекты. – Москва: Управление федеральной государственной службы Президента РФ, 1995.

Ne mažiau svarbu pareigūnui turėti tvirtą, motyvuotą realių tarnavimo visuomenei vertybių hierarchiją. Realios vertybės šiuo atveju yra tvirtumo pagrindas. Valstybės tarnybos vidaus bendrabūvio taisyklės, kaip atkreipė dėmesį dar G. Hėgelis, turi būti šios ypatingos bendruomenės tvirtumo pagrindas. Šioje trumpoje studijoje teigiama, kad karjeros procesai turi būti modeliuojami:

turint pakankamai žinių apie atitinkamų valstybės tarnautojų interesus, išstudijavus jų profesinių, tarnybinių vertybių hierarchiją;

- kuriant teisinę bazę, kuria remiantis būtų galima numatyti strateginius kadru politikos klausimus;
- išnaudojant karjeros procesų valdymo galimybes, skatinant pareigūnų motyvaciją tobulėti, nuolat kelti savo kvalifikaciją, o kartu – gerinant teikiamų socialinių paslaugų kokybę.

Statutinių valstybės tarnybų pareigūno atsakomybę suponuoja ne tik taisyklės, bet ir socialinis tikslingumas. Pareigūnas savo tarnyboje vadovaujasi ne vien įstatymu, bet ir socialinėmis normomis, suvoktu socialiniu vaidmeniu. Pareigūno naujojo statuso – savo srities specialisto, gebančio suvokti ir kūrybingai įgyvendinti socialinio būtinumo suponuotas tarnybines priedermes, pripažinimas yra atviros, pilietinės visuomenės bruožas, keliantis reikalavimą žvelgti į pasaulį ne kaip į baigtinę ir nekintančią pusiausvyrą, o kaip į nuolat vykstantį procesą. Todėl karjeros procesų valdymas, kaip ir kiekvienas socialinis reiškinys, turi būti pagrįstas kintamų pažinimo santykių tarp besikeičiančio žmogaus ir jo keičiamo pasaulio analize.

4 skirsnis DISKRECIJA

Kiekvienoje teisinėje sistemoje plati ir svarbi sritis paliekama atvira: iš pradžių miglotiems jos modeliams apibrėžtumą suteikia, įstatymų neaiškumus pašalina arba tik bendrais bruožais perduodamas autoritetingais precedentais normas plėtoja ir konkretizuoja teismai ir kiti pareigūnai, realizuojantys savo diskreciją. Ši jų veikla yra svarbi ir nepakankamai iširta; vis dėlto ji neturėtų užgožti tos aplinkybės, kad ir tas kontekstas, kuriame ši veikla vyksta, ir jos svarbiausias galutinis rezultatas yra iš bendrųjų normų sistemos. Tai yra normos, dėl kurių taikymo individai kiekvienu konkrečiu atveju gali spręsti nesikreipdami į pareigūnus, kad šie duotų tolesnius nurodymus ar realizuotų savo diskreciją.

H. L. A. Hart

Skirsnyje apžvelgiama plati ir Lietuvos mokslo mažai tirta statutinių institucijų ir jų pareigūnų diskrecijos tema. Todėl, siekiant conceptualiai analizuoti jos įgyvendinimo problemas, reikia pateikti pagrindines sąvokas (diskrecinė teisė, diskrecinė valdžia), atskleisti policijos bei kitų tarnybų diskrecijos ypatumus. Dėl ribotos darbo apimties plačiau analizuojami autoriui labiausiai rūpimi klausimai, o kartu siekiama pabrėžti itin aktualias mokslo bei praktikos požiūriu problemas. Problema dažniausiai analizuojama policijos mokslo požiūriu.

Diskrecinės teisės, diskrecinės valdžios įgyvendinimas – tai esmingas valstybės tarnybų vidaus valdymo, viešojo administravimo modernizavimo aspektas. Todėl būtina skatinti mokslininkus, tarnybinės teisės

(policijos, muitinės ir kt.) specialistus ir praktikus, aktyviai dalyvaujančius viešojo administravimo reformoje, susitelkti pagrindinių – profesionalių statutinių tarnybų (įstaigų, institucijų) ir jų teisinio reglamentavimo – problemų studijai, antraip šiandien plačiai deklaruojamas siekis šių įstaigų veiklą, jų valdymą, „modernizuoti iš esmės“ gali likti vien graži retorika.

1. Diskrecinė valdžia

Skirsnyje apžvelgiama viena policijos teisės sąvokų – policijos diskrecinė valdžia. Kadangi šia tema darbų, ypač lietuvių kalba, yra labai mažai, manytume, būtina bent trumpai apžvelgti pačią diskrecinės valdžios koncepciją.

Tai tik santykinai nauja teisės, socialinių mokslų sritis. Diskrecinės valdžios sąvoką Britanijos teismas apibrėžė dar 1598 metais. Diskrecine valdžia buvo laikomas žinojimas, kaip atskirti melą nuo tiesos, kaip išvengti valdymo, visuomenės reikalų tvarkymo veiksmų, pagrįstų asmeniškumais, išankstinėmis nuostatomis ar kaprizais. Taigi diskrecinio valdymo tradicijos yra anglosaksų teisės paveldas⁷³.

Kontinentinės Europos valstybėse diskrecinės valdžios teorija pradėta kurti XX amžiuje. Šio šimtmečio pradžioje diskrecinio valdymo teorija susidomėjo daugelio Europos valstybių mokslininkai, administracinės teisės specialistai (A. E. Evstichijevas – Rusijoje; V. Ellinekas – Vokietijoje ir kt.). Neneigdami pozityviosios teisės normų svarbos administruojant valstybę, jie iškėlė idėją, kad kartu turėtų būti formuojamas ir kitas moraliai bei socialiai (socialine etika) pagrįstas visuomeninių santykių reguliavimo būdas, t. y. diskrecinis valdymas.

Diskrecinio valdymo idėja⁷⁴ buvo puoselėjama Nepriklausomos Lietuvos mokslininkų (P. Leono, M. Riomerio ir kt.). Pavyzdžiui, M. Riomerio darbuose dominavo socialiai orientuotos, pilietinės valstybės kūrimo idėja, o valdymo subjektų statuso raida laikoma svarbia bendrojo visuomenės socializacijos proceso dalimi. M. Riomeris rašė, kad moralus valdymas galimas pareigūnams su bendruomene sudarius

⁷³ Г. И. Никеров. Административное право Великобритании // Административное право зарубежных стран. – Москва: Спарк, 1996, с. 71.

⁷⁴ Lietuvos tarpukario teisininkų mokslo darbuose diskrecijos sąvoka nebuvo itin plačiai vartojama. Gana daug dėmesio šiai problemai tyrinėti, sąvokai apibrėžti skyrė M. Riomeris.

„socialinį junginį“, nes jo pareiga valdyti (administruoti – *A. L.*) ne fizinį objektą, bet žmonių sąmoningus, valingus veiksmus. Valstybės institucijų veiklos perspektyvą siejo su žmonių apsisprendimu paklusti pareigūno reikalavimams. Kitaip sakant, iškėlė hipotezę dėl galimos tam tikros socialinės sutarties, plačiai taikomos anglosaksų teisėje visuomeniniams santykiams reguliuoti. Remiantis M. Riomerio pilietinės visuomenės kūrimo hipoteze, pareigūno statusą turėtų lemti profesionalumas, nes jo vaidmuo būti „piliečio patarėju su iniciatyvos funkcija“⁷⁵.

Nacionalinį mokslinį darbą nutraukė ilgas sovietinės okupacijos laikotarpis. Buvusios SSSR teisės moksle dominavo vadinamoji proletariato diktatūros ideologija, neigusi tarnybinių santykių diskreciškumo principą. Tuo laikotarpiu Lietuvoje išleistuose žodynuose, enciklopedijose diskrecinė teisė, diskrecinė valdžia laikoma antvisuomeniniu, antidemokratišku Vakarų teisės fenomenu, esą tokiu būdu skatinamas pareigūnų piktnaudžiavimas valdžia, nes įstatymais suteikiama teisė valstybei, administraciniams „organams“ arba pareigūnui tam tikromis sąlygomis veikti savo nuožiūra⁷⁶.

Vakarų demokratijos valstybėse diskrecinės valdžios praktinio taikymo galimybėmis itin susidomėta šio amžiaus antrojoje pusėje. Kaip teigia T. M. Bowne'as, iki 1950 m. diskrecijos fenomenas buvo analizuojamas epizodiškai, o dabar daugelis autorių (T. Bowne, R. Cotterrell, J. Goldstein, C. Kenneth, N. Osborough, J. Starilov, R. Unger, S. Walker ir kt.) šią temą priskiria dabartinių fundamentalių studijų sričiai, laiko dabartinės epochos visuomeninių santykių reguliavimo skiriamuoju brožu.

Diskrecinė valdžia (angl. *Discretionary Power*) – tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta tam tikra valdžia arba kompetencija savo nuožiūra vykdyti ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų. Tai santykių sritis, kuri detalai nereguliuojama teisės normomis, nustatančiomis tarnybinius veiksmus, poelgius, jų laiką, būdą, trukmę ir kita. Diskrecinė valdžia dažnai apibūdinama kaip moralus, protingas bendravimas ir vadovavimas; sąžiningas išvalgumas; veiksmų protingumas ir pan.

Diskrecinė valdžia tiesiogiai susijusi su kita to paties socialinio reiškimo puse – diskreciniu pasitikėjimu ar patikimumu (angl. *Discretionary Trust*). Tai reiškia, kad valstybės tarnautojas diskrecinę valdžią tam tikru būdu turi pelnyti, ji jam negali būti suteikta nepagrįstai, re-

⁷⁵ M. Römeris. Valstybė. – Vilnius, 1995, t. 1, p. 55–56.

⁷⁶ Lietuviškoji tarybinė enciklopedija. – Vilnius: Mintis, 1978, t. 3.

miantis vien laikiniais valstybės administravimo poreikiais. Taigi šiai reguliavimo sričiai priskiriami santykiai, kurie „negali būti tinkamai valdomi, nepriimant sprendimų, paremtų tarnautojo profesionalumu, praktine patirtimi ir net tam tikromis asmeninėmis savybėmis“⁷⁷.

Mokslininkai (S. Walker, J. Starilov, T. Bowne ir kt.) diskrecinį valdymą laiko dabarties viešojo administravimo skiriamuoju bruožu – „viešosios valdžios racionalizacija“. Filosofiniu požiūriu tai reiškia pasikeitusio požiūrio į žmogaus potencines galimybes veikti įvertinimą. Dabartinis žmogus laikytinas laisvos veiklos subjektu, turintis individualią socialinę poziciją. Laisva veikla lemia dvasines paskatas – poreikį tobulinti tiek veiklos sąlygas, tiek pačią veiklą⁷⁸. Individuali socialinė pozicija reiškia subjektyvų sąmonės lūžį, t. y. pasikeitusį požiūrį į atliekamus socialinius vaidmenis (pvz., policininko, muitininko, žvalgybininko). Taip asmuo įgyja teisę, o kartu ir pareigą turėti sąmoningą, aktyvią socialinę poziciją, teisę ir pareigą į sąmoningą santykį su objektyvia padėtimi, su tuo vaidmeniu, kurį dėl turimo socialinio statuso jam skirta realizuoti. Taigi socialinė pozicija – tai subjektyvus, ne tik konkretaus individo būties, bet ir žmonijos, konkrečios bendruomenės patirties, idealų, dvasinės kultūros atspindys⁷⁹.

S. Walkeris teigia, kad juridiniu aspektu diskrecijos principo taikymas tarnybinėje veikloje atspindi humanizmo filosofijos nuostatas kasdienybėje. Tai reiškia, kad *asmeniui duodama laisvė rinktis ne tarp taisyklėmis sureguliuoto ir diskreciško, laisvai pasirinkto veiksmo, poelgio, bet tarp atskirų taisyklių ir skirtingų diskrecijos lygių*. Taisyklės mokslininkas laiko tam tikru formaliu nurodymu, apibrėžiančiu tarnautojo diskrecinės valdžios ribas, kurias galima iš tikrųjų kontroliuoti, saugoti teisinėmis priemonėmis, sankcijomis⁸⁰.

Praktiniu požiūriu, diegiant diskrecinį valdymą, susiduriama su dviem fundamentaliomis problemomis:

1. Valstybės tarnybos kaip profesinio korpuso steigimas. Tai reiškia laipsnišką perėjimą valstybėje nuo administracinės biurokratijos pa-

⁷⁷ Black's Law Dictionary, St. Paul West Publishing CO, 1991; A Dictionary of Law. – Oxford–New York: Oxford University Press, 1996; Cambridge International Dictionary of English. – Cambridge University Press, 1995 ir kt.

⁷⁸ А. Агг. Мир человека как субъект производства. – Москва: Прогресс, 1984, с. 179, 184.

⁷⁹ L. Archangelskis. Aktyvi asmenybės pozicija gyvenime // Dorovinė asmenybės saviraiška: etikos etudai. – Vilnius: Mintis, 1978, t. 2, p. 108.

⁸⁰ S. Walker. Taming the system: The control of discretion in criminal justice (1950–1990). – New York: Oxford University Press, 1993, p. 18.

slaugų prie profesionalaus valstybės institucijų ir jų pareigūnų tarnavimo visuomenės labui. Biurokratija šiuo atveju – tai asmenys, įdarbinti valstybės tarnyboje administracine tvarka, suteikus jiems tam tikras privilegijas kitų piliečių atžvilgiu. Biurokratinio metodo ir pačios biurokratijos valdymo tobulinimas dažniausiai siejamas su valstybės tarnybos detalio reglamentacija, tarnautojų imperatyviu valdymu, siekiais įveikti jų savivalę.

2. Demokratinės valdžios kontrolė. Profesionalizmas yra daug geresnis pagrindas nei biurokratizmas valdymo ir tarnautojų kontrolės problemoms veiksmingai spręsti. Profesionalams nereikalingi biurokratiniai suvaržymai, nes jie linę tarnyboje vadovautis dalykine etika – profesiniu arba tarnybiniu kodeksu (angl. *Occupational Codes*). Kodeksai išreiškia idealus, kurie supaprastina tarnybinių pažeidimų savikontrolę bei kontrolę ir kartu saugo pareigūnų subjektyvias teises. Taip yra pasiekama didesnė tarnybinė atsakomybė, daugiau sąmoningo atsakimumo nei detaliu tarnybos reguliavimu⁸¹. Be to, profesinio elgesio kodeksai gali būti griežtesni už valstybės išleistas taisykles⁸². Europos valstybių praktinė patirtis rodo (*suprising point*), kad, taikant liberalias tarnybą reglamentuojančias taisykles ir principus, pasiekama daug geresnių valdymo rezultatų nei konservatyviu, smulkmenišku biurokratinės tarnybos reguliavimu⁸³.

Iš to, kas pasakyta, kyla kita svarbi problema – būtinybė adekvačiai apibrėžti valstybės tarnybos kontrolės sąvoką.

Reikia pasakyti, kad policijos diskrecinės valdžios koncepcija yra kriminalinės justicijos diskrecinės valdžios koncepcijos dalis. T. Bowne'as, D. Kenneth'as, S. Walkeris išskiria keturias diskrecijos struktūrinės dalis:

- 1) policijos valdžia;
- 2) įtariamojo paleidimas už užstatą (angl. *bail-setting*);
- 3) advokatų ir teisėjų neteisminiai susitarimai (angl. *plea-bargaining*);
- 4) teisėjų nuosprendžiai (angl. *sentencing*).

Šiame darbe daugiau dėmesio skiriama policijos diskrecinės valdžios kaip savarankiškos teorinės ir praktinės koncepcijos apžvalgai. Tikslas iškelti esmines problemas, kurios, mūsų manymu, yra svarbios

⁸¹ T. M. Bowne. Choosing between Heightened bureaucracy and unlimited discretion. – University of Texas, 1995, p. 516.

⁸² R. Cotterrell. Teisės sociologija. – Kaunas: Daugerta, 1997, p. 46.

⁸³ S. Walker. Taming the system, p. 149.

kuriant dabartinę Lietuvos policijos teisę, vertos platesnių mokslinių diskusijų.

2. Policijos profesionalumas

Esminis statutinė tarnybos, policijos ar muitinės teisės klausimas – kas yra pareigūnas? Ar jis laikomas profesionalu? Kaip anksčiau rašyta, profesionalumas yra laikomas pagrindine diskrecinės valdžios atsiradimo prielaida. Į šį klausimą atsako konkrečios valstybės tarnybinė teisė (teisinių aktų visuma). Norminių dokumentų pataisos, jų naujos redakcijos yra pakankamas pagrindas nustatyti valstybėje kintantį požiūrį į atitinkamų valstybės institucijų bei pareigūnų socialinį vaidmenį. Pavyzdžiui, 1990 m. Policijos įstatymo 5 straipsnis policijos pareigūną apibrėžia taip: „Policijos pareigūnas yra valstybės tarnautojas, (...) Policijos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, tarnaujantis policijoje, užimantis tam tikras pareigas ir vykdamas policijos funkcijas. Jis visur ir visada turi valdžios atstovo teisinį statusą bei pareigūnų laipsnį“. Taigi policininkas laikomas valdininku.

Šią nuostatą keičia 2000 m. Policijos veiklos įstatymo 2.3 straipsnis, pagal kurį policijos pareigūnas – „Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnybos tarnautoju į policijos įstaigą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims“⁸⁴.

Akivaizdu, kad pagal teisinę veiklos reglamentaciją policijos pareigūnus reikia priskirti vadinamajai valstybės biurokratijai. Taigi galima teigti, kad „veiklos racionalizavimas“ galimas detalai reglamentuojant tarnybinius veiksmus ir poelgius. Kaip teigia S. Walkeris, „konservatyvizmas“ negali būti įveiktas biurokратиškai reguliuojamiems valstybės tarnautojams taikant liberalias valdymo taisykles, profesinio elgesio kodeksus⁸⁵. Manytume, kad šis Vakarų valstybių mokslininkų teiginys yra atsakymas į klausimą, kodėl taip blogai veikė 1993 m. steigti Lietuvos vidaus reikalų sistemos pareigūnų garbės teismai⁸⁶. Mūsų 1996–1997 m. atlikta anketinė apklausa⁸⁷ parodė, kad tik Druskininkų miesto

⁸⁴ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas, 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048, str. 2.3.

⁸⁵ T. M. Bowne. Choosing between Heightened bureaucracy and unlimited discretion, p. 516.

⁸⁶ Garbės teismai patvirtinti Lietuvos vidaus reikalų ministro 1993 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. 103.

⁸⁷ Anketinė apklausa atlikta devyniuose Lietuvos Respublikos rajonuose ir Druskininkų, Klaipėdos, Panevėžio miestų komisariatuose. Kiekviename pasirinktame komi-

ir Šilutės, Lazdijų, Pakruojo rajonuose, o tai 30 proc. tirtų objektų, garbės teismai jiems skirtas funkcijas atliko iš dalies. Visų kitų vadinamųjų garbės teismų darbas buvo įvertintas neigiamai. Jie respondentų laikomi netikusiu „sovietiniu reliktu“, „formaliu dariniu“. Pagrindinis priekaištas – jais rėmėsi komisariatų vadovybė, siekdama įtvirtinti ar sustiprinti savo valdžią pavaldinių atžvilgiu, o tai prieštarauja vidaus reikalų sistemos pareigūnų Garbės teismų nuostatų 2 dalies „Garbės teismų uždaviniai ir funkcijos“ nuostatoms. Kitais žodžiais sakant, buvo siekiama apriboti pavaldinių ir didinti vadovų privilegijas. Tai patvirtina esant gyvas biurokратиškojo valdymo tradicijas.

Remdamiesi atliktais tyrimais, kitų valstybių praktinės patirties mokslinė analize, manome, kad neįmanoma išspręsti policijos diskrecinės valdžios problemų vien priėmus naują vakarietišką elgesio kodeksą, kas bandyta padaryti 1993 m. (priimtas Vidaus reikalų sistemos pareigūnų ir tarnautojų tarnybinės etikos normų kodeksas), ar priėmus tobulą tarnybos statutą. Niekas neabejoja šių tarnybinės teisės aktų svarba, bet jie turėtų įtvirtinti, pavyzdžiui, policininko profesionalo statusą, išskirti policininkus kaip profesinę valstybės tarnybą – įtvirtinti statutines tarnybas kaip profesines organizacijas, pripažįstant jų savitumą, subkultūrą – visumą socialiai reikšmingų ypatumų.

1999 m. Valstybės tarnybos įstatymas bei jo pataisos ir papildymai yra bandymas šias problemas spręsti teisinėmis priemonėmis⁸⁸. Šio įstatymo II skyriaus „Valstybės tarnautojų pareigybės“ 7 straipsnis nustato, kad valstybės tarnautojai, tarp jų ir statutiniai pareigūnai, yra priskiriami tam tikram valstybės tarnautojų pareigybių lygiui (A, B, C lygiai) ir vienai iš 20 kategorijų (aukščiausia yra 20 kategorija, žemiausia – 1 kategorija). Šią pareigybinę hierarchiją lemia Lietuvos švietimo sistemoje nustatyti išsilavinimo lygiai, profesinis pasirėngimas, būtini norint eiti tam tikras pareigas valstybės tarnyboje. Šio skirsnio 8.4 straipsnis įtvirtina reikalavimą, vadovaujantis Vyriausybės patvirtinta Valstybės tarnautojų pareigybių aprašymo ir vertinimo metodika, pateikti valstybės tarnybų atitinkamų pareigybių aprašymus. Pareigybės aprašyme turi būti nustatyta:

- pareigybės lygis,
- kategorija,

sariate apklausti keturi penki pareigūnai, laikantis taisyklės, kad tarp jų būtų vadinamųjų Garbės teismo teisėjų, svarstytojų ir kitų proceso dalyvių. Iš viso surinktos 57 anketos, atitinkamai: 7 – teisėjų, 23 – svarstytojų, 27 – kitų proceso dalyvių.

⁸⁸ Valstybės tarnybos įstatymo 2002 m. liepos 1 d. redakcija.

- specialūs reikalavimai, keliami šias pareigas einančiam valstybės tarnautojui,
- pareigybei priskirtos funkcijos.

Be to, į valstybės tarnautojo pareigas priimami asmenys turi atitikti specialius reikalavimus, nustatytus pareigybės aprašyme (VTĮ 9.4 str.). Pareigybių aprašymai yra rengiami atitinkamų statutinių institucijų, atsižvelgiant į jiems pavestas atlikti funkcijas. Iš to kyla kitas reikalavimas: personalą formuoti, atsižvelgiant į jo atliekamas užduotis, suteikiamus įpareigojimus ir įgaliojimus, būtinas individualias asmens savybes ir kita. VTĮ 10.4 straipsnyje numatyta, kad šiuos klausimus turi reglamentuoti tarnybų statutai. Išimties tvarka leidžiant taikyti „kitokias priėmimo į valstybės tarnautojo pareigas sąlygas ir tvarką“, t. y. kaip tai numato statutinės tarnybos (pvz., policijos, muitinės ar kitos tarnybos) statusas⁸⁹.

Iš šių įstatymo nuostatų darytina prielaida, kad teisinėmis priemonėmis siekiama statutinių tarnybų valdymą individualizuoti, sudaryti sąlygas atsižvelgti į tarnybos veiklos ypatumus, pareigūnų bendruomenės poreikius kuo geriau atlikti jiems pavestą darbą, detaliam reglamentuoti valstybės tarnybų vidaus administravimą, ir tai dar kartą patvirtina, kad esminio posūkio link demokratinės institucijų veiklos kontrolės neįvyko, nors teigiamų poslinkių esama. Kuriant vieną pareigybių vertinimo metodiką, sudarant sąlygas reikštis tam tikrai tarnybų bei įstaigų diskrecijai, mūsų manymu, yra žengtas svarbus žingsnis pripažįstant ne tik statutinių tarnybų vidaus administravimo ypatumus, bet ir jų gana didelę įvairovę.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad statutinių tarnybų diskrecijos įtvirtinimas turi ir neigiamų bruožų. Viena iš itin aktualių problemų, mūsų manymu, – pareigūnų motyvacijos reglamentacija. Tarnybos (pvz., policijos, muitinės ar kt.) teisės pagrindu ribojamas pareigūnų skatinimas, už itin gerą darbą draudžiant materialines paskatas. Specialiųjų tyrimų tarnyboje apskritai uždraustas pareigūnų premijavimas.

Dalis funkcijų, kurias atlieka skirtingos statutinės įstaigos, yra labai panašios. Pavyzdžiui, operatyvinę veiklą atlieka ir policijos, ir muitinės pareigūnai, tačiau socialinės garantijos, darbo stažas, būtinas gauti pensiją, pensijos dydis ir kt., skirtingi. Ar šie klausimai neturėtų būti sprendžiami analogiškai? Tai išties neturėtų būti priskirta tarnybų diskrecijos

⁸⁹ Lietuvos Respublikos 2002 m. gruodžio 10 d. įstatymo Nr. IX–1284 redakcija // Žin., 2002, Nr. 127–5750.

sričiai, nes iškreipia statutinių valstybės tarnybų tarpusavio santykius, dirbtinai sudaro nereikalingus kliuvinius tarpusavio bendradarbiavimui.

3. Pareigūnų diskrecijos kontrolė

Šių dienų policijos ir kitų statutinių institucijų administravimas vis labiau suprantamas kaip specialus kasdieniame bendruomenės gyvenime plačiai taikomas socialinės kontrolės bei bendrabūvio reguliavimo mechanizmas. Pagrindinis veiklos tikslas – apginti žmonių teises nuo neteisėto kėsینimosi, operatyviai sukurti prielaidas vykdyti teisingumą. Norint sėkmingai vykdyti tarnybą, pareigūnui nepakanka vien pozityviosios, valstybės sukurtos teisės. Jam privalu veikti žinant įvairias socialines normas: dorovės, moralės reikalavimus, bendruomenėje susiklosčiusius papročius, išsąknijusias tradicijas, šventai saugomas religines vertybes ir kita.

Taigi administravimo santykiai yra labai sudėtingi, priklausantys nuo daugelio kartais sunkiai apčiuopiamų dalykų. Tai suponuoja pareigūnų diskrecinės valdžios poreikį, o kartu – jos kontrolės problemą. Ji turėtų būti analizuojama ne vien kaip teisinė problema. Diskrecinė valdžia, kaip prieš kelis šimtmečius atkreipė dėmesį britų teismas, yra mokslas, žinojimas, kaip atskirti melą, apgaulę nuo tiesos, kaip išvengti tarnyboje šališkumo, išankstinių nuostatų, atsiriboti nuo kitokių subjektyvių poveikių, galinčių iškreipti tarnybinių pareigų supratimą. Tai sudėtingas, reikalaujantis didelio tiek diskrecinius įgaliojimus įgyvendinančių, tiek ir jų veiklą vertinančių, kontroliuojančių asmenų profesionalumo. Galima sakyti, kad diskrecinės valdžios sąvoka yra struktūriška, įvairių mokslų požiūriu integrali. Todėl ji turi būti analizuojama etikos, filosofijos, logikos, psichologijos, sociologijos, edukologijos ir kitais aspektais.

Pareigūnų diskreciją suprantame kaip integralų socialinį reiškinį, todėl labai svarbu analizuoti ją atskleidžiant administracinės veiklos teorijos kategorijų specifika ir savitumus. Vakarų valstybių (JAV, Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Vokietijos ir kt.) diskrecinio valdymo mokslo teorijoje daug vietos skirta vadinamųjų „neapibrėžtų teisinių sąvokų“ analizei. Šios teorijos šalininkai pastebi, kad pareigūnui, aiškindami konkrečias teisės normas, vartoja tokias sąvokas, kurių įstatymų leidėjas teisiškai negali tiksliai apibrėžti. Tokių sąvokų viešajame administravime apstu:

2. *Kadru politiką*. Dažnai pareigūnui tenka priimti sprendimus vadovaujantis savo „sveiku protu“ (angl. *common sense*). „Sveiko proto“ filosofinė mokykla susiformavo XVIII a. pabaigoje Škotijos universitetuose. Ji dar vadinama šotiškąja filosofijos mokykla (pradininkas Th. Reid). „Sveikas protas“ – tai tiesioginis iš individo vidaus plaukiantis nuostatų patikimumas⁹⁰. Viešas patikimumas priklauso nuo daugelio dalykų: pareigūno išsimokslinimo, praktinės veiklos patirties, individualių psichologinių, moralinių savybių. Todėl priėmimas į tam tikras pareigas yra reglamentuotas įstatymiškai, pretendentui keliami specifiniai reikalavimai (tikrinamas fizinis, psichologinis tinkamumas, tam tikri gebėjimai ir kt.), bet būtina žinoti, kad atsakingas už tarnybos kadru politiką turi gana plačią kadru atrankos diskreciją ir įstatymų numatytais atvejais gali vadovautis savo kompetencija, diskrecine valdžia.

3. *Tarnybinių patikrinimą, arba tarnybinių tyrimą*, dėl ginčijamo administravimo akto vykdo administracija. Tai visose demokratinėse valstybėse plačiai taikoma procedūra. Verta dėmesio tarnybinio tyrimo procedūrų reglamentacija. Didele dalimi pareigūnų diskrecinės valdžios kontrolės objektyvumas priklauso nuo galiojančių procedūrų tobulumo. Reikėtų manyti, kad tarnybinio tyrimo samprata yra artima ikiteisminiam, t. y. administracinių ginčų procesui, kurį reglamentuoja 1999 m. Administracinių ginčų komisijos įstatymas. Mūsų nuomone, neišsprendus tarnybinio ginčo tarnybinio tyrimo būdu, kitaip sakant, nesutinkant su tarnybinio patikrinimo išvada, byla tos pačios medžiagos pagrindu galėtų būti nagrinėjama administraciniame teisme. Tokia drausminių bylų rengimo praktika, kaip rodo kitų šalių (pvz. JAV, Kanados) patirtis, visais požiūriais yra naudinga įstaigai ir jos pareigūnams⁹¹.

4. *Teisminė kontrolė*. Daugelyje valstybių yra specializuoti administraciniai („quasi“) teismai. Tai lyg tarpinė grandis tarp administracijos ir teismo. Suprantama, kad kiekvienas pilietis turi teisę kreiptis ir į atitinkamą bendrąjį teismą, kad būtų apginti jo pažeisti interesai. Atrodo, kad laipsniškai tokia kontrolės sistema kuriama ir Lietuvoje. Ilgą laiką Lietuvoje veikė tik bendrosios kompetencijos teismai. 1998 m. balandžio 25 d. Seimas priėmė naują Teisės sistemos reformos metmenų redakciją, kurioje nustatyta, kad bendrųjų teismų sistemos pagrindu Lietuvoje įsteigiami dviejų institucijų administraciniai teismai, kurių kompetencijai perduodamos bylos dėl valdymo institucijų ir valdininkų

⁹⁰ J. Morkūnienė. Socialinė filosofija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, p. 129.

⁹¹ A. Laurinavičius. Bendruomenės teisėtvarka, p. 127–134.

priimtų sprendimų teisėtumo bei kitos bylos, kylančios iš administracinių teisinių santykių. Šis planas teisiniu lygiu buvo įgyvendintas 1999 m. sausio 14 d. Seimui priėmus:

- Administracinių bylų teisenos įstatymą,
- Administracinių teismų įsteigimo įstatymą ir
- Administracinių ginčų komisijų įstatymus, kurie įsigaliojo nuo 1999 m. gegužės 1 dienos.

Šis naujas teismo valdžios žingsnis žymi Konstitucijos 111 straipsnio antros dalies įgyvendinimą. Konstitucijos įtvirtinta nuostata, kad tam tikrų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai, yra svarbi prielaida įgyvendinti teisės viršenybės principą. Specializacija pirmiausia turėtų pasireikšti teismų gebėjimu nustatyti statutinių pareigūnų diskrecinės teisės pažeidimus, kvalifikuotai konstatuoti, ar pažeistos diskrecinių įgaliojimų ribos. Nustatytus pareigūnų tarnybinės veiklos pažeidimus, priimtus sprendimus vidaus ar viešojo administravimo klausimais skelbti niekiniais ir reikalauti įstatymo nustatyta tvarka atkurti teisingumą.

Viešoji kontrolė. Formuojantis brandžiai pilietinei visuomenei, vis labiau pareigūnų diskrecijos įgyvendinimą kontroliuoja bendruomenė, visuomeniniai ar privatūs socialiniai dariniai. Jie atlieka labiau socialinę, moralinę nei teisinę pareigūnų diskrecijos kontrolę. Kaip žinome, tam tikra pareigūnų veiklos sritis negali būti atvira viešai kontrolei (tarnybines paslaptį, konfidencialumą reglamentuoja įstatymai). Be to, kiekvienoje profesijoje yra dalis atliekamų veiksmų, kuriais tradiciškai pasitikima, jie laikomi tos profesijos žmonėms savaime suprantamais.

Kita vertus, tai netrukdo subjektams, atstovaujantiems įvairioms visuomenės interesų grupėms, daryti įtaką valstybės tarnybų veiklai, aktyviai dalyvauti užkertant kelią ar išgyvendinant įvairias profesines deformacijas. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programose bendradarbiavimas su visuomene laikomas pagrindine šių programų įgyvendinimo sąlyga. Norint įgyvendinti radikalias prevencijos priemones, kompleksiškai šalinti šio neigiamo socialinio reiškimo priežastis, būtina stiprinti teisėsaugos ir kitų valstybės institucijų sistemą, skatinti glaudesnę bendradarbiavimą su visuomene, ir nevyriausybiniomis organizacijomis, ugdyti visuomenės narių pilietinę sąmonę, nepakantumą šiam reiškiniui⁹². Korupcijos nusikaltimams bū-

⁹² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programos patvirtinimo. 2002 m. sausio 17 d. Nr. IX-711; Nacionalinė

dingas didelis latentškumas, nes „sandėrio“ šalys paprastai suinteresuotos išlaikyti tokį faktą paslapyje.

Pareigūnų diskrecijos viešąją kontrolę įtvirtina 1999 m. Viešojo administravimo įstatymas. Pavyzdžiui, jo 7 straipsnis „Pareiga tartis dėl administracinio reglamentavimo“ numato, kad viešojo administravimo institucijos dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais ir turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsąjungų, visuomeninių organizacijų, kitų nevyriausybinų organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais. Konsultavimosi būdus (suinteresuotų asmenų sueigas, viešai skelbiamus susirinkimus, apklausas, atstovų kvietimus diskusijoms, kitus nuomonių išaiškinimo būdus) pasirenka pati viešojo administravimo institucija, jeigu įstatymų nenustatyta kitaip.

Kaip jau rašyta, diskrecinė valdžia mokslo literatūroje dažnai įvardijama kaip novatoriškas požiūris į valstybės administravimą, kaip viešosios valdžios racionalizacija. Kontinentinės Europos valstybėse diskrecinės valdžios reguliavimo naujumas pasireiškia ir tuo, kad čia plačiai taikoma precedentinė teisė, kilusi iš anglosaksų viešųjų santykių reguliavimo tradicijos. Teisinis precedentas – tai teismo ar administracinio subjekto sprendimas, kuriame formuluojama teisinė norma. Taip sprendimai tampa privalomi, į juos būtina atsižvelgti sprendžiant panašius santykius, konkrečias teises bylas visoje šalyje. Taigi diskrecinė teisė yra viena iš būtinų sąlygų viešajame administravime įgyvendinti lygybės prieš įstatymą principo reikalavimus. Teisinis precedentas plačiai taikomas kuriant Austrijos, Olandijos, Prancūzijos ir kitų vakarų valstybių policijos ir kitų statutinių tarnybų teisę. Precedentu remiasi Strasbūro Europos Žmogaus Teisių Teismas, spręsdamas teisėsaugos bylas. Precedento teisė analizuota 1995 m. Strasbūro seminare⁹³, pateiktos tolesnės policijos tarnybų administracinės veiklos tobulinimo esminės nuostatos. Taigi galima tvirtinti, kad diskrecinė teisė ir teisinis precedentas yra tarpusavyje susiję dalykai ir turi pelnyti vis didesnę pripažinimą mūsų šalies statutinių įstaigų, jų pareigūnų veikloje.

narkomanijos prevencijos ir narkotikų kontrolės 2004–2008 metų strategija, patvirtinta 2003 m. spalio 2 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1216.

⁹³ Human rights and the police. – Strasbourg, 6/8 December.

4. Diskrecijos kontrolės reglamentavimas

Svarbiausia statutinių įstaigų ir jų pareigūnų diskrecinės valdžios kontrolės sąlyga – tobulas teisinis pareigūnų diskrecijos reglamentavimas. Į šį praktinio pobūdžio klausimą, kaip teigia T. M. Bowne'as ir kiti šios srities specialistai, atsako valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai⁹⁴.

Diskrecijos kontrolės problema šiame darbe analizuojama pasitelkiant policijos pavyzdį. Pirmiausia reikia atsakyti į klausimą, *ar Lietuvos policijos pareigūnai, gyvendinantys policijos institucijos tikslus ir uždavinius, turi įstatymais reguliuojamą ar kitaip norminamą diskrecinę valdžią?*

Siekiant patikrinti literatūroje dažnai kartojamą teiginį, kad diskrecinė teisė yra nuolat plėtojama, o jos taikymo mastas byloja apie demokratinius valstybės institucijų administravimo pokyčius, reikia analizuoti per Nepriklausomybės dešimtmetį priimtus atitinkamus įstatymus. Policijos diskrecijos analizei pasitelksime:

- 1990 m. Policijos įstatymo šiuo klausimo svarbias nuostatas, jas gretinsime su
- 2000 m. Policijos veiklos įstatyme (toliau – PVI) įtvirtintomis veiklos taisyklėmis.

Pagrindinio teisės akto, reglamentuojančio policijos tarnybų veiklą, – 1990 m. Policijos įstatymo III skirsnio „Tarnyba policijoje“ 25 straipsnio 5 pastraipa numatė, kad policijos įstaigų valdymą ir jų valdžią turėtų reguliuoti Tarnybos policijoje statutas ir Policijos statutas. Šie statutai apskritai nebuvo priimti. Todėl galima teigti, jog išsamaus atsakymo į šį esminį klausimą nėra. Policijos įstatymas deklaruoja bendrąsias nuostatas, kurios turėtų policininkui suteikti diskrecinę valdžią. Pavyzdžiui, Policijos įstatymo 5 straipsnio 7 pastraipoje, kaip ir kitų Europos valstybių nacionalinės policijos įstatymuose, numatoma: „Jeigu atsisakoma vykdyti policijos pareigūno reikalavimus, pareigūnas turi teisę panaudoti **prievartą**, tačiau tik tiek, kiek to reikia **tarnybinei pareigai įvykdyti** ir tik po to, **kai visos įmanomos įtikinimo ar kitos priemonės nebuvo veiksmingos**“. (paryškinta autoriaus) Vien ši pastraipa kelia daugybę diskrecinio pobūdžio klausimų:

- ar visus policijos pareigūno reikalavimus asmuo privalo vykdyti *besąlygiškai*?

⁹⁴ T. M. Bowne. Choosing between Heightened bureaucracy and unlimited discretion, p. 513.

- kas ir kaip nustato policininko pasirinktą „prievertos panaudojimo formą ir būdus, kurie būtini konkrečiu atveju „tarnybinei pareigai vykdyti“?
- kas ir kaip gali nustatyti, ar pareigūnas išbandė *visas* įtikinimo priemones ir jos „nebuvo veiksmingos“?
- kokios tos „*kitos priemonės*“, esančios policijos žinioje, ir kt.?

Policijos įstatymas nedavė atsakymų į tokio pobūdžio klausimus, ir daugelis pareigūno veiksmų ir poelgių priklauso nuo jo asmeninės motyvacijos, nuo asmeninio sugebėjimo deramai modeliuoti savo elgesį konkrečioje situacijoje, nepažeidžiant teisėtumo ir teisingumo. Tokių normų Policijos įstatyme buvo gana daug. Blogiausia tai, kad policijos tarnybų valdymo, administracinės valdžios ribų nustatymas buvo priškirtas nesantiems tarnybų statutams.

2000 m. PVI III skirsnio 16 straipsnis įtvirtina panašias į anksčiau nagrinėtas 1990 m. PĮ nuostatas, t. y. pareigūnui suteikti įgaliojimai:

- reikalauti, kad tiesiogiai jam nepavaldūs asmenys vykdytų jo teisėtus nurodymus;
- jų nevykdant ar pasipriešinus turi teisę panaudoti prievartą;
- vykdydami įgaliojimus, vadovaujasi tik įstatymu;
- įstatymu grįšti policijos reikalavimai privalomi visiems fiziniams ir juridiniams asmenims.

Šios kelios įstatymo nuostatos, turinčios apibrėžti policijos pareigūnų bendrąsias profesinės diskrecijos ribas, iš tikrųjų reikalauja jos atsisakyti. PĮ pareigūnų diskrecinius įgaliojimus numatė detalizuoti tarnybos statuteuose, o PVI 16.3 straipsnis nustato: „Policijos įstaigos vadovai turi teisę pakeisti jiems pavaldžių policijos pareigūnų priimtus neteisėtus sprendimus arba sustabdyti jų vykdymą įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka“. Vidaus santykiai, „tvarka“ turėtų būti, kaip įtvirtinta PVI, reglamentuota Tarnybos statuto. Todėl diskrecinių įgaliojimų sampratą reikia atskleisti, remiantis Vidaus tarnybos statutu, patvirtintu Lietuvos Respublikos 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX–1538. Tačiau šis teisinis dokumentas tiesioginio atsakymo į mūsų keliamą klausimą neduoda. Remdamiesi Statutu, galime bandyti atsakyti į kitą klausimą, ką reiškia įstaigų vadovų diskrecija sustabdyti pareigūnų priimtų sprendimų vykdymą „įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka“? Šio dokumento 25 straipsnis „Pareigūnų atsakomybė“ nustato:

1. Pareigūnai už tarnybinius nusizengimus tarnybinėn atsakomybėn traukiami neatsižvelgiant į baudžiamosios ar administracinės atsakomybės taikymą.

2. Už vidaus reikalų įstaigai, kitai valstybės ar savivaldybių institucijai padarytą žalą pareigūnai įstatymų nustatyta tvarka traukiami materialinė atsakomybėn.

Iš to, kas glaustai analizuota, peršasi išvada, kad diskrecija suteikta tik vadovams. Pagal PVĮ 10.2 straipsnį vienas pagrindinių garantų yra ne įstatymas, o policijos generalinis komisaras, nes jam pavesta nustatyti policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarką. Be to, galima daryti prielaidą, kad, pavyzdžiui, PVĮ 16.3 straipsnis atleidžia pareigūnus nuo asmeninės atsakomybės už savo priimtus sprendimus, nes policijos įstaigos vadovams suteikta teisė pakeisti jiems pavaldžių policijos pareigūnų priimtus, jų manymu, neteisėtus sprendimus arba sustabdyti jų vykdymą.

Visiškai neaišku, ką PVĮ įvardija „kitais teisės aktais“, nes, aki-vaizdu, kad tai nėra baudžiamasis ar administracinis įstatymai. Šio įstatymo 14 straipsnis numato teisę žemesnės pakopos komisariatams kurti ir įgyvendinti įvairias prevencines programas, steigti policijos nuovadas atskiriems policijos uždaviniams ir funkcijoms vykdyti ir kita. Taigi hipotezės, kad diskrecinė teisė yra nuolat plėtojama, o jos taikymo mastas ir būdai byloja apie demokratinius valstybės institucijų administravimo pokyčius, mums pagrįsti nepasisekė. Priešingai, policijos pareigūnų diskrecinės galios daug labiau ribojamos, vadinasi, galima daryti prielaidą, kad kuriama ne profesionali, o biurokratinė tarnyba, gebanti vykdyti arba įgyvendinti įstaigų vadovų diskrecinę valdžią – jų diskrecinius įgaliojimus.

Ne mažiau keblumų policijai atsiranda įgyvendinant viešojo administravimo įstatymų, kitų teisės aktų nuostatas, nes tuos pačius santykius dažnai normina keli teisiniai aktai, ir pasitaiko, kad visi skirtingai. Antai prieš keletą metų Seimo kontrolierių įstaiga, tirdama piliečio skundą dėl atsisakymo paklusti policijos reikalavimams, nustatė, kad Kelių eismo taisyklės, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas ir Kelių policijos patrulinės tarnybos nuostatai skirtingai numato transporto priemonių stabdymo būdus bei atsakomybę už nepaklusimą reikalavimui sustoti⁹⁵. Taip dirbtinai yra sukuriama pareigūno priklausomybė nuo aplinkybių, trukdoma profesionaliai modeliuoti tarnybinus veiksmus, užprogramuojamas šalių konfliktas. Taigi dabartinės policijos teisės nebaigtumas, teisės spragos bei pastarosios diskrecinių įgaliojimų požiūriu pasireiškiančios tendencijos yra didelės kliūtys kurti profesionalią policijos tarnybą, demokratišką įstaigų vidaus santykių valdymą.

⁹⁵ Atsisakymas paklusti policijos reikalavimams. Žr. Informacinis biuletenis. – Vilnius: LRS Kontrolierių įstaiga, 1997, Nr. 3(10), p. 9.

5. Teisminė diskrecijos kontrolė

Šiame darbe plačiau analizuosime esminį statutinių įstaigų ir pareigūnų diskrecijos kontrolės aspektą, bandysime atsakyti į klausimą, ar Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyta diskrecinės valdžios teisminės kontrolės galimybė?

Kaip žinome, pagal Vakarų vidaus administravimo modelį policijos bei kitų valstybės tarnybų kontrolę, be administracijos, vykdo specializuoti administraciniai *quazi*⁹⁶ teismai (pvz., Prancūzijoje, VFR – disciplinariniai teismai; Didžiojoje Britanijoje – disciplinariniai tribunolai; Kanadoje – disciplinariniai komitetai). Jų kompetencijos savitumas – kontroliuoti, kad pareigūnai nepažeidintų turimos valdžios ribų. Bendrosios teisės šalyse (Didžiojoje Britanijoje, Australijoje, iš dalies JAV, Kanadoje ir kt.) tarnybinių pažeidimo objektą išreiškia sąvoka „*Ultra vires*“. Ši sąvoka vis labiau prigyja ir kontinentinės Europos valstybių teisėje. *Ultra vires* aktai – norminiai teisės taikymo arba pareigūnų veikos, atliktos viršijant turimus teisinius įgaliojimus, aktai⁹⁷. Specializuotų *quazi* teismų uždavinys nustatyti tokius aktus, veikas ir paskelbti juos negaliojančiais.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos normos, mūsų manymu, iš dalies įtvirtina valdžios diskreciškumą, skatina modernizuoti valstybės valdymą. Konstitucijos 109 straipsnis reikalauja, kad teismai vykdytų teisingumą, o teisėjai, „nagrinėdami bylas, klausytų tik įstatymo“ (109 str. 3 p.). Taigi teisėjo diskreciniai įgaliojimai turėtų būti griežtai reglamentuoti atitinkamais kodeksais, įstatymais.

Santykių reguliavimo sampratą papildoma Konstitucijos IX skyriaus 111 straipsnis, numatantis galimybę steigti „specializuotus teismus“. Tokio pobūdžio teismų sudarymą ir kompetenciją turėtų nustatyti Lietuvos Respublikos teismų įstatymas (toliau – TĮ). Taigi Konstitucija „nedraudžia“ steigti drausmės (disciplinarinius) teismus, visiškai pasiteisinusius ir turinčius galias tradicijas civilizuotose Vakarų Europos valstybėse, o kartu „nedraudžia“ apibrėžti valstybės tarnybų teisminės kontrolės specifikos.

Mūsų manymu, diskrecinio principo įgyvendinimo problemą supuoja įstatymai, skirti konstitucinių nuostatų įgyvendinimui. Konstitucija įvardija TĮ kaip pagrindinę šiuo požiūriu teisinių santykių išraiškos formą. Jis įtvirtina konstitucinę normą, kad „teisėjai, nagrinėdami by-

⁹⁶ *Quazi* teismai – ribotos jurisdikcijos specialieji administraciniai teismai.

⁹⁷ H. L. Hart. Teisės samprata. – Vilnius: Pradai, 1997, p. 147.

las, klauso tik įstatymo“ (LRTĮ 46 str.). Bet TĮ 49 straipsnis deklaratyviai ir tik iš dalies įtvirtina Konstitucijos 111 straipsnį, nes:

- neįtvirtina prielaidų steigti specializuotus teismus;
- nerealizuoja Konstitucijos 111 straipsnio 4 punkto, numatančio TĮ reglamentuoti specialiųjų teismų kūrimo tvarką, apibrėžti jų „specialiąją kompetenciją“.

Teisės darnos stoka keičia teisinio reguliavimo esmę. TĮ 49 straipsnis šiuo atveju išties „uždraudžia“ valstybės tarnybų diskrecinę valdžią, nes „teisėjų ir teismų reikalavimai (pagrįsti vien įstatymais – *A. L.*) (...) yra privalomi visiems fiziniams asmenims, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms“. Minėtas TĮ imperatyvas panaikina specialią valstybės tarnybų reguliavimo sritį. 1999 m., įsteigus Administracinį teismą, laikoma, kad šios ypatingos viešųjų santykių reguliavimo srities problema išspręsta. Mūsų nuomone, TĮ įtvirtina kliuvinį nuosekliai ir kūrybingai įgyvendinti Konstituciją. Panaši diskrecinių įgaliojimų teisminės kontrolės problema kyla ir kitose pokomunistinėse Europos šalyse. Todėl, nesprendžiant specializuotų teismų steigimo klausimo, statutinių įstaigų bei pareigūnų diskrecinių įgaliojimų kontrolės problemos galėtų būti sėkmingiau sprendžiamos kitu būdu – konceptualiai keičiant požiūrį į administracinių teismų vaidmenį, jų specializaciją modeliuojant per reikalavimus teisėjų kompetencijai, pavyzdžiui:

- administracinių teismų teisėjų specializacija nagrinėti bylas, susijusias su statutinių tarnybų veiklos ypatumais;
- tarnybinio pažeidimo (kaltės) įrodymų, nustatytų tarnybinio tyrimo metu, pagrįstumą ir pakankamumą;
- nustatyti tarnybinio tyrimo (tarnybinio patikrinimo) išvados pagrįstumą, procedūrinių reikalavimų pažeidimus;
- nagrinėti bylas dėl laikino pareigų vykdymo suspendavimo.

Tai tik maža dalis originaliųjų sričių, išskiriančių statutinių tarnybų problemas iš viešųjų santykių, reguliuojamų bendra tvarka⁹⁸. Todėl tarnybinis patikrinimas, atliekamas atsakingų statutinės įstaigos pareigūnų, turėtų būti atliekamas nepažeidžiant bendrųjų ikiteisminio tyrimo procedūrų. Iškilus ginčui, remiantis surinktais dokumentais, įrodymais, klausimas turėtų būti sprendžiamas administraciniame teisme teisminiam nagrinėjimui vadovaujant kompetentingam šios srities tei-

⁹⁸ Problemų įvairovė turėtų būti apibrėžta atitinkamos tarnybos statutu. Pavyzdžiui, Kanados policijos statuto „*An Act to revise the Police Act and amend the law relating to Police Service*“ V dalis „Drausmės procedūros“ (*Disciplinary Proceedings*) labai aiškiai nustato institucijų, tiriančių, kontroliuojančių policijos pareigūnų tarnybinius pažeidimus, sistemą. Žr.: A. Laurinavičius. Bendruomenės teisėtvara, p. 127–134.

sėjui. Taigi bylos medžiaga turi būti tvarkoma remiantis bendraisiais teisinės bylos tyrimo principais, nes drausminė, arba tarnybinė, atsakomybė yra teisinės atsakomybės rūšis.

Reikia pabrėžti, kad kitokio pobūdžio viešojo valdymo *quazi* teisminę kontrolę reglamentuoja Konstitucijos V skirsnio 73 straipsnis. Jis reikalauja steigti Seimo kontrolierių įstaigą, kurios paskirtis būtų tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Šios institucijos funkcionavimą reglamentuoja 1994 m. Seimo kontrolierių įstatymas (SKI) ir Statutas.

Seimo kontrolieriai tam tikra prasme yra prilyginami teisėjams (pvz., atlyginimu – SKI 9 str.; nepriklausomumu – SKI 10 str. ir kt.) ir tarpusavyje yra pasiskirstę veiklos sritys. Pavyzdžiui, Vidaus reikalų ministerijos, Krašto apsaugos ministerijos, Valstybės saugumo departamento ir joms pavaldžių institucijų pareigūnų veiklos sritys yra viena. Taigi institucija gali būti laikoma aukščiausia *quazi* teisminės kontrolės instancija, bet dėl savos paskirties, ribotų galimybių negali (ir neturi) apimti visos policijos ar kitos tarnybos įstaigų sistemos, nuodugniai gilintis į visas šių tarnybų sistemoje kylančias problemas. Tai galėtų būti vientisos pareigūnų diskrecinių įgaliojimų įgyvendinimo sistemos dalis.

6. Policijos diskrecija naudojant jėgą

Policijos pareigūnas turima diskrecijos teise naudojami įvairiose tarnybinės veiklos situacijose. Daugiausia problemų kelia jėgos naudojimo diskrecija ir jos kontrolė. Lietuvių kalboje vartojama ir kita sąvoka – „policijos prievarta“, kurią, mūsų manymu, galima perfrazuoti „jėgos vartojimas“. Ši sąvoka vartojama į lietuvių kalbą išverstuose tarptautiniuose dokumentuose. Ji prigijusi kasdienėje praktikų kalboje, taip pat vartojama kalbant apie dabartinę tarptautinę policijos veiklos politiką – policijos jėga įvardijama kaip „piliečių jėga“, saugaus gyvenimo garantas, o ne prievartos priemonė.

Teisė naudoti jėgą yra policijos, kaip valstybės institucijos, skiriamasis bruožas ir būtina sąlyga, kad įstaigos ir jų pareigūnai galėtų atlikti jiems skirtas funkcijas. Policijos jėgos naudojimą reglamentuoja ir tarptautiniai aktai. Tarptautinė teisė pabrėžia, kad teisėtvarkos apsaugos pareigūnų naudojama jėga turėtų būti išimtinė poveikio priemonė, tarnybinės veiklos būdas. Jos leistina naudoti tiek, kiek iš tiesų būtina

tarnybinėms pareigoms atlikti. Policijos jėgą leistina naudoti tik siekiant:

- užkirsti kelią nusikaltimams,
- teisėtai sulaikant teisės pažeidėjus ar įtariamus teisės pažeidėjus arba
- padedant juos sulaikyti.

Policijos jėgą, kaip išimtinę viešųjų santykių reguliavimo priemonę, privalu teisinėmis priemonėmis griežtai atriboti nuo kankinimo ar kito kio žiauraus elgesio⁹⁹, kuris apskritai yra draudžiamas ir negali būti kaip nors pateisintas nei aukštesnių asmenų potvarkiu, išimtinėmis ekstremalioomis tarnybos aplinkybėmis, grėsme nacionaliniam saugumui, nei vidaus politikos nestabilumu. „Žiaurumo“ sąvoka pakankamai konkretizuota tarptautinėse sutartyse ir ji dažniausiai be išlygų yra perkeliama į nacionalinę teisę.

Nacionalinė teisė paprastai riboja policijos pareigūnų jėgos naudojimą pagal proporcingumo principą teisėtam tikslui siekti. *Proporcingumo principą* reikia suprasti kaip ryžtingą pareigūno veikimą niekada nenaudojant jėgos daugiau, negu jos reikia aplinkybių priverstai arba įstatymais pagrįstai užduočiai atlikti. Jėga, kaip kraštutinis visuomeninių santykių palaikymo būdas, filosofijos (etikos) požiūriu vertinamas kaip veiksmas, pagrįstas „klaidinga teorija“. Ji pateisinama tik tada, „kai nėra geresnės teorijos“. Jėga, arba priedvarta, o ne žmogaus valingu apsisprendimu pasiekta tvarka negali būti laikoma teisinga. Vadinasi, ji toleruotina tada, kai tik tokiu būdu galima „išvengti didesnio neteisingumo“¹⁰⁰. Policijos institucija, kaip ir visa teisėsaugos sistema, tarnauja teisingumui. Turint galvoje plačias pareigūnų diskrecines teises, kyla pavojus, kad gali būti deformuota pati teisingumo idėja, o policijos tarnyba gali tapti bendruomenei nepriimtiniu socialiniu dariniu.

Kaip apibrėžti policijos jėgos vartojimo ribas praktiškai? Tai vienas iš klausimų, nuolat persekiojantis kiekvieną pareigūną. Siūlome supap-

⁹⁹ Sąvoka „kankinimas“ reiškia veiksmą, kuriuo kokiam nors asmeniui tyčia sukeliama stiprus fizinis ar dvasinis skausmas arba kančia, norint iš jo ar iš trečiojo asmens gauti informaciją ar prisipažinimą, nubausti jį už veiksmą, kurį jis ar trečiasis asmuo įvykdė arba įtariamą jį įvykdęs, taip pat įbauginti ar priversti jį ar trečiąjį asmenį, arba dėl kokios nors diskriminacija pagrįstos priežasties, kai tokį skausmą ar kančią sukelia valstybės pareigūnas ar kitas oficialus asmuo, arba tai daroma jiems kurstant ar žinant arba tyliai sutinkant. Ši sąvoka neapima skausmo ar kančios, kuriuos sukelia teisinės sankcijos ir kurie neatskiriami nuo šių sankcijų arba atsitiktinai jų sukelti.

¹⁰⁰ Dž. Rolsas. Teisingumas kaip nešališkumas // Gėrio kontūrai. Etikos antologija. – Vilnius: Mintis, 1989, p. 124–125.

rastinti sau atsakymą, mokslo požiūriu priimtinu būdu išskiriant keletą dalykų. Pirmiausia būtina aiškiai apibrėžti jėgos vartojimo prielaidas.

Policijos pareigūno turima diskrecijos teisė reguliuojant viešuosius santykius taikyti jėgą reikalauja ypač didelio ne tik vykdytojo, jo vadovų, bet ir visuomenės dėmesio. Policijos tarnybinės funkcijos labai įvairios ir, norint spręst valdymo klausimus, būtina kurti veiklos analizės sistemą. Suprantama, jog čia galimi labai įvairūs tyrinėjimai ir vertinimai. Todėl *knygoje apžvelgiamas tik jėgos panaudojimas suimant ar sulaikant asmenį.*

Suėmimas yra laikomas kardomuoju kalinimu, griežčiausia kardomąja priemone, skiriama įtariamajam arba kaltinamajam (teisiama jam), padariusiam nusikaltimą, už kurį įstatymas numato laisvės atėmimo bausmę. Vartojama ir sąvoka „sulaikymas“. Tai veiksmas, kaip rašo J. Leonavičius, kuriuo taip pat apribojamos pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės¹⁰¹. Skirtumas tik tas, kad šiuo atveju įstatymas konkrečiais atvejais nustato sulaikymą konkrečiam valandų skaičiui. Problema ta, kad vykdyti šias tarnybines užduotis labai dažnai yra neįmanoma netaikant policijos jėgos.

Formuojant požiūrį į jėgos taikymą kaip neišvengiamą susidariusioje atitinkamoje situacijoje bei ugdant atitinkamus profesinius įgūdžius, reikia susisteminti jėgos vartojimo prielaidas. Literatūroje siūloma išskirti keturis lygius, vaizdingai kalbant, keturis laiptelius, kuriais tenka kopti pareigūnui sulaikant bei suimant teisės pažeidėją (žr. 5 schemą).

Pirmasis lygis apima aplinkybes, kurioms esant policijos jėgos reikia mažiausiai. Tai verbalinis (žodinis) bendravimas su įtariamuoju:

- reikalavimai nutraukti neteisėtus veiksmus,
- paklusti pareigūno komandoms ir kita.

Policijos mokslo literatūroje dažnai vartojama sąvoka „komanda“, kuri čia reiškia glaustus, bet aiškiai formuluojamus pareigūno teisėtus reikalavimus, patarimus, kaip atkurti tvarką, normalius viešuosius santykius.

Situacijos gali būti įvairios, bet jų bendras bruožas yra tai, kad pareigūnas, nors ir labai nedaug, yra priverstas apriboti kai kurias asmens teises ir laisves. Pavyzdžiui, sustabdyti asmenį, norėdamas patikrinti dokumentus, atpažinti pagal fotorobotą ar kita. Tai, kas iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti paprasti tarnybiniai veiksmai, dažnai asmeniui sukelia nemalonias emocijas, ir pareigūnas gali susidurti su netikėta asmens

¹⁰¹ A. Leonavičius. Sociologijos žodynas. –Vilnius: Academia, 1993, p. 245.

reakcija ar net fiziniu pasipriešinimu. Todėl svarbu, kad pareigūno veiksmai būtų teisiški, nuoseklūs, gerai apgalvoti, nesukeliantys nereikalingos konfrontacijos. Svarbu prisiminti elementarius etiketo reikalavimus:

- prisistatyti,
- pasakyti sulaikymo priežastį,
- atsakyti į klausimus, kurie padėtų atskleisti tarnybinio sulaikymo priežastį, bet
- nesivelti į ginčą,
- vengti priekaištų, tendencingo moralizavimo ar kitokio kėsini-mosi į asmens orumą.

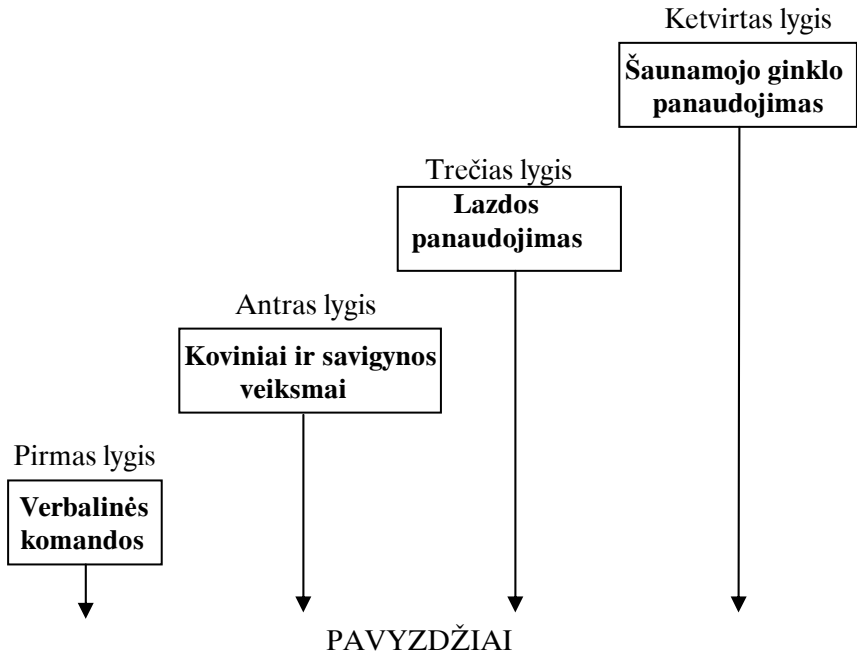
Profesionalus, taktiškas pareigūnų elgesys įvykio vietoje paprastai padeda išvengti policijos specialiųjų jėgos priemonių panaudojimo.

Tačiau situacijų būna įvairių, ir santykiai ne visada klostosi taip sklandžiai. Asmuo gali nepaklusti pareigūno komandoms, priešintis fi-zine jėga dėl daugelio priežasčių. Pavyzdžiui, atsisakyti vykti į policijos įstaigą ar kėsintis pabėgti, nes jaučia aplinkinių palaikymą. Tokiu atveju pareigūnas bus priverstas panaudoti gerokai daugiau jėgos elementų.

Ant antro laiptelio kopti verčia įtariamąjį fizinis pasipriešinimas pareigūno teisėtiems reikalavimams. Pareigūno diskrecija leidžia pa-čiam pareigūnui pasirinkti (nustatyti) naujas sprendimų ir veiksmų ribas. Šiuo atveju verbalinėmis priemonėmis jis negali asmens sulaikyti, pristatyti į policijos įstaigą ar atlikti kitą tarnybinę užduotį ir yra pri-verstas naudoti jėgą. Retenybė, kai pareigūnas tokio pobūdžio užduotis atlieka vienas. Šiuo atveju policininko veiksmai priklauso nuo turimo fizinio pranašumo. Pirmoji pareigūno užduotis – tikroviškai, be emocijų įvertinti visas aplinkybes, nustatyti, ar apskritai jis turi pranašumą, rei-kalingų situacijai valdyti. Pareigūnai yra pakankamai gerai įvaldę kovi-nius ir savignos veiksmus, moka veikti koordinuotai, tačiau nevalia ro-dyti savo pranašumą nei įtariamajam, nei aplinkiniams, jei jų yra įvykio vietoje.

Dažnas atvejis, kai pažeidėjo rankose atsiranda „įrankis“, ir pareigūnas turi pasirūpinti ne tik kitų interesais, bet ir savo sveikata bei gyvybe. Tenka rinktis kitą veiksmų taktiką, nes „plikomis rankomis“ (*bare hands*) veikti pavojinga. Reikia laikytis tam tikro atstumo ir pasi-naudoti policijos specialiosiomis priemonėmis. Čia labiausiai padeda kelių tipų specialiosios lazdos. Tai **trečias laiptelis, kuris iš esmės yra paskutinis**. Po jo pareigūnas priverstas griebtis kraštutinio veiksmo – panaudoti šaunamąjį ginklą.

5 schema. Policijos jėgos naudojimo lygiai



Pareigūnas prisistato. Informuoja įtariamąjį, kodėl jis sulaikomas. Apieško įtariamąjį. Gabena į policijos įstaigą.

Bando pasipriešinti fizine jėga, neįmanoma kitaip kontroliuoti situacijos. Pareigūnas veikia „plikomis rankomis“, naudoja kovinės savignos veiksmus.

Ekstremali situacija, įtariamasis naudoja fizinę jėgą. Yra apsiginklavęs nešaunamuoju ginklu (peiliu, metaliniu strypu ar pan.).

Įtariamasis yra ginkluotas, bando pasipriešinti ginklu (laiko peilį ar pan.). Kelia mirtiną pavojų aplinkiniams.

Vakarų valstybėse dedama daug pastangų stengiantis neleisti policijai naudoti šaunamųjų ginklų. Šaunamasis ginklas apskritai neturėtų būti naudojamas, išskyrus atvejus, kai įtariamasis teisės pažeidėjas pats priešinasi ginklu ar kitokiu būdu kelia pavojų kitų žmonių gyvybei ir kai nepakanka kitų, paprastesnių, priemonių sutramdyti ar sulaikyti įta-

riamą teisės pažeidėją. Tuo tikslu yra kuriamos naujos policijos specialiosios priemonės, kad pareigūnas turėtų didesnę veiksmų pasirinkimą. Daugeliu atvejų pasiteisina vadinamieji „gluminimo ginklai“ (*stun gun*), kurie nėra pavojingi žmogaus gyvybei.

Policijos pareigūno priedermė greitai orientuotis situacijoje ir laiku – nei per anksti, nei per vėlai – „žengti ant reikiamo laiptelio“. Tinkamas diskrecinės valdžios taikymas priklauso nuo profesionalumo, kurio nereikėtų tapatinti vien su intelektu. Profesionalumo elementai yra:

- savoji praktinė patirtis;
- perimti kitų atrasti pozityvūs veiklos būdai;
- tinkamas teisinis ir dorovinis savo tarnybos vertinimas;
- psichologinis pasirengimas bei gebėjimas valdyti savo emocijas ir, žinoma,
- geranoriškos pastangos ir gebėjimas bendrauti su visais asmenimis įvairiausiomis aplinkybėmis.

Reikia pripažinti dar vieną policijos jėgos naudojimo aspektą – **socialinę svarbą**. Pats jėgos naudojimo faktas, kaip jau rašyta, neturi aiškaus dorovinio vertinimo. Šioje situacijoje niekas negali patirti gėrio, nes tai šiurkšti kova už siekiamą vertybę – teisingumą. Svarbu, kad tam vienodą reikšmę teiktų visi suinteresuotieji asmenys: pareigūnas, jo vadovai ir bendruomenė.

Bet kokiomis aplinkybėmis pareigūno diskrecija turi būti panaudota tam, kad didžioji bendruomenės dalis, pripažįstanti socialines normas ir norinti saugiai gyventi, policijos veiksmus vertintų kaip būtinus norint atlikti tarnybą, apginti bendruomenės interesus. Įstaigos ar vykdytojo vadovas privalo tarnyboje pasitikėti pareigūnu. Situacijose, kai būtina panaudoti jėgą, labai dažnai susiduriama su asmenimis, nepatenkintais policijos elgesiu ar apskritai nepripažįstančiais teisės naudoti jėgą. Dažniausi įvykių, kuriuose buvo panaudota jėga, padariniai – gyventojų skundai, pareiškimai.

Siūlome analizuoti dar vieną, mūsų manymu, ypač svarbų teorijos ir praktikos ryšio požiūriu klausimą, *kaip išvengti diskrecijos ribų pažeidimų*, naudojant jėgą?

Policijos pareigūnai turi teisę panaudoti jėgą įvairiose tarnybinėse situacijose. Jėgos naudojimas yra suprantamas kaip neišvengiama priemonė norint atkurti viešąją tvarką ir policijos tarnybai sudaryti sąlygas kontroliuoti padėtį. Diskrecinės valdžios ribos dažniausiai peržengiamos, kaip teigia K. Bartolas (C. Bartollas), kai pareigūnas savaip supranta reikalavimą „kontroliuoti situaciją“. Jaunas pareigūnas dažnai tikisi labai greitų ir labai didelių permainų įvykio vietoje vien dėl to,

kad jis ten pasirodė. Deja, taip beveik nebūna. Jei įtampa trumpam ir atslūgsta, reikia nepamiršti, kad konflikto priežastys, kaitinančios įvykio dalyvių kraują, išliko. Todėl kiekvienoje situacijoje būtinas nuoseklus pareigūno darbas, profesionalus elgesys.

Dažnai priekaištaujama, kad pareigūnai patys išprovokuoja asmenų fizinį pasipriešinimą. Sociologiniai tyrimai šį teiginį iš dalies patvirtina. Pareigūnai to nedaro piktybiškai. Dažniausiai pasipriešinimas teisėtiems pareigūnų reikalavimams išprovokuojamas netiesiogiai, kai norima žaibiškai keisti susiklosčiusią padėtį, nepaisoma psichinės įtampos, emocijų antplūdžio, neįvertinamos net turimos galimybės panaudoti jėgą prieš incencijos užvaldytą minią.

Pagal nusistovėjusią tvarką tarnybinius patikrinimus dėl įvairių įtariamų, kad padarytas tarnybinis pažeidimas, vadovai įpareigoja atlikti pareigūnus, turinčius daugiau teorinių žinių ir praktinės patirties tiriamu klausimu. Tai sudėtingas ir atsakingas darbas. Norint išanalizuoti diskrecijos pažeidimo priežastis, siūloma išskirti atskiras situacijų grupes:

1. *Didelės psichinės įtampos situacijos.* Tai gali būti masinės demonstracijos, riaušės, kur minios pyktis, šurkštumas liejasi per kraštus, o policijai labai sunku kontroliuoti padėtį. Pareigūnų diskrecija čia reiškiasi labiau negu kur nors kitur, nes gerokai sumažėja tiesioginių vadovų įtaka, ir pareigūnai yra priversti priimti savarankiškus sprendimus.
2. *Tradicinės nuostatos, kad būtina vartoti jėgą.* Tarp policijos pareigūnų susidaro nuomonė, kad tik jėgos metodais galima kontroliuoti tam tikrą reiškinį. Pavyzdžiui, tai gali būti rasiniai konfliktai, nepilnamečių ir jaunimo nusikalstamumas, valkatavimas. Dažniausiai tarp policijos ir nedidelės jaunimo ar kitataučių bendruomenės dirbtinai sukuriama įtampa, o turima diskrecija tampa „patogiausia“ priemone palaikyti iškreiptą pareigūnų solidarumą.
3. *Policijos jėga laikoma priimtinausiu būdu kontroliuoti kiekvieną tarnybinių situaciją.* Pareigūnas puoselėja viltį, kad tarnybiniuose santykiuose žmonių pagarba ir baimė menkai kuo skiriasi, nors sielos gilumoje puikiai suvokia, kad viena jų yra vertybė, o kita – antivertybė. Dauguma apklaustų pareigūnų prisipažįsta, kad dėl savo prastos nuotaikos, netinkamo situacijos įvertinimo, kitų klaidų ne kartą be pagrindo piktnaudžiavo jam suteikta diskrecine valdžia.

Formuojant bendrą pažeidimų analizės sistemą, ne mažiau svarbu suskirstyti diskreciiskus veiksmus pagal jų pobūdį. Policijos literatūroje paprastai išskiriama:

1. *Fiziniai pažeidimai* – perdėm šurkščios jėgos naudojimas, fizinio poveikio priemonių, neatitinkančių situacijos, taikymas.
2. *Verbaliniai pažeidimai* – grasinimai žodžiu, piktnaudžiavimas psichologine prievarta.
3. *Teisės pažeidimai* – peržengimas turimos jurisdikcijos, pasikėsinimas į žmogaus pagrindines teises ir laisves, saugomas valstybės konstitucijos.

Bendros diskrecinės valdžios įgyvendinimo sistemos kūrimas yra svarbus ne tik policijos bendruomenės, bet ir visuomenės uždavinys. Administracinių bylų, kuriose sprendžiamas policijos ir bendruomenės arba policijos pareigūno ir piliečio ginčas, teiseną turi būti teisiškai reglamentuota, visiems žinoma ir suprantama.

Žmonių nepasitenkinimas policijos darbu ne visada yra pagrįstas. Dalis skundų rašomi dėl pareigūnų aplaidumo, klaidų ar apskritai neprofesionalaus jų darbo. Deja, skundai ir pareiškimai atskleidžia ir kitą problemą: daugeliu atveju policijai reiškiamą nepagarbą neturi pagrindo. Pasitaiko tendencingų pareiškimų, kuriais siekiama ardyti policijos ryšius su bendruomene, pakirsti savitarpio pasitikėjimą, žlugdyti bendradarbiavimą. Taigi vadovui privalu ištirti visus skundus iš esmės. Daugelio valstybių teisė numato, kad apie tarnybinio patikrinimo rezultatus turi būti viešai informuota aptarnaujama bendruomenė, o svarbiausia – ieškoma naujų veiklos metodų, kaip įgyvendinti pareigūnų įgaliojimus, kad labiausiai atitiktų socialinį tikslumą, užbėgti už akių tokio pobūdžio pažeidimams. Vadinasi, tarnybinės veiklos analizės sistema turi atitikti laikmečio policijos tarnybos politiką.

7. Diskrecija – šiuolaikinio viešojo administravimo skiriamasis bruožas

Lietuvoje, kaip ir kiekvienoje demokratinėje šalyje, yra sukurti diskrecinės valdžios konstituciniai pagrindai. Objektvyiu reformos kluvinu yra atitinkami įstatymai, nepakankamai įtvirtinantys konstitucines nuostatas. Šiame darbe nesiekta spręsti policijos ir kitų statutinių tarnybų diskrecinės valdžios problemų, o bandoma tai pateikti kaip esmingą viešojo valdymo modernizavimo aspektą. Šiuolaikinės statutinės

įstaigos paskirtis – daryti kuo didesnę poveikį bendruomenei, teikti pagal savo kompetenciją socialines paslaugas. Pasikeitęs šių įstaigų vaidmuo suponuoja diskrecijos poreikį. Kaip tvirtina daugelis autorių (pvz., R. Sheehan, G. W. Cordner, R. R. Roberg, J. Kuikendall ir kt.)¹⁰², policijos įstaigoms, pareigūnams diskreciškumas yra būtinybė, ir šį teiginį pagrindžia įtikinamais argumentais:

1. Policijos pareigūno uždavinys – valstybės vardu įgyvendinti teisę. Jis dažnai yra „gatvės teisėjas“ ir klausimus turi spręsti dėmesingai, bendruomeniškai.
2. Įstatymai nėra ir negali būti priimami konkrečiam atvejui, skirti konkrečiam asmeniui.
3. Kai kurie administraciniai įstatymai yra neapibrėžti, deklaratyvūs, ir pareigūnui tenka juos interpretuoti.
4. Daugelis teisės pažeidimų yra mažareikšmiai, nekelianys didesnio pavojaus bendruomenei, ir ne visada socialiai naudinga teisės normas įgyvendinti pedantiškai.
5. Beatodairiškai įgyvendinant visus teisės aktus, susidarytų neigiama visuomenės nuomonė, todėl ji neteiktų paramos policijai ir kitoms teisėsaugos institucijoms.
6. Beatodairiškai įgyvendinant įstatymus, būtų užversti teismai ir pataisos (penitenciarinės) įstaigos.
7. Policija turi daug tarnybinių pareigų ir ribotas veiklos galimybes; gero teisėsaugininko pareiga – pačiam gebėti nustatyti tarnybinės veiklos bendruomenėje prioritetus.

Lietuvai įsiliejant į Europos Sąjungą, policijos ir kitų valstybės statutinių institucijų valdymo reforma turėtų būti orientuota į pozityviąją šių valstybių patirtį. Specialiosios literatūros analizė, sociologiniais metodais atlikti tarnybų valdymo tyrinėjimai leidžia teigti, kad reformuojant policiją ir suteikiant jai diskrecinę valdžią, reikėtų atlikti išsamius mokslinius tyrimus ir plačiau aptarti bent dvi temas:

1. *Policijos pareigūnas – viešojo administravimo profesionalas (specialistas)*. Reikėtų nustatyti optimaliausius personalo formavimo būdus: sukurti policininkų profesionalų rengimo sistemą, nustatyti kriterijus, kuriais reikėtų vadovautis vertinant jo socialinį vaidmenį, užtikrinti prielaidas pelnyti autoritetą aptarnaujamoje bendruomenėje ir kita.

¹⁰² R. R. Roberg, J. Kuykendall. *Police and society*. – Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1993; R. Sheehan, G. W. Cordner. *Police Administration: Third Edition*. – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1995, p. 24–27.

2. *Sukurti stabilų ir aiškiai suformuluotą policijos diskrecinės valdžios kontrolės mechanizmą.* Kontrolės mechanizmas sukuriamas remiantis šalies įstatymais. Be abejo, įstatymus veikia daugelis socialinių veiksnių: bendras kultūros lygis (teisinė kultūra, susiklosčiusios savivaldos tradicijos, bendravimo savitumai, nulemti nacionalinių papročių, tradicijų, dominuojančių religinių pažiūrų ir kt.), skelbiami viešojo valdymo tikslai ir uždaviniai.

Demokratiniai procesai, neaplenkiantys ir statutinių tarnybų vidaus administravimo, yra neišvengiama sąlyga, siekiant įsiliesti į Europos Sąjungos visavertį gyvenimą, antraip valstybė, „sauganti“ biurokratinį tarnybų valdymą, neturi realių perspektyvų modernizuoti savo viešąjį administravimą – kurti modernią pilietinę visuomenę.

5 skirsnis

STATUTINIŲ TARNYBŲ DEONTOLOGIJA

Yra patarlė, kuri rodo teisės ir dorovės normų susidūrimą: summum ius – summa iniuria (aukščiausioji teisė – didžiausia neteisybė). O jei iš aukščiausios teisės turi būti gauta didžiausia neteisybė, tad aišku, kad reikia mesti šalin tokia teisė, kad reikia ji taisyti su dorovės dėsnių pagalba.

Petras Leonas

Tarptautinių žodžių, filosofijos, teisės žodynuose rašoma, kad žodis deontologija yra kilęs iš graikų žodžio *deon*, reiškiančio priedermė, pareiga, ir *logos*, reiškiančio žodis, mokslas. Deontologija – mokslas apie priedermes, specifinio privalėjimo veikti raišką.

Deontologijos objektas – socialiniai santykiai, determinuoti dorovės, moralės, teisės imperatyvų ir organizacinių (vadybos) principų. Deontologinių santykių subjektas valstybės tarnyboje yra kiekvienas veiksnus (turintis tam tikrus įgaliojimus) tarnautojas, pareigūnas. Deontologinėms teisėms ir pareigoms, teisingumo turiniui daro įtaką „politinė konstitucija ir pagrindinės ekonominės bei socialinės struktūros“¹⁰³, įtvirtintos šalies pozityviosios, konstitucinės teisės. Teisės šaltinių apibrėžta socio (socialinės bendrijos) struktūros hierarchija yra pagrindinis veiksnys, skatinantis arba trukdantis formuotis deontologiniams imperatyvams, juos įgyvendinti.

Profesinės deontologijos subjektai yra konkrečių profesijų žmonės ir net kolektyvai. Mokslinės analizės objektas – institucijų ir jų tarnautojų pareigos, priimtose prisiekiant tarnauti valstybei ir visuomenei, laikytis atitinkamos tarnybos statuto, kitų tarnybą reglamentuojančių teisės aktų. Deontologijos vaidmuo – sudaryti palankias prielaidas palaikyti

¹⁰³ Dž. Rolsas. Teisingumas kaip nešališkumas // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989, p. 126.

valstybėje susiklosčiusius ir nuolat kintančius socialinius santykius, ginti ir puoselėti pilietinės visuomenės vertybes.

Teisininkų, o tarp jų ir statutinių pareigūnų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimų, deontologija valstybės „politinei konstitucijai“ ypač didelę reikšmę turi todėl, kad jų atstovai sudaro savarankiškas valstybės valdžios institucijas, teismo valdžią.

Kitas skiriamasis bruožas – ypač plati statutinių pareigūnų veikla, sudėtingas ir gana painus tarnybinis pavaldumas. Deontologijos paskirtis – apibrėžti visų teisės institucijų pareigūnų ir tarnautojų bendrus etikos principus, kuriais vadovaujantis turėtų būti sudaromi ir įgyvendinami jų profesinės etikos, deontologijos kodeksai.

1. Lietuvos valstybės tarnybos deontologijos ištakos

Europa dar neturi laimės būti visų piliečių pripažinta. Nuo to laiko, kai vi-soje Europoje žlugo diktatūros ir totalitari-niai režimai, visi jos piliečiai gali laisvai apmąstyti savo praeitį ir savo likimą. Štai kodėl taip svarbu suprasti istoriją, kurią patyrė europiečiai ir kuri suformavo jų vertybių sistemą.

Frédéric Delouche

Dėl istorinių aplinkybių (šimtmečius trukusios krašto okupacijos, svetimos teisės ir moralės viešpatavimo) Lietuvoje iki šiol nėra vienos nuomonės dėl deontologijos kaip savarankiško teisinio, etinio instituto. Todėl pagrindiniai jos kūrimo šaltiniai – Vakarų šalių statutinių tarnybų pozityvioji patirtis. Be to, sudarant profesinės deontologijos kodeksus, remiamasi tarptautiniais dokumentais, deklaruojančiais svarbiausius humanizmo principus, žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą, iš to plaukiančius reikalavimus, būdingus tam tikrų profesijų pareigūnams ir tarnautojams. Kita vertus, nekritiškai kopijuoti ar „pasi-skolinti“ nors ir pažangiausias idėjas, demokratiškiausių kraštų profesinės etikos kodeksus yra ne tik klaidinga, bet ir žalinga tautinei savimonei, nes iškreipus tikrovę, deformuojami natūraliai susiklostę socialiniai

santykiai, nenatūraliai vyksta visuomenės raidos procesai. Ne mažiau svarbu ir tai, kad mūsų šalies mokslas turi padėti diegti socialines vertybes, Vakarų šalyse kurtas ir puoselėtas savarankiškos raidos šimtmečiais.

Istorija liudija esant gilių tautinės deontologijos tradicijų. Jų ištakos siekia pirmuosius Lietuvos valstybingumo šimtmečius. Deontologijai labai reikšmingi, pavyzdžiui, XVI a. Lietuvos Statutai. Tiek nacionalinei teisei kurti apskritai, tiek deontologijai konkrečiai, kaip papročių teisės šaltinis, ypač svarbus III Statutas. Leono Sapiegos parašytas III Statuto prakalbas galime laikyti ir pirmąja teisės deontologija. Jo manymu, teisynei turi būti sudaromi ir įgyvendinami tam, kad žmonės savam krašte jaustųsi saugūs. Būtų galima išskirti tokias tuometinio teisininko profesines priedermes:

- gerą vardą saugoti nuo suteršimo;
- kūno sveikatą – nuo sužalojimo;
- nuosavybę – nuo pasikėsinimo;
- silpnesnį – nuo skriaudėjo.

Teisininko profesinės etikos galia ypač buvo bandoma pasikliauti Lietuvai prarandant nepriklausomybę. Lietuvių šviesuomenė, inteligentija puoselėjo Europoje paplitusias šviečiamąsias idėjas, tikėjosi atgaivinti kraštą ar bent sustabdyti politinę krizę, skiepydama humanizmo principus, teisingumą, dorą. Kazimieras Narbutas (1738–1807), sekdamas Vakarų filosofais ir teisininkais (Č. Bekarija, A. Dženovu, K. Volfu ir kt.) siūlė stiprinti Lietuvos valstybės pamatus vadovaujantis trimis pradais:

- papročių filosofija – etika arba prigimtiniu moralumu;
- politika kaip prigimtinės teisės teorijos išraiška;
- ekonomikos reforma – gamtos mokslo nustatytais dėsniais¹⁰⁴.

Kartu jis kėlė svarbią teisininko etikos problemą: kam teikti pirmenybę, atsiradus „prigimties dėsnų“ ir „Dievo įstatymų“ kolizijai. Šios problemos sprendimo ieško, pavyzdžiui, jo amžininkas Troškūnų klebonas Ciprijonas Lukauskis savo „Pamoksluose“. Jis kelia dar sudėtingesnę klausimą: kuo vadovautis, jei *Dievo, prigimtiniai* ir *pasaulietiški* įstatymai siūlo skirtingus sprendimus? Vien mąstytojo pateikta klausimo formulutė leidžia teigti, kad Lietuvos šviesuomenė turėjo pakankamai informacijos apie tuometinės Vakarų Europos valstybės valdymo principus. Šį teiginį patvirtina ir tas faktas, kad, būdamas dvasininkas,

¹⁰⁴ K. Narbutas. Raštai. – Vilnius: Mintis, 1989.

pirmenybę jis teikia prigimtinei, pačios bendruomenės puoselėjamai teisei.

Labai svarbus teisėsaugos etikos šaltinis K. Donelaičio (1714–1780) literatūrinis palikimas. Daliai jo smulkesnės formos kūrinų turėjo įtakos tuometiniai Prūsijos teisės aktai, skirti jai pavaldžioms lietuviškoms žemėms. Iš dalies tai galima paaiškinti tuo, kad K. Donelaitis ne vieną tokį aktą vertė į lietuvių kalbą ir puikiai gebėjo juos komentuoti. Kiek plačiau panagrinėkime žymiausią jo kūrinį – poemą „Metai“, kuri laikoma tuometinio gyvenimo, buities kronika. Skaitydami „Metus“ randame tam tikrą tuometinės „teisėtvarkos sergėtojų“ etikos kodeksą:

- *Amtmons* (karališkojo dvaro valdytojas), nepatenkintas *šaltyšiaus* (seniūno) darbu, negali jo žeminti, koneveikti, o juo labiau fiziškai bausti valstiečių akivaizdoje;
- Įstatymus privalu gerai išaiškinti, individualiai pakomentuoti kiekvienam *šaltyšiui* (seniūnui);
- Dėl įsakymų nevykdymo aiškintis patalpoje, slaptai nuo pavaldinių ir kitų pašalinių akių, o girti *šaltyšių* – viešai;
- Privalu pasirūpinti valdininkų senatve, nes jo padėtis šiuo atveju blogesnė už valstiečio: jis tampa ne tik visiems nebereikalingas, bet ir nepageidautinas asmuo bendruomenėje.

Patraukia dėmesį savita K. Donelaičio laikų humaniško teisėtvarkos palaikymo samprata. Autorius pavyzdžiais pateikia moralaus valdymo kriterijus: stungio (peilio) ar ražo (šluotos) vagystė yra didelė nuodėmė, tačiau negalima muškalo smerkti dėl pavogtų medžių iš pono miško krosniai kūrėti ar taip užsidirbti pinigų mokesčiams sumokėti. Tai turi suprasti valdininkai ir nepiktinaudžiaujančių darbštuolių smarkiai nebausti. Visiškai priešingai, t. y. besąlygiškai, smerkiamas kyšių ėmimas. Taigi savaip, atsižvelgiant į socialines problemas, siūloma vertinti tuometinių valdininkų veiksmus, keliamą jų moralumo, deontologinio elgesio vertinimo problema.

Tačiau prievartinis Lietuvos suskaldymas ir įtraukimas į Rusijos ir Prūsijos imperijų sudėtį ribojo galimybes puoselėti savą nacionalinę teisę, šalies gyvenimo valdymo tradicijas.

Tarpukario Nepriklausomos Lietuvos laikotarpis teisinės minties raidai buvo per trumpas. Nespėta parengti net pagrindinių įstatymų kodeksų. Tačiau būtų neteisinga ignoruoti atskirų mokslininkų mokslinės minties palikimą, nevertinti jų svarbos šių dienų mokslui. Deontologijos problemų analizei daug dėmesio skyrė P. Leonas, Kauno universiteto teisės profesorius, advokatas, dirbęs vidaus reikalų bei teisin-

gumo ministru, aktyviai dalyvavęs valstybės politiniame gyvenime ir nuolat analizavęs teisininko profesinės etikos problemas. P. Leonas nepriklausomoje Lietuvoje pelnė didelį moralinį autoritetą, jo teisingumas tapo tiesiog legenda. Profesorius buvo vadinamas Lietuvos sąžine. Jo mokslinė išmintis, sutelkta pirmiausia teisės filosofijoje, prano tuometinę praktiką ir yra labai svarbi šiandien, o kai kuriuos ne visai pagrįstus teiginius reikėtų aiškinti tam nepalankia tuometinės Lietuvos politine būkle.

P. Leoną, kaip teisės mokslininką ir praktiką, domino tiek teisės kūrimo, tiek įgyvendinimo dalykai. Socialinių santykių norminimą jis grindė tautiniais papročiais, tradicijomis. Etikos mokslo objektais laikė dorovę (visuomenės moralę) ir teisę, nes teisė – tai doros „minimumas“, palaikomas institucinės prievartos būdu, legalizuotas, nes kitaip „draugija (bendruomenė – A. L.) negalėtų gyventi“¹⁰⁵.

Teisės ir dorovės svarbos socialiniams santykiams analizė atskleidžia pagrindinius asmenų (tarp jų ir teisininkų), turinčių valstybės įgaliojimus, deontologinius principus. Tiek ankstyvuosiuose darbuose (pvz., 1910 m. „Antrosios Marijampolės paskaitos“), tiek ir brandžiausiuose veikaluose (pvz., „Teisės filosofijos istorijoje“, „Teisės enciklopedijoje“) P. Leonas teoriškai grindžia teisininko priedermės sampratą. Mokslininko teigimu, kiekvienas, kuris gina savo teisę, gina ir įstatymą, veikia visuomenės labui, prisideda prie teisės idėjos įgyvendinimo. Nors formaliai profesorius intuityviosios teisės nepripažįsta, bet mokslo darbuose kiekvieno žmogaus, ypač asmens, turinčio tarnybinių įgaliojimų, atsakomybės suvokimą sieja su jo asmenine sąikinguo samprata. Jis atkreipia dėmesį į tai, kad taikant teisę „esti žmonių pasielgimų“, kurie peržengia juridines normas. Vertindamas teisės įgyvendinimo tikslus, jis ypač pažymi intucijos svarbą. Kartais dėl teisingumo reikia atsisakyti kovos už savo teisę, „juk galų gale teisės tikslas yra ne formalinio, bet materialinio, tikro teisingumo vykdymas gyvenime“, – rašo jis¹⁰⁶. Tada dėl teisingumo pozityviają teisę reikia „modifikuoti dorovės reikalavimais“, taigi nustatyti moralumo, priedermių ribas derinant pozityviosios, intuityviosios ir prigimtines teisės bei dorovės normas.

¹⁰⁵ P. Leonas. Teisė ir dora. Antrosios Marijampolės paskaitos // Etikos etudai. – Vilnius: Mintis, 1985, p. 172–184.

¹⁰⁶ P. Leonas. Teisės enciklopedija. Fotografuotas leid. – Vilnius: Pozicija, 1995, p. 195.

Žodis „intuicija“ kilęs iš lotyniško *intueor* – įdėmiai žiūriu, reiškia išžvalgumą, atsiradusį remiantis ankstesne patirtimi. Teisininko profesinę priedermę, P. Leono manymu, turėtų apibūdinti jo bruožai:

- sąžinės nepaperkamumas,
- darbštumas ir
- kruopštumas.

Nesažiningas, tingus pareigūnas nesigilina į bylos esmę, todėl ima pataikauti blogiui, didina neteisingumą. P. Leonas vadovaujasi deontologinio intuityvizmo principu – tiesą ir teisingumą laiko nekompromisiniais dalykais. Taigi jo keltos idėjos panašios, pavyzdžiui, į šiuolaikinio normatyvinės etikos tyrinėtojo Dž. Rolso mintį, kuris moralę nagrinėja ne atsietai, o glaudžiai susiedamas su šiuolaikinės visuomenės, jos ekonominių, teisinių, politinių prieštaravimų pažinimu. Kaip teigia Dž. Rolsas, klaidinga teorija pateisinama, kai nėra geresnės teorijos: analogiškai neteisingumas toleruotinas tik tada, kai jis būtinas, norint išvengti didesnio neteisingumo¹⁰⁷.

Taigi P. Leonas bando atsiriboti nuo pozityvistinės etikos dėl jos moralinio indiferentizmo (abejingumo) ir nuo intuityvizmo, teigiančio, kad moralinės vertybės racionaliai yra neapibūdinamos. Nepritaria jis ir utilitarizmui, tapatinančiam moralumą su pragmatiškai suprantamu gėriu. Svarbiausia jo etikos kategorija – *teisingumas*, kuris turi būti asmens, ypač teisininko, bei politinių, teisinių santykių moralumo kriterijus.

Tiesa, jo darbuose dėl kiek neįprasto asmens pilietinių laisvių interpretavimo prasiskverbia šiandien sunkiai suvokiamos mintys. Jis rašė, kad piliečių dalyvavimas kai kuriose politinio gyvenimo srityse turi būti privalomas. Pavyzdžiui, įstatymas turėtų reglamentuoti privalomą piliečių dalyvavimą balsavime renkant šalies valdžią, nes tai esą būdas kurti teisinę valstybę. Teorija apie krašto piliečių teisių ir pagrindinių laisvių ribojimo laikinumą yra nulemta laikmečio įvykių, ir patvirtina P. Leono siekius teisinėmis priemonėmis skatinti valstybės demokratinę raidą. Jo idealas – pilietinė visuomenė ir teisinė valstybė – siejasi su šiandieniniais Lietuvos valstybės siekiais. Pagrindinis profesoriaus deontologinis priesakas teisininkams, viešojo administravimo pareigūnams yra aktualus ir šiandien. „Jei šalyje viešpatauja teisė ir teisingumas ir jei teisės turinys siekia visuomenės, o ne viešpataujančiųjų labo, šalis yra savaiminga, sumanūs gyventojai – tikri piliečiai“¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Dž. Rolsas. Teisingumas kaip nešališkumas, p. 124.

¹⁰⁸ P. Leonas. Teisės enciklopedija, p. 127.

2. Deontologija socialinių normų sistemoje

Pareiga akivaizdi (self-evidence), suvokiama tiesiogiai. Jei kyla abejonių, ar mes privalome daryti A situacijoje B, jos išsprendžiamos ne remiantis racionaliais argumentais, tik susidūrus akis į akį su situacija B ir pajutus (arba nepajutus) pareigą atlikti A. Pareiga yra vertybė savaime, jos negalima paaiškinti kuo nors, tai tiesiogiai suvokiama būtinybė.

G. Miniotyė

Kalbėdami apie socialines normas, paprastai galvojame apie dorovinių ir teisinių normų sistemas. Ir tai suprantama. Jau antikos laikais Aristotelis, o naujaisiais – I. Kantas atskyrė teorinį ir praktinį pažinimą. Praktiniam pažinimui, dažnai vadinamam praktine filosofija, kaip tik ir priskiriamos dorovės ir teisės sritys.

Dorovės ir teisės normos turi bendrą bruožą, kurie jas skiria iš kitų normų: jų reikalavimai yra imperatyvinio, įsakomojo pobūdžio, jos artimos papročiams. Daugelis socialinių normų yra tiek teisinės, tiek dorovinės. Tačiau, analizuojant dorovinio elgesio motyvus ir sankcijas, išryškėja šių normų skirtumai. Atliekant viešąjį administravimą ir teisiškai vertinant elgesį, svarbios tik išorinės paskatos (išskyrus baudžiamosios teisės santykį), o sankcijos – įvairios ir taikomos valstybės ar kito išorinio prievartos autoriteto – teisės subjekto. Doroviniam elgesiui svarbiausi yra poelgio (vidiniai) motyvai. Blogo poelgio sankcija yra pamerkimas: savęs ar bendrijos, konkrečių žmonių smerkimas, reiškiamas pagal čia nusistovėjusias tradicijas, papročius. Taigi, anot prof. P. Leono, teisė – tai doros „*minimumas*“ – *mažiausias žiupsnys, kurio vykimas draugijos gyveniman yra priverstinis, nes be jo draugija negalėtų gyventi*¹⁰⁹. Tačiau, kaip žinoma, iš to „mažiausio žiupsnio“ susiformavo įstatymų sistemos, šakos, institutai, reguliuojantys, norminantys konkrečias socialinių santykių sritis.

Istoriniu požiūriu žmonijos etinis mąstymas tobulėja neapsakomai lėtai ir nedrąsiai. Tai pirmiausia sietina su tuo, kad etika nagrinėja pa-

¹⁰⁹ P. Leonas. Teisė ir dora, p. 178.

ties žmogaus esybės plėtotę, vykstančią pagal vidinio priežastingumo dėsnius, daugelio žmonių kūrybinę veiklą, kuri smarkiai priklauso nuo principų, kurie vyrauja atitinkamo metodo visuomeninėje sąmonėje¹¹⁰. Lietuvoje šis procesas dar prieštaringesnis. Ilgus okupacijos dešimtmečius žmogus negalėjo bendruomenėje gyventi pagal žmogiškąsias priedermes, laisvai puoselėti dorovines vertybes. Sąmoningai buvo deformuojama visuomeninė sąmonė, anot A. Vaišvilos, kiek ir kokio dvasinumo galima „išileisti“ į viešąjį gyvenimą, sprendė okupantas¹¹¹.

Pokyčiai materialinėje srityje vyksta gana lėtai, sunkiai, bet dorovinių vertybių perkainavimas yra dar sudėtingesnis, ilgesnis, būtina mokslinė ir organizacinė išmintis, o svarbiausia – šis procesas lemia visuomeninių santykių turinį. Humanistas A. Šveiceris, remdamasis savo etinėmis studijomis ir gyvenimiška patirtimi, skelbia kategorišką imperatyvą: jei etikoje nėra pažangos, kurios galimybės čia dar nemažos, yra tikra tragedija¹¹². Šią mintį aiškumo dėlei reikėtų perfrazuoti kiek kitaip: nors teisinių ir dorovinių normų sistemos yra savarankiškos, tačiau jas sieja daugybė išoriškai nepastebimų gijų, jungiančių į darnią praktinės filosofijos institutų visumą. Akivaizdaus prioriteto suteikimas teisinių normų sistemai yra žalingas socialinių santykių svarbiausių nuostatų formavimuisi. Preliminariniais duomenimis, apie 42 proc. apklaustųjų policininkų yra įsitikinę, kad pareigūnų neprofesionalus elgesys skatina piliečių teisinį ir dorovinį nihilizmą¹¹³.

Lietuvoje mokslinis požiūris į statutinių pareigūnų deontologiją pradėjo formuotis tik atkūrus nepriklausomybę. Šiandien drąsiai galima konstatuoti, kad 1992 m. gegužės 21–22 d. Lietuvos policijos akademijos (dabartinio Lietuvos teisės universiteto) organizuota tarptautinė mokslinė metodinė konferencija tema „Policijos pareigūnų profesinės, dorovinės bei psichologinės savybės ir jų ugdymas“¹¹⁴ įžiebė ne tik Lietuvos, bet ir kitų pokomunistinių valstybių mokslininkų dėmesingumą policijos deontologijai. Joje dalyvavę įvairių kraštų mokslininkai ir aukšto rango policijos pareigūnai (Danijos, Lenkijos, Prancūzijos,

¹¹⁰ A. Šveiceris. Kultūra ir etika. – Vilnius: Mintis, 1989, p. 112–113.

¹¹¹ A. Vaišvila. Lietuva ir asmenybė kryžkelėje. – Vilnius: Lietuvos mokytojų kvalifikacijos institutas, 1992, p. 14.

¹¹² A. Šveiceris. Kultūra ir etika, p. 113.

¹¹³ 1994 m. pabaigoje ir 1995 m. anketiniu būdu apklausta 240 policijos pareigūnų, dirbančių 27 Lietuvos miestų ir rajonų komisariatuose ir turinčių ne mažesnę kaip dvejų metų tarnybinį stažą. Anketuota atrankos būdu, konfidencialiai.

¹¹⁴ Policijos pareigūnų profesinės, dorovinės bei psichologinės savybės ir jų ugdymas. Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: Lietuvos policijos akademija, 1994.

Rusijos Federacijos, Suomijos, Vokietijos ir kt.) savo pranešimuose ir diskusijose konstatavo, kad besiformuojančio policijos mokslo prioritetinės kryptys yra:

- teisinė,
- psichologinė,
- dorovinė (etinė).

Taigi šio mokslo objektai yra ir policijos pareigūno profesinės etikos dalis – deontologija. Vis gausėja policijos deontologijos studijoms skirtų mokslo darbų (S. Katuoka – Lietuva, V. Kukušin – Rusijos Federacija, C. Paoli – Prancūzija, E. Legovič – Lenkija ir kt.), studijuojama nacionalinės policijos deontologijos kodeksų įtaka pareigūno profesionalumui. Darbe pateikiamos mintys yra grindžiamos specialiosios literatūros, etikos, deontologijos, kodeksų analize (Kanados, Škotijos, Prancūzijos ir kt. profesiniai kodeksai), Jungtiniu Tautų Generalinės Asamblėjos ir Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos bei Europos Tarybos Ministrų Komiteto suformuotais konvenciniais principais ir rekomendacijomis, Lietuvos policijos pareigūnų veiklos problemų sociologinių tyrimų duomenimis bei autoriaus asmenine darbo teisėtvarkos apsaugos sistemoje patirtimi.

3. Profesinės deontologijos dalykas

Intuicija – tai išmintis, sutrumpinanti „ilgą argumentų grandinę“ ir apsieinanti be tarpinių grandžių.

Rimantas Tidikis

Deontologijos terminą į socialinius mokslus įvedė angli mokslininkas Dž. Bentamas, bet mokslo objektas formavosi nuo antikos laikų. Šiame šimtetyje deontologija susiformavo kaip savarankiška filosofijos mokslo šaka, išsikristalizavo deontologinio intuityvizmo mokykla (H. A. Pričardas, E. F. Keritas, C. D. Broudas ir kt.). Paskutiniaisiais dešimtmečiais aktyviai domimasi deontologijos praktinio taikymo galimybėmis reglamentuojant tarnybinę elgesį. Ši problema gvildenama ir

Lietuvos mokslininkų darbuose, aptariama mokslinėse konferencijose (E. Gefenas, R. Grigas, S. Katuoka, R. Tidikis, V. Žemaitis ir kt.)¹¹⁵.

Profesinė deontologija – mokslas apie profesines priedermes tarnyboje ir ne tarnybos metu, apie specifinę privalėjimo veikti raišką. Jos objektas – tarnybinės, profesinės priedermės.

Žodis „privalau“ – anot H. Pričardo – taikomas veiksmams ir tikrai veiksmams¹¹⁶. Kitais žodžiais tariant, deontologijos paskirtis – išskirti konkrečios socialinės tarnybos, valstybės institucijos pareigūnų elgesio principus ir reglamentuoti jų tarnybinius veiksmus kaip priedermes valstybei, visuomenei.

Gydytojų deontologija turi giliausias tradicijas ir gali būti laikoma svarbiu profesinės deontologijos šaltiniu. Dar antikos laikais Hipokrato priesaikoje buvo suformuluotos pagrindinės gydytojo profesijos nuostatos, apibrėžta gydytojo dorovinė ir teisinė atsakomybė už paciento gyvybę kaip prigimtinių teisės apsauga. *Specialiojoje mokslinėje literatūroje gydytojų deontologija apibrėžiama kaip mokslas apie juridines, profesines ir dorovines pareigas bei elgesio su ligoniais taisyklės*. Deontologijai priskiriamas integracinis vaidmuo, ji suprantama kaip socialinių normų sistema, išreiškianti tarnybos filosofiją praktikoje. Deontologijos uždavinys – atskleisti vidaus administravimui svarbius profesinių priedermių principus, kurių privalu laikytis formuojant teisės ir profesinės moralės normas, reglamentuojančias institucijų ir jų pareigūnų tarnybinių elgesį, apibrėžiant jų statusą visuomenėje. Dalis elgesio reikalavimų jiems išlieka privalomi ir ne tarnybos metu. Deontologijos reikalavimų paisymas, jų socialinė prasmė suponuoja visuomenės pareigą paklusti pareigūnų teisėtiems reikalavimams. Taigi *deontologija yra lyg tarnybinių veiksmų ir apskritai elgesio teisėtumo prezumpcijos garantas*. Iš to, kas pasakyta, matyti, kad profesinės deontologijos subjektai yra valstybinės įstaigos ir jų pareigūnai.

Manychiau, kad norint suprasti deontologijos dalyką, yra svarbu nors glaustai išskirti pagrindines tendencijas, skatinančias šios mokslo šakos puoselėjimą, padidėjusį dėmesingumą. Tai, be abejonės, sietina su pasaulio visuomenės konsolidacijos procesais, siekiant pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, su etikos institucionalizaci-

¹¹⁵ Plačiau žr.: E. Gefenas. Hipokrato etika: tradicija ir dabartis. – Vilnius: Ethos, 1993; R. Grigas. Tautos likimas. – Vilnius: Rosma, 1995; V. Žemaitis. Atsakomybė. – Vilnius: Ethos, 1995; A. Vaišvila. Dar kartą dėl pareigos ir prievolės skirtumo // Justitia, Nr. 5, 6, 1998 ir kt.

¹¹⁶ H. Pričardas. Ar moralės filosofija remiasi klaida? // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989, p. 44.

jos sąvoka¹¹⁷. Specialiosios literatūros pagrindu būtų galima išskirti bent keletą reikšmingų veiksmų, skatinančių šį procesą:

- a) *anglosaksų ir kontinentinės teisės tradicijų suartėjimas*. Kontinentinėse Europos valstybėse vis labiau įsigali nusistovėję ir priimtini visuomenės viešųjų santykių reguliavimo principai, precedento pagrindu išsikristalizavusios normos, auga dėmesingumas subjektyvinei teisei (S. S. Aleksejevas, M. A. Glendon, A. Vaišvila, E. Kūris ir kt.);
- b) *moralinių principų, vyraujančių mūsų laikmečio visuomenės sąmonėje, įtvirtinimas konvencinių principų forma*. Jungtinių Tautų Organizacijos, Europos Tarybos, Europos Sąjungos, kitų tarpvalstybinių regioninių organizacijų priimti susitarimai, atskirų valstybių profesinės etikos, deontologijos kodeksai, parengti laikantis bendros metodologijos, yra nukreipti siekti universalių žmogaus teisių plėtros tikslų (V. Berger, S. Katuoka, J. A. Uscher ir kt.);
- c) *nacionalinių savitumų, nulemtų tos visuomenės gyvenimo budo, jos tautinio charakterio ir istorinės patirties, paisymas formuojant socialines normas*. Europos Sąjungos plėtra, kiti globalizacijos procesai vyksta nepažeidžiant tautinio individualumo, moralinio autonomiškumo. Tautinis etosas, kiti nacionaliniai požymiai yra labai reikšmingi detalizuojant valstybės tarnybų atliekamas funkcijas (B. Genzelis, P. Kūris, A. Vaišvila, V. Žemaitis ir kt.).

Tai tik keli pagrindiniai veiksniai, atramos taškai, formuojant nacionalinių institucijų deontologijos kodeksus, reguliuojančius tarnybinius pareigūnų santykius su visuomene ir tarnybų viduje, apibrėžiant pačių institucijų socialinio vaidmens ypatumus. Pirmojo veiksnio įtakos laipsnis byloja apie konkrečioje valstybėje nusistovėjusią ar kintančią socialinės normos sampratą, kiti du – apie deontologijos šaltinių pripažinimą. Tai gi pagrindiniais deontologijos šaltiniais laikomi:

- tarptautiniai aktai, reglamentuojantys tam tikrų institucijų ir jų pareigūnų veiksmus, elgesį;
- kitų valstybių profesinės etikos, deontologijos kodeksai;
- nacionaliniai etikos ir deontologijos kodeksai;
- juos „aparnaujančių“ institutų ir institucijų sistema.

¹¹⁷ Etikos institucionalizacijos bei kitos dalykinės etikos problemos analizuojamos kituose knygos skirsniuose.

4. Deontologiniai vertinimai

Deontologinės pozicijos paremtos prielaida, jog poelgiai gali būti moralūs ar amoralūs patys savaime, t. y. dėl jų imanentiškos sandaros ir nepriklausomai nuo jų sukeliamų padarinių.

A. Anzenbacheris

Deontologinių vertinimų ypatumai ir jų praktinis, taikomas aspektas statutinėje tarnyboje yra bene sudėtingiausias šių dienų viešojo administravimo klausimas. Dorovinis poelgių vertinimas yra pagrįstas laukiamais motyvuotų poelgių padariniais ir išdavomis, t. y. vertinami tik poelgio sukelti padariniai – taikomas padarinių principas. Dorovinis vertinimas yra kiekvieno žmogaus kompetencija.

Teisinis vertinimas atliekamas vadovaujantis tuo pačiu – padarinių principu. Šis vertinimas apima gerokai siauresnę sritį – vertina subjektų santykių padarinius, veikas, bet ne neigiamų padarinių visuomenei ar atskiriems asmenims motyvus. Be to, veikos turi būti išoriškai kontroliuojamos ir vertintojas paprastai būna profesionalus teisininkas. Yra ir daugiau skirtumų.

Deontologinio vertinimo nuostata skiriasi nuo teisinio ir dorovinio. *Vertinimas yra imanentinis, kylantis iš paties veiksmo prigimties moralumo-amoralumo pareigūno turimo statuso požiūriu.* Dėl to deontologinių nuostatų pripažinimas iš esmės keičia viešųjų santykių reguliavimo principus, tiesiogiai turi įtakos prevencinio darbo veiksmingumui, drausmina ir pareigūnus, ir visuomenę. Deontologinės pozicijos paremtos prielaida, jog poelgiai gali būti moralūs ar amoralūs patys savaime, t. y. dėl jų imanentiškos sandaros ir nepriklausomai nuo jų sukeliamų padarinių¹¹⁸. Remiantis deontologinėmis nuostatomis, neatsižvelgiant į padarinius, turi būti vertinamas pačių veiksmų atitiktis besąlygiškiems, pelniusiems visuotiną pripažinimą principams. Neigiamai vertinami visi veiksmai, kurie prieštarauja priedermėms (pareigūno, viešosios tarnybos), kuriais trukdo (pvz., asmenys ar tiesioginiai vadovai) jas įgyvendinti. Pavyzdžiui, Europos policijos etikos kodeksas įtvir-

¹¹⁸ A. Anzenbacheris. Etikos įvadas. – Vilnius: Aidai, 1995, p. 32.

tina deontologinį imperatyvą: demokratinėje visuomenėje policijos įgaliojimai yra apriboti atsižvelgiant į pagrindines asmens teises ir laisves, įtvirtintas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje¹¹⁹.

Socialiniuose vertinimuose išryškėja dar vienas deontologijos savitumas, žymintis takoskyrą tarp teisės, etikos ir deontologijos. Kiekviena socialinių normų sistema vertina skirtingus žmogaus sąmoningos, tikslingos veiklos aspektus. Teisė apsiriboja vertinimu veiksnu, kuriais pažeidžiamos visuotinos ir besąlygiškai privalomos, aiškiai, visiškai, konkrečiai išreikštos, formaliai apibrėžtos normos. Tokie veiksmai, sukeliantys neigiamus socialinius padarinius, teisėje vadinami veikomis.

Etikos objektas yra dorovė ir ji vertina tik dorovinius poelgius. Poelgis – tai motyvo, ketinimo, pasirinkimo, sprendimo priėmimo, veiksmo rezultatas¹²⁰. Poelgis gali būti vertinamas pačios asmenybės sąžinės ar viešosios nuomonės. Bet kokia išorinė prievarta doroviniam poelgiui yra priešiška, peržengia dorovinio vertinimo ribas.

Deontologiniai vertinimai, kaip jau rašyta, taikomi tik žmogaus veiksmams, įstaigų veiklai. Deontologija vertina ir pozityvius, ir neigiamus veiksmus. Dorovinių vertinimų ribos yra gerokai platesnės, sunkiai apibrėžiamos. „Veiksmai“ yra tik vienas „poelgio“ elementas, ir deontologijai svarbus ne rezultatas, o paties veiksmo moralumas ar amoralumas, ar jis atitinka asmens ar institucijų priedermes.

Reikėtų pasakyti, kad teisės ar viešojo administravimo deontologijos, kaip savarankiškos socialinių normų sistemos, formavimasis nėra staigmena. Pavyzdžiui, etikos mokslininkas L. M. Archangelskis daugiau nei prieš ketvirtį amžiaus rašė, kad doroviniai reikalavimai – ne vienintelis būdas valdyti žmogaus poelgius, nes „dorovės normos – socialinių normatyvų atmaina“¹²¹.

Deontologija glaudžiai siejasi su teisinėmis, technologinėmis ir organizacinėmis normomis, turi su jomis daug bendra, bet ir daug kuo skiriasi. Taigi galima teigti, kad deontologijos formavimasis byloja apie apibendrintai vadinamos praktinės filosofijos raidą ir kad ji yra arčiau praktikos negu profesinė etika, labiau integruota į socialinių normų, reikšmingų konkrečios tarnybos administravime, visumą. Kaip taikliai yra apibūdinę teisės ir deontologijos (dorovės) normų sąveikos būtinumą P. Leonas, kol žmonės yra tokie netobuli kaip dabar, kol jie turi

¹¹⁹ Europos policijos etikos kodekso aiškinamasis memorandumas, p. 21.

¹²⁰ V. Žemaitis. Dorovės sąvokos. – Vilnius: Mintis, 1983, p. 239.

¹²¹ Л. Архангельский. Курс лекций по этике. – Москва, 1974, с. 36–66.

daug piktų kėslų, neįmanoma apsieiti be teisės. Visuose visuomenės sluoksniuose, tarp jų ir valstybės tarnybose, yra daug tokių žmonių, kurie „savo noru“ didžiausiais piktadariais taptų, jeigu teisė jiems nepastotų kelio. Mąstytojas praktišku pavyzdžiu pagrindžia teisininko, pareigūno deontologijos reikšmę:

„Valdininkas arba teisėjas, kuris už kyšius neteisingai veikia, arba advokatas, kuris pasiduoda priešininkui, blogesnis už vagį ir užpuolikus ant kelio: nuo vagies ir užpuoliko aš galiu pasisergėti užraktu, sargyba, ginklais, o nuo tokių piktadarių negalima apsisergėti, nes jie skriaudą daro ir įstatus peržengia su pačių įstatymų pagalba“¹²².

Taigi deontologija nėra savitikslis dalykas. Jos raidos tendencijas nubrėžia visuomenės raidos dėsningumai. Sparti viešųjų santykių demokratinė raida yra laikoma praėjusio šimtmečio skiriamuoju bruožu. Lenkų prof. B. Glinskis, remdamasis savo atliktais tyrimais, išskiria tris dvidešimtojo amžiaus socialinės raidos pakopas:

- 1900–1939 m.;
- 1940–1975 m. ir
- dabartinis laikotarpis¹²³.

Mokslininkas atskleidžia kiekvieno laikotarpio socialinių, tarp jų ir administracinių, santykių dėsningumus, jų skiriamuosius bruožus. Laikotarpius apibūdina kaip atitinkamas perėjimo nuo autoritarinių prie partnerystės, vadybinių santykių pakopas, kaip žingsnius link kiekvieno asmens garbės ir orumo, teisės į saviraišką pripažinimo.

B. Glinskio išskirtas pirmasis socialinės raidos laikotarpis išties paliko gilius pėdsakus ir Lietuvos moksle. Pavyzdžiui, mokslininko, advokato P. Leono mokslinės kūrybos palikimas byloja apie jo domėjimąsi Dž. Bentamo ir kitų mąstytojų pateikta deontologijos koncepcija, jos praktiniu taikymu tvarkant šalies vidaus reikalus. Reikia pabrėžti, kad mokslininkas savąją etiką vadino „žmoniškumo etika“, jos paskirtį matė palaikyti domėjimąsi pačiu žmogumi, atkreipti žmogaus dėmesį į patį save bei aplinką. Taigi etikos paskirtis – ieškoti žmonių tarpusavio santykių dermės, plėtoti viešųjų santykių žmoniškumą.

Tačiau ir paskutinis praėjusio tūkstantmečio šimtmetis neišvengė komplikacijų, žalingų teisininkų profesinės etikos mokslui. Pavyzdžiui, vadinamoje porevoliucinėje Sovietų imperijoje, kurios valdžion vėliau pateko ir Lietuva, komunistas (bolševikas) negalėjo būti advokatu. Tai

¹²² P. Leonas. Teisė ir dora, p. 177–178.

¹²³ Strategic management and innovation in international perspective. – Prague, 1990, p. 150–161.

reiškė, kad ši profesija yra savaimė amoralė, nors visiems suprantama, kad advokatui patikimos ginti žmogaus ne tik materialinės, bet ir aukščiausios dorovinės vertybės, jo santykiai su ginamuoju yra tiesioginiai ir sunkiai iš šalies kontroliuojami. Bolševikinio režimo amoralumas plėtojosi, išgudamas dorovę pirmiausia iš teisinių, administracinių santykių. 1948 m. A. J. Višinskio iniciatyva apskritai uždraudžiama teisininkų etika¹²⁴.

Suprantama, kad atskirų valstybių moralinės anomalijos negali būti lemtingos visuotiniam humanizmui. Sparti paskutinių dešimtmečių kultūros ir civilizacijos pažanga, esminiai žmogaus saugumo sampratos pokyčiai išskėlė, pavyzdžiui, policijos deontologijos svarbą, reguliuojant socialinius santykius, jų administracinėje, vadybinėje veikloje. Šiuo atveju policijos deontologija suprantama plačiąja prasme, neišskiriant vien uniformuotų policijos institucijų, o suvokiant kaip valstybės statutinių tarnybų, turinčių atitinkamus įgaliojimus įgyvendinti valstybės policinę, prievartos funkciją (pvz., Muitinės kriminalinė tarnyba, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba ir kt.), visumą. Šiuo aspektu, kurį pavadinčiau nacionaliniu, arba vidiniu, *deontologija yra sistema normų ir principų, kylančių iš profesinių priedermių, reglamentuojančių nacionalinės statutinės įstaigos pareigūnų tarnybinį elgesį*. Kita vertus – ji laikoma mokslo ir mokymo disciplina, teikianti mokslinių žinių apie policijos priedermes, profesionalaus pareigūno elgesio reikalavimus.

5. Statutinių tarnybų deontologinė reglamentacija

Jeigu jūs padarysite atsitiktinę klaidą, firma jums atleis, tačiau jei jūs pažeisite firmos moralinį kodeksą – atleido joms nėra.

Pagrindinė japonų firmų, įstaigų nuostata

Statutinių tarnybų (pvz., policijos, muitinės) deontologija formuojasi gydytojų deontologijos, jų sukauptos patirties mokslinės analizės

¹²⁴ Ф. Д. Бойков. Этика профессиональной защиты по уголовным делам. – Москва: Юрид. литература, 1978, с. 18–22.

pagrindu bei remiantis teisininkų (pvz., teismine, advokatūros, parengtinio tyrimo institucijų ir jų pareigūnų) profesine etika¹²⁵. Be to, teisininkų, tarp jų ir policininkų, bendruomenė yra sukūrusi savitą etosą, jų etikai turi didelę įtaką susiformavusios veiklos, kaip atlikti tam tikrus poelgius, tradicijos ir kitos aplinkybės.

Labai svarbi aplinkybė yra tai, kad jų tarnybinei veiklai lemiamą poveikį turi socialinių santykių permainos, šalyje priklauso nuo išorinių, tarptautinių santykių suponuotų veiksnių. Todėl viešųjų santykių administravimo tradicijoms nuolat tenka skintis kelią per politinius trukdžius, nacionalines aistras ir kitokias kliūtis. Tuo tarpu žmogaus sveikatos apsauga, palyginti su viešosios tvarkos apsauga, kaip socialinė vertybė yra suvokiama vienareikšmiškiau, yra patvaresnė, vadinasi, deontologiniai imperatyvai remiasi ne tik laikmečio nuostatomis, bet istoriškai susiformavusiu medikų bendruomenės etosu (pvz., papročiais, giliomis tarpusavio bei su pacientais bendravimo tradicijomis), be to, gydytojo profesija nuo seno yra laikoma prestižine, jos atstovai turi istoriškai susiformavusį socialinį (ne tik teisinį) statusą.

Policijos, kaip savarankiškos socialinės grupės, formavimasis prasidėjo dar antikos laikais. Platonas „Valstybėje“ mini sargybinius, kurių darbas – naktimis saugoti miestą-valstybę. Jau tada buvo manoma, kad nuo sargybinių kultūros priklauso visuomenės saugumas, santarvė. Suprantama, kad šių „pareigūnų“ fizinės savybės buvo vertinamos labiau už dorovines, nes visuomenės santykiai buvo grindžiami fizine jėga, o viešųjų santykių pokyčiai – su jos taikymo būdais¹²⁶.

Muitinių istorija – taip pat glaudžiai susijusi su valstybingumo raida. Sukūrus (atkūrus) valstybę yra steigiamos muitinės, žlugus valstybei – sunyksta ir muitinės įstaigos. Valstybė, nustačiusi savo ribas, prie sienų steigia muitines, reglamentuoja muitus, samdo muitininkus. Nuo senų laikų muitai imami ne tik už galimybę įvažiuoti į genties ar

¹²⁵ В. М. Кукушин. Полицейская деонтология. – Москва: МВД России, 1994, с. 36.

¹²⁶ Istorijos šaltiniai leidžia teigti, kad Atėnų valstybėje (keli šimtai prieš m. e.) vidaus tvarkai palaikyti buvo kuriamos pajėgos iš vergų, vadinamų toksotais. Jų veiklos principai savaip reikšmingi policijos veiklai:

- a) toksotai buvo vergai ir jų priedermė – tarnauti Atėnų piliečiams;
- b) vergui – visi piliečiai lygūs, nes visi piliečiai nelaiko jų sau lygiais;
- c) toksotai – tai daugiau fizinė jėga, reikalinga atriboti vieną nuo kito konfliktuojančius, aršius piliečius;
- d) toksotai bijo piktnaudžiauti fizine jėga, nes jų gyvybės kaina daug mažesnė nei kitų piliečių. Savo veiksmų nekontroliavimas toksotui grėšė mirtimi ir pan. *Žr.: Всемирная история. – Москва: Полит. лит., 1955, т. 1, с. 116.*

bendruomenės žemę, bet registruojami sieną kertantys asmenys, sudaromos jiems sąlygos netrukdomai ją pervažiuoti ar toje muitų teritorijoje prekiauti¹²⁷. Suprantama, kad muitininkai sutikdavo pirklių pasipriešinimą mokėti mokesčius, vykdyti jų keliamus reikalavimus. Todėl muitininkai būdavo valdovo jurisdikcijoje ir turėjo ypatingą statusą. Pavyzdžiui, XVI a. Lietuvoje juos pilies urėdas (vietos teismas) galėjo teisti tik už kriminalinius nusikaltimus. Už nepaklusimą muitininkų reikalavimams ar trukdymą atlikti pareigas asmuo užsitraukdavo karališkąją rūstybę. Galima daryti prielaidą, kad nuo seniausių laikų šių struktūrų veikla turėjo panašumų su policinėmis įstaigomis, bendradarbiavo su jomis palaikant tvarką valstybėje.

Kuriantis centralizuotoms nacionalinėms valstybėms, formuojasi *biurokratinis valstybės valdymas*, steigiamos institucijos konkrečioms funkcijoms vykdyti. Muitinių valdymas laipsniškai darosi kitoks negu teisėsaugos darinių. Išnuomojant muitines ir muitus privatiems asmenims, jos perduodamos į privačias rankas. Lietuvai praradus nepriklausomybę (1795 m.), sienų apsauga buvo pertvarkyta kariniais pagrindais. Šis administravimo principas išliko ir šalį okupavus sovietinei Rusijai. Todėl apie valstybės muitinę, jos kaip statutinės institucijos etines problemas galime kalbėti tik nuo tada, kai buvo atkurta nepriklausoma Lietuvos Respublika¹²⁸ bei analizuojant šių dienų Lietuvos muitinės problemas.

Visiškai kitoks istorinis vaidmuo teko policijos dariniams. Tuometinė „policija“ turėjo atlikti politikų „ramsčio“ vaidmenį. Jai pavedama kontroliuoti valstybėje gyvenančių asmenų paklusnumą, lojalumą suvereno valiai. Racionalizmo epochoje (XVII a.) nacionalinėse valstybėse pamažu keičiasi teisinių santykių ir bausmės samprata. Atsiranda teismų suinteresuotumas skirti bausmes, atitinkančias nusikalstamos veikos sunkumą ir pavojingumą. Tam būtina, kad policija, kiti teisėtvarkos dariniai dirbtų kryptingai, pateiktų išsamų ir pakankamą pagrindą bylai iškelti, padėtų atskleisti kitas nusikaltimo padarymo aplinkybes, į kurias atsižvelgus būtų galima priimti nuosprendį, atitinkantį tuometinio teisingumo kriterijus. Administracinės įstaigos, ir ypač teismai, atmeta neteisėtu būdu, neprofesionaliai parengtus dokumentus, draudžia policijos pareigūnams amoraliais viduramžių „sakinimo“ metodais (pasi-

¹²⁷ A. Jakubčionis. Lietuvos muitinė. –Vilnius: Diemėdis, 1999, p. 7.

¹²⁸ Valstybės taryba (tuo metu įstatymus leidžiančioji institucija) 1918 m. gruodžio 11 d. X sesijos 31 posėdyje svarstė „Finansų ir prekybos ir pramonės projektą dėl muitinių įsteigimo“. Muitinių veiklos teisinis pagrindas sukurtas 1919 m. gegužės 8 d., įsigaliojus Laikinosioms muitinių taisyklėms bei Laikiniesiems muitų tarifams.

telkiant ugnį ir verdantį vandenį) atskleisti bei užkardyti įstatymų pažeidimus¹²⁹. Jurisdikcijos galia nukreipiama ir prieš administracinių santykių amoralumą. Naujaisiais amžiais iškelti žmogaus teisių ir laisvių deklaratyvūs reikalavimai, virto tesinės valstybės pamatu. Šie reikalavimai, išplėtoti naujomis visuomeninio gyvenimo sąlygomis, išlieka ne mažiau svarbūs ir šių dienų teisėsaugai.

Kitas išorinis veiksnys, paskatinęs pažangiąją visuomenę susirūpinti policinių įgaliojimų turinčių institucijų moralumu, – tarptautinių santykių raida. Valstybės, kurios nesirūpina savo piliečių dorovingumu, piktybiškai kėsina į jų garbę, orumą, pagrindines teises ir laisves, yra pavojingos, nes dažniausiai sukelia agresiją prieš kitas tautas¹³⁰. *Tiriant naikinančių pasaulinių karų priežastis, nustatytas tiesioginis ryšys tarp pa- garbos žmogaus teisėms, taikos ir tarptautinio saugumo.*

Po Antrojo pasaulinio karo Jungtinės Tautos, Europos Taryba, kitos tarptautinės organizacijos aktyviai formuoja tarptautinės teisės sistemą, pagrįstą doroviniais imperatyvais. 1948 m. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimta Visuotinė Žmogaus Teisių Deklaracija tapo autoritetingiausiu žmogaus teisių apsaugos dokumentu. 1979 m. žengti konkretūs žingsniai formuojant policijos pareigūno modelį: Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja priėmė Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksą, o Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja – Deklaraciją dėl policijos, kurios priedo A dalis (kai kuriomis kalbomis, pvz., prancūzų, vertimas į lietuvių kalbą) pavadinta „Deontologija“. Laipsniškai išsivysto mokslinis požiūris į policiją, suvokiama būtinybė rengti visapusišką policininką, ugdyti ne tik jo fizines, bet ir psichologines, dorovines savybes, intelektą, nes policininko paskirtis – dirbti įstatymais pagrįstą darbą.

Deontologinio policijos priedermių įteisinimo pirmoji ėmėsi Prancūzija. Ji 1986 m. priėmė Nacionalinės policijos deontologijos kodeksą (pranc. *Code de Déontologie de la Police Nationale*. Decret No 86.592).

Svarbus žingsnis apibendrinant Europos šalių deontologinio reglamentavimo patirtį yra 1993 m. Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos Teisinių reikalų ir žmogaus teisių komiteto iniciatyva priimta Europos policininkų chartija. Tai tarptautinis dokumentas, kuris savo nuostatomis yra deontologinis, jame organiškai derinasi teisiniai ir

¹²⁹ Č. Bekarija. Apie nusikaltimus ir bausmes. Teisinės minties palikimas. – Vilnius: Mintis, 1992, 9. 53; M. Foucault. Disciplinuoti ir bausti. Kalėjimo gimimas. – Vilnius: Baltos lankos, 1998, p. 7–87.

¹³⁰ A. Matulionis, R. Mališauskas. Pratarė // Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991, p. 17.

doroviniai imperatyvai. Jis yra svarbus deontologijos mokslo šaltinis ir dėl to, kad jame pateikiama apibendrinta Europos valstybių patirtis, duoti konkretūs pasiūlymai, kaip rengti nacionalinius policijos deontologijos kodeksus.

Reikia manyti, kad nuosekliai analizuojama Vakarų šalių policijos reglamentavimo patirtis sudarė prielaidas Europos Tarybos Ministrų Komitetui 2001 m. priimti išsamiausią šių dienų tarptautinį policijos deontologijos kodeksą – Europos (deontologijos)¹³¹ policijos etikos kodeksą. Šis dokumentas atskleidžia profesinės deontologijos ir policijos teisės ryšį – sąveiką. Šis dokumentas gali būti laikomas vienu iš galimų policijos deontologijos kodeksų pavyzdžių – modelių.

¹³¹ Europos policijos etikos kodeksą rengė Europos Sąjungos, Europos Tarybos valstybėms atstovaujantys specialistai. Savo pasiūlymuose dalis šalių šį kodeksą siūlė vadinti etikos kodeksu, o prancūzų kalba dažniau vartojamas žodis „deontologija“, todėl šis dokumentas gali būti vadinamas ir „Europos policijos deontologijos kodeksu“.

6 skirsnis

DALYKINĖ ETIKA

DALYKINĖS ETIKOS INFRASTRUKTŪRA IR STATUTINIŲ PAREIGŪNŲ KVALIFIKACIJA

Dalykinė etika – tai integruotų mokslinių žinių visuma, tarpdisciplininis mokslas, paremtas ne tik praktinės etikos teorija, bet ir konkrečių praktikos sferų žiniomis.

Nijolė Vasiljevienė

Pradedant nagrinėti literatūroje mažai gvildentą dalykinės etikos temą iškyla uždavinys pirmiausia apibrėžti pagrindinę sąvoką, nustatyti panašių kategorijų (pvz., dalykinės ir profesinės etikos) turinio koreliaciją. Šalies specialiojoje literatūroje dalykinė etika analizuojama epizodiškai, dažnai net nevartojant šios sąvokos. Daugelis mokslininkų (pvz., N. Vasiljevienė, J. Palidauskaitė) šiai problemai skiria ne vieną savo mokslo darbą, tačiau daugiausia nagrinėja verslo arba bendruosius viešojo administravimo klausimus atsiribodami nuo statutinių, arba sugriežtintos drausmės, valstybės įstaigų veiklos tyrinėjimo. Ši užduotis labai svarbi, nes statutinių tarnybų (pvz., policijos ar muitinės) veikla yra visų – tiek šalies, tiek tarptautinės bendruomenės – akylai stebima, laikoma kriterijumi vertinti, kokiais principais grįstas šalies valdymas, be to, labai sudėtinga, nes vertinant formaliai sunku konkrečiomis taisyklėmis atskleisti jų veiklos moralumo ypatumus. Profesinė etika yra etikos sritis, nustatanti reikalavimus bei standartus, kurių turi laikytis vienos arba kitos profesijos atstovai¹³². Profesinė etika yra glaudžiai susijusi su bendrąja etika, pagrįsta jos teorija, pagrindinėmis kategorijomis, tyrimo metodais.

Dalykinė etika (angl. *practical ethics*) – tai produktyvios veiklos (pvz., verslo srityje, valstybės tarnyboje ir pan.) etika, istoriškai suponuota kapitalistinės modernizacijos. Vakaruose dalykinė etika, kaip

¹³² J. Palidauskaitė. Viešojo administravimo etika. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 237.

mokslo ir mokymo dalykas, pateisinama tuo, jog ši disciplina ne tik kečia praktinius uždavinius, bet ir juos sprendžia, pateikia sprendimų kriterijus, priimtinus veikiant atitinkamoje organizacinėje aplinkoje. Vadinasi, galima teigti, kad dalykinę etiką reikėtų laikyti profesinės etikos dalimi, orientuota į etinį konstruktyvizmą, procedūrinės etikos diegimą konkrečioje visuomeninio gyvenimo srityje. Kita vertus, ji gali būti traktuojama kaip viešojo administravimo dalykinė etika ir kildinama iš viešųjų santykių konkrečiame sociume reguliavimo specifikos.

Taigi dalykinė (tarnybinė ar verslo) etika negali būti suvokiama kaip siaurai pragmatiška, skatinanti valstybės tarnybų uždarumą ar savivalę. Etikos ir elgesio (tarnybinės veiklos) kodeksai, kaip rašoma Europos policijos etikos kodekso aiškinamajame memorandume, turi būti aiškiai atskirti nuo drausminių dokumentų, nustatančių, kas sudaro profesinio elgesio pažeidimus, jų vidines pasekmes¹³³. Iš to kyla reikalavimas kurti, modeliuoti statutinių tarnybų ir konkrečių įstaigų dalykinės etikos infrastruktūrą. Atsiliepiant į šių dienų poreikius etika yra institucionalizuojama, o jos institutų ir institucijų visuma apibrėžia tarnybos moralumo sampratą, pareigūnui pateikia objektyvias prielaidas, kaip deklaruojama 1979 m. Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodekso¹³⁴ 8 straipsnyje, „gerbti įstatymą ir Kodeksą“.

1. Dalykinės etikos poreikis

Žmonės yra susikūrę sistemą dorovės įstatymų, kurių privalu laikytis visais atvejais.

Joe Jenkins

Svarstant profesinės etikos klausimus, dažnai diskutuojama, kas statutinių pareigūnų tarnybinei veiklai svarbiau: etika (turima omenyje

¹³³ Europos policijos etikos kodeksas, p. 56.

¹³⁴ Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksas, priimtas 1979 m. gruodžio 17 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos 34/169 rezoliucija, yra tarptautinis dokumentais, kuris laikomas visuotinai priimtu metodologiniu pagrindu kuriant teisėtvarkos apsaugos tarnybinės veiklos arba dalykinės etikos kodeksus, nes: terminas „teisėtvarkos apsaugos pareigūnas“ apima visus skiriamus ar renkamus pareigūnus, susijusius su teisės taikymu ir turinčius policijos įgaliojimų, ypač įgaliojimų areštuoti ar sulaukyti teisės pažeidėjus“. Žr.: Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991, p. 186.

teleologinė etika) ar deontologija (priedermių etika). Pasirinkimas pagal schemą „*arba-arba*“ pats savaime šiuolaikinės etikos požiūriu yra klaidingas. Jo praktinė paskirtis – rasti konsensuą tarp privalomybės ir esamybės, tarp dorovinės pareigos ir praktinių tikslų. Postmodernistinėje etikoje senųjų priešpriešų suderinamumo ieškoma įvedant procedūras, plėtojant racionalių etinių sprendimų galimybes. Šie procesai itin aktyviai ėmė reikštis XX a. pabaigoje, ypač socialinių darinių, organizacijų lygmeniu. Jų sėkmingam funkcionavimui kuriami etikos kodeksai, sąmoningai įvedamos etikos vertybės, profesijai, tarnybai reikšmingos ir deontologijos, ir teleologijos požiūriu. Tarkime, pareigos ir tikslo suvokimas, ketinimų etika ir padarinių etika policijos pareigūnų arba muitininkų praktinėje veikloje yra vienodai svarbūs dalykai, o atskirų aspektų vyravimą, vertinant pareigūno veiklos etiškumą bei profesionalumą, lemia daugelis praktinėje situacijoje susiklosčiusių aplinkybių.

Taigi šiuolaikinė etika vis labiau įgyja praktinį pobūdį. Tradiciška metafizinių etikos vertybių analizė, siūlomi idealai šių dienų požiūriu vertinami kritiškai. Etikai dėl jos nepajėgumo įveikti atotrūkį tarp realių ir idealių vertybių dažniausiai reškiami priekaištai praktiniu lygmeniu. Pavyzdžiui, nekelia abejonių teiginys, kad verslo etikos¹³⁵ tikslas – išlaikyti etiško elgesio ir pelningos veiklos pusiausvyrą. Iš to galima daryti prielaidą (I. Ungvari–Zrinyi, L. Zsolnai ir kt.), kad individualus asmens elgesys priklauso nuo ekonominės aplinkos¹³⁶. Kitaip sakant, ekonominio elgesio etika yra tam tikrų dviejų kintamųjų funkcija. Šiuo atveju kintamieji dydžiai yra paveldėta (natūrali) veikėjų moralė (M), kurią determinuoja santykinė etiško elgesio (E) kaina, palyginta su neetišku elgesiu (N). Tačiau santykinai galima teigti, kad gėrio ir blogio, kai nepaisoma dorovės normų, visuomenės bendrabūvyje yra po lygiai (santykis E:N=1:1). Šį santykį galime išreikšti formule:

$$M = \frac{E}{N}.$$

¹³⁵ Etikos institucionalizavimas pirmiausia pradėtas stambiose, turtingose JAV korporacijose, o vėliau šią patirtį perima įvairios, tarp jų ir valstybinės, institucijos. Šio fenomeno diegimo seka panaši visose aukštos kultūros ir civilizacijos valstybėse. Ji pasitvirtina ir pokomunistinėse šalyse – dorovinių normų praktinę reikšmę pirmiau patiria privačios verslo struktūros ir tik vėliau jas pripažįsta valstybinės įstaigos.

¹³⁶ I. Ungvari–Zrinyi. Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse // *Dalykinė etika* (red. N. Vasiljevienė). – Kaunas: VU Kauno Humanitarinio fakulteto Verslo etikos centras, 2001, p. 224; L. Zsolnai. *Business Ethics in Management Science* // P. Koslowski (ed.). *Business Ethics in East Central Europe*. – Springer, Berlin, Heidelberg, 1997, p. 101.

Todėl propaguoti metafizines vertybes ir tikėtis aukšto moralumo, kai gyvenimiškoje kasdienybėje moralaus elgesio kaina yra gana maža, reiškia reikalauti pasiaukoti, kelti sau ir kitiems utopinius, tikrovės neatitinkančius reikalavimus.

Pritaikę šią formulę visuomenės bendrabūvio moralumą, kaip pirminės atskaitos dydį, santykinai matematiškai vertiname 1 balu. Vadinasi, etikos poveikis verslui priklauso nuo to, kaip keičiasi etiško ir neetiško elgesio kaina, kitaip sakant, moralė yra temporalė, ir jos pokyčiai determinuoti daugelio veiksnių, tarp jų – konkrečios veiklos aplinkybių.

Istoriškai šiek tiek kitoks požiūris yra susiklostęs į valstybinę tarnybą. Laikomasi nuostatos, kad jos veiklos būdas teigia apie valstybės moralumą. Nuo senų laikų tvarka ir paklusnumas įstatymui yra laikoma priemone laisvei ir visaverčiui gyvenimui valstybėje pasiekti. Į laisvę einama per drausmę – toks suvokimas įsigali šiuolaikinės teisinės valstybės formavimosi ištakose, filosofijoje jis aiškinamas dar nuo Spinozos ir Hėgelio laikų.

Statutinių valstybės tarnybų, turima omenyje sugriežtintos drausmės įstaigos ir institucijos (pvz., muitinė, policija), visuma sukuria beveik nepriklausomą centralizuotą viešosios valdžios institucijų sistemą – modelį vidiniams valstybės interesams tenkinti. Čia daugiausia dėmesio skiriama jų administracinei veiklai, formalių sprendimų priėmimui bei jų įgyvendinimui nustatyta tvarka. Taip siekiama maksimaliai sustiprinti atitinkamų įstaigų tarnybinės veiklos numatomumą bei teisinį teisingumą.

Ne mažiau svarbus šių institucijų sutelktumas atlikti pavestas pareigas. Pagal Europos viešojo administravimo tradicijas profesionali biurokratija¹³⁷ turi būti atrama, laikančia stiprų valstybės ir tautos modelį. Jose esamą tvarką daugiausia lemia vidaus administravimo reikalavimai bei jų paisymas. Tačiau vien teisinės reglamentacijos neužtenka. Kaip rašė M. Wéberis, negalima valstybės tarnyboje apsiriboti vien formaliomis taisyklėmis. Griežta reglamentacija neapsaugo nuo biurokratizmo neigiamą šio žodžio prasme. Ji gali skatinti popierizmo, neefektyvumo didėjimą arba sukelti ilgalaikius formalizuotus socialinius padarinius, gimdančius neigiamą požiūrį į valstybę ir ypač į jos

¹³⁷ „Biurokrato“ sąvoka kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *bureau* – biuras ir graikiško *kratos* – valdžia, vadinasi, jis yra valdžios įstaigos, aptarnaujančios gyventojus, pareigūnas. Sąvoka turi ne vieną reikšmę. Šiame skirsnyje – tai aukštesnioji valdininkų administracija, vykdanči formalias arba griežtai reglamentuotas valdymo funkcijas.

specialiąsias institucijas, turinčias užtikrinti žmonių saugumą, palaikyti jų teises bei laisves.

2. Istorinės dalykinės etikos ištakos

Laisvas ne tas, kuris gali daryti ką nori, bet tas, kas gali save priversti padaryti tai, ką reikia daryti.

Jonas Vabalas–Gudaitis

Socialinių procesų istorinė analizė yra labai svarbus visuomenę ir žmogų aiškinančių teorijų aspektas. Istorinė galimybė konstatuoti visuomenės ir žmogaus galimybes, anot W. Heisenbergo, yra toks pat objektyvus teisingumo kriterijus kaip ir gamtos mokslo eksperimentas¹³⁸. Spręsti apie visuomenės teorijos teisingumą galima tik atlikus ilgo istorinio proceso analizę, atskleidus esmines visuomenės moralės plėtros prielaidas.

Kaip žinome, europietiškas valstybės tarnybos modelis turi tvirtą filosofinį pagrindą. Dabartinis valstybės valdymo aparatas buvo pradėtas kurti XVIII a. vykdytų valstybės administracinių reformų metu. Minėto šimtmečio viduryje Vidurio ir Rytų Europoje prasidėjo vadinamasis „atgimimo“ laikotarpis¹³⁹. Tai socialinių permainų laikotarpis, paženklintas ir naujų ekonominių santykių pradžia, ir šiuolaikinio, juridiškai laisvo ir formaliai tarp lygių lygaus žmogaus „atsiradimu“, ir demokratinių tendencijų kultūroje stiprėjimu, ir, E. Aleksandravičius teigimu, svarbiausia – nacionalinės savimonės pabudimu. Visa tai sudarė palankias sąlygas šios srities mokslo, humanistinės minties raidai. Viena iš mokslinės veiklos krypčių – paieška socialinių ir etinių kriterijų, galinčių garantuoti kuo didžiausią tarnybų ir pareigūnų atliekamo darbo

¹³⁸ В. Гейзенберг (W. Heisenberg). Шаги за горизонт. – Москва: Прогресс, 1987, с. 193.

¹³⁹ E. Aleksandravičius. Lietuvių atgimimo kultūra. – Vilnius: Baltos lankos, 1994, p. 7.

naudą piliečiui¹⁴⁰ ir visuomenei. Pavyzdžiui, J. S. Millis (1806–187), atsi-
liepdamas į laikmečio keliamus poreikius, savo teorines mintis išdėstė
pateikdamas viešojo administravimo normų ir principų rinkinį¹⁴¹.

Viešojo administravimo filosofijoje labai svarbus Dž. Bentamo
(1748–1832) indėlis. Viešojo administravimo įstaigų reglamentavimui
itin reikšminga jo deontologijos („*Deontologija, arba mokslas apie mo-
ralę*“, 1834 m.) teorija. Jo manymu, tai ypatinga teisės mokslo sritis apie
turimas priedermes visuomenei, ieškanti atsakymo į klausimą, *kaip
veikti individualią motyvaciją, kad ji taptų tarnautojo socialine paskata
kaip galima geriau įgyvendinti pavestas pareigas*. Dž. Bentamas, nustaty-
damas „*virtus*“ elgesio principus, galima sakyti, formuoja tarnybinio el-
gesio valdymo mechaniką, skirtą paveikti žmogų (valstybės tarnautoją),
motyvuojant jį tam tikram poelgiui arba, atvirkščiai, kad jis susilaikytų
nuo kai kurių pagal savo padėtį galimų žalingų veiksmų¹⁴².

Vokiečių klasikinės filosofijos kūrėjas ir puoselėtojas G. Hėgelis
(1770–1831), kaip jau rašyta, laikomas vienu iš prūsų valstybės, prūsiš-
kosios biurokratijos apologetų – karjeros valstybės tarnybos modelio
pagrindėju ir gynėju. Filosofas valstybės tarnybą, biurokratiją traktuoja
kaip pilietinės visuomenės kūrėją.

Valstybės vaidmuo – iškelti virš individo interesų ir saugoti „ypa-
tingus tikslus“ arba „valstybės dvasią“. Pastarąją turi „globoti vyriausy-
binės valdžios atstovai, valstybės tarnautojai“¹⁴³. Todėl sprendžiant kar-
jeros tarnybų problemas, G. Hėgelio teigimu, labai svarbu paisyti
moralinių personalo formavimo kriterijų. Valstybinių tarnybų patirties
analizė rodo esant teisingą mąstytojo teiginį, kad esminė stiprios valsty-
bės tarnybos formavimosi prielaida yra viduriniojo luomo išsikristaliza-
vimas¹⁴⁴ (žr. 6 sk. 1 poskyrį), nes būtent jis išreiškia visuomenės
moralumą, apibrėžia moralines vertybes. Todėl labai svarbu sukurti
patikimą mechanizmą valstybės tarnybų personalui kurti. Asmuo,
paskirtas į valstybės tarnybą, įgyja ypatingą „išorinį“ statusą ir „vidinę“

¹⁴⁰ Pilietybės sąvokos turinys yra veikiamas istorinės raidos. Pavyzdžiui, pilietybė
buvo svarbus individo požymis Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje, ji įtvirtinta
Statutuose (XVI a.), remiantis feodalinė tautos samprata, paveldėta iš viduramžių. Žr.:
J. Jurginis. Pilietybė Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje // Tiesa. 1991 10 15. Nr. 201
(14706) ir kt.

¹⁴¹ J. S. Mill. Utilitarianism, Liberty and Representative Government. – London:
Everyman's Library, 1964 (originalus leidimas 1861 m.).

¹⁴² В. М. Кукушин. Полицейская деонтология, с. 9.

¹⁴³ G. W. Hegelis. Teisės filosofijos apmatai, p. 433, 434.

¹⁴⁴ Vidutinis luomas turi didelę įtaką „veikėjų moralei“ (M), nes būtent ši visuo-
menės dalis labiausiai palaiko etišką bendrabūvio elgseną.

laisvę nuo įvairios subjektyvios priklausomybės ir aplinkinių įtakos. Iš šalies gali atrodyti, kad valstybės tarnautojas veikia visiškai savarakiškai pagal savo dorovinius įsitikinimus. Tačiau taip nėra. Valstybės tarnybos pareigūnų ir kitų tarnautojų funkcionalumas turi būti saugomas nuo žinybų ir jų valdininkų keliamų (ar galimų) grėsmių piktnaudžiauti savo valdžia, todėl yra nustatoma:

- a) hierarchinis pavaldumas ir asmeninė atsakomybė;
- b) bendruomenių, korporacijų¹⁴⁵ teisės pareigūnų atžvilgiu.

Šie tarnybų požymiai yra pagrindiniai kontrolės iš „viršaus“ ir kontrolės iš „apačios“ mechanizmo elementai. Reikia atkreipti dėmesį į filosofo pastabą, kad, esant ne itin tobuloms institucijoms, dažniau turi įsikišti aukščiausia valdžia, tarti savo „taip“, sudėlioti taškus ant „i“.

Tačiau pasikliauti reglamentacijos arba kontrolės galimybėmis nekeliant sugriežtintų reikalavimų stojantiems tarnybon būtų neteisinga. Pagrindinis kriterijus, kuriuo reikėtų vadovautis vertinant tarnybinius gebėjimus, yra individualios tarnautojų savybės:

- a) nepriimtina tarnautojo savavališka, nuo nuotaikų priklausanti veikla – tai reikia vertinti kaip savo subjektyvių tikslų siekimą, o ne kaip tarnybinių priedermių vykdymą;
- b) nereikalingas „valstybės tarnas“, atliekantis tarnybą tik iš būtinybės, nes jis veikia nejausdamas nei tikrų pareigų, nei tikrų teisių – dirbdamas tarnautojas turi jausti pasitenkinimą ir suteikti valstybei tvirtumo;
- c) pareigybinis santykis nėra „sutartinis santykis“, nors čia esama ir susitarimo, ir šalių įsipareigojimų. Valstybės tarnautojas nėra paskiriamas kaip įgaliotas atlikti atskirą paslaugą. Jam tarnyba turi būti dvasinis, ypatingas egzistencinis interesas. Todėl neteisinga tarnautoją vertinti vien išoriškai. Jam turi būti sudarytos sąlygos įgyvendinti dorovines pareigas, apsaugoti nuo aukštesnių valdininkų „privačių aistrų“;
- d) valdininkų elgesys ir kultūra lemia piliečių pasitikėjimą valstybe. Pavyzdžiui, nerangus, veiklą žlugdantis pareigūnas formuoja iškreiptą piliečių sampratą apie valstybę;
- e) labai svarbu turėti gerą kadro rengimo sistemą, elgesio įpročių formavimo politiką. Dorovinės ir profesinės minties kultūra padeda suderinti veiklos procedūras, „mechaniką“.

¹⁴⁵ Korporacijos sąvoka turi ne vieną reikšmę. G. Hėgelis šią sąvoką vartoja bendruomenėi, vidutiniam socialiniam sluoksniui apibrėžti.

Galima konstatuoti, kad G. Hėgelis, iškeldamas biurokratijos vaidmenį visuomenei, kartu modelioavo jų etiškos veiklos valdymo „mechaniką“ – dalykinės (tarnybinės) etikos pagrindus.

Trumpai apžvelgę valstybės įstaigų personalo formavimo istorines nuostatas, galime teigti, kad šiandien dažnai vartojamas teiginys „kokia visuomenė – tokia policija ar kita valstybės tarnyba“ nėra visiškai teisingas. Šiose tarnybose, kaip rodo patirtis, turi dirbti aukštos moralės, jaučiantys atsakomybę už šalies „ypatingus tikslus“ asmenys. Valdžia, kuri savo moralumu nesugeba pranokti bendro visuomenės dorovinio lygio, taikliai pažymi S. Arlauskas, yra pasmerkta žlugti¹⁴⁶. Vadinasi, remiantis anksčiau pateikta schema, galima teigti, kad jų tarnybinėje veikloje etiškas elgesys bent kelis kartus turi pranokti neetišką, ir etikos institucionalizavimas, dalykinės etikos infrastruktūros tobulinimas – tai vienas iš tikslų kurti aukštos moralės, geranoriškai nusistačiusią valstybės ir visuomenės atžvilgiu tarnybą.

3. Dalykinės etikos infrastruktūra

Remiantis laisve žmogui lemta savo empirinį buvimą tvarkyti kaip kokią medžiagą. Kaip tik todėl jis turi istoriją, t. y. jo gyvenimą lemia ne tik biologinis paveldėjimas, bet ir tradicija. Žmogaus gyvenimas nėra tik natūralus procesas. Jo laisvė ilgisi valdymo.

Karl Jaspers

Sparčiai kintančios gyvenimo sąlygos yra priežastis, kodėl randasi vis didesnė žmogaus poreikių įvairovė, reikalaujanti pereiti nuo teisių ir pagrindinių laisvių deklaravimo prie jų įgyvendinimo kiekvieno žmogaus atžvilgiu. Siekiant kuo tiksliau savo tarnybinėje veikloje atspindėti šių dienų visuomenės raidos tendencijas, formuojama dalykinė, į gyvenimo patirtį orientuota etika, iškelianti pozityviusius civilizuoto so-

¹⁴⁶ S. Arlauskas. Visuomenės ir policijos sąveikos humanistinis pradai // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. Lietuvos policijos akademija, 1996, t. 5, p. 3.

ciumo, pilietinės visuomenės bruožus kaip etines vertybes. Dalykinė etika yra empiristinė ir jos uždavinys – pateikti empirinių socialinių mokslų verifikuotus principus. Nauji poslinkiai etikoje pateisinami tuo, kad demokratija ir žmogaus teisių apsauga reikalauja etiško elgesio atliekant tarnybines, profesines pareigas, kita vertus, šie procesai turi būti programiniai ir skatinami, reikia rasti atramos taškus, leidžiančius daryti poveikį demokratinės valstybės, pilietinės visuomenės raidai.

Šių dienų Lietuvoje vis dar pasitaiko atvejų, kai bandoma moralės dogmas supriešinti su demokratinėmis vertybėmis arba jas ignoruoti. Tačiau tikrovėje susiklostė visiškai nauja padėtis: XVII–XVIII a. filosofų skelbti idealai – *prigimtinės žmogaus teisės, pasirinkimo laisvė, atsakingas elgesys, nelyginama individo vertė, pilietinė būklė, tolerancija* – pamažu tampa tikrove. Išsivysčiusiose demokratinėse šalyse, jų bendruomenėse (pvz., Europos Taryboje, Europos Sąjungoje) šios vertybės vis labiau įgauna teisinę galią.

Globalizacijos procesai, žmogaus teisių apsaugos sureikšminimas pareigūnų veiklą daro vis sudėtingesnę, intensyvesnę, reikalauja didinti jų atsakomybę už atliekamas priedermes ne tik nacionalinės teisės, bet ir tarptautinių susitarimų požiūriu, mokyti dirbti nepažeidžiant bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų¹⁴⁷. Sparčiai besikeičiančioje visuomenėje daugelis mokslininkų bei praktikų laikosi nuomonės, kad dabartinė veikla nebegali pasikliauti vien nemotyvuota pareigūnų „gera valia“, ne visada veiksmingu dorovės ugdymu. Būtinios patikimesnės priemonės – etikos kodeksai, etikos įstatymai, veiksmingi mechanizmai – institucionalizuota etikos sistema su atitinkamomis įtakos elgesiui technologijomis tarnybinės, profesinės etikos reikalavimams įgyvendinti. *Taiigi kyla naujas uždavinys – formuoti tikros doros įgyvendinimo mechanizmą – etiką institucionalizuoti.*

Turint omenyje didelę nagrinėjamų etikos problemų įvairovę, etikos institucionalizacijos struktūrą sudaro:

- etikos kodeksai;
- etikos komitetai;
- konsultantai, advokatai, tarnautojai, ekspertai, teikiantys informaciją etikos klausimais (angl. *advisers, advocates, officers* etc);
- „karštosios“ telefono linijos (pvz., policijos, finansinių nusikaltimų tyrimo įstaigose), skirtos etikos klausimams spręsti bei nagrinėti (angl. *ethics hotlines*);

¹⁴⁷ Žr. J. A. Usher. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji rosma, 2001.

- dalykinės etikos mokslinio tyrimo ir populiarinimo struktūros, vienijančios mokslininkų ir tam tikros veiklos praktikų pastangas analizuoti bei diegti dalykinę etiką;
- etikos mokymas (angl. *ethics training*);
- etikos įstatymai¹⁴⁸, kiti teisės aktai, Vyriausybės nutarimai, palai-
kantys etikos kodeksų įgyvendinimą;
- įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios įgaliotos tarnybos
vidaus ir išorės (tiesiogiai nepavaldžių asmenų) skundams tirti.

Šis sąrašas nėra baigtinis. Juo siekiama atkreipti skaitytojo dėmesį į etikos institucionalizavimo sąvokos sudėtingumą.

Etikos institucionalizavimo elementų visuma sudaro vadinamąją etikos infrastruktūrą. Jos paskirtis – sąmoningai, kryptingai, tikslingai valdyti, reguliuoti (sudaryti reikiamas savireguliacijos prielaidas) organizacijos, tam tikro socialinio darinio elgseną. Vadinasi, dalykinė etika yra taikoma tiesiogiai. Ji yra šiuolaikinės vadybos atrama arba net įrankis. Galima daryti prielaidą, kad dalykinė etika reiškiasi kaip vadybos dalis. Etikos standartų diegimas reiškia, kad įgyvendinama dalykinės etikos strategija, atliekami konkretūs veiksmai, organizuojamas etikos kodekso nuostatų, paremtų empirine medžiaga, įgyvendinimas, motyvavimas, koordinavimas, vertinimas bei tikslinimas.

4. Etikos kodeksai¹⁴⁹

Jie (reikalavimai – A. L.) turi būti tokie aiškūs, kad jų laikymasis nekeltų abejonių. Jeigu jų nepaisoma arba veikiama priešingai, gyvenimas bendruomenėje darosi neįmanomas.

Friedrich Vinzenz Reiterer

Etikos institucionalizacijos problema pokomunistinių šalių mokslininkus ir praktikus domina todėl, kad jos praktinę svarbą pripažįsta

¹⁴⁸ Etikos įstatymo pavyzdys yra 2000 m. vasario 29 d. priimtas Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 18.

¹⁴⁹ Etikos kodeksas – susistemintas tam tikrą visuomeninių santykių sritį reglamentuojančių principų, normų ir taisyklių rinkinys.

daugelis išsivysčiusių pasaulio šalių. Kaip žinoma, daugiausia šioje srityje yra pažengusi JAV. Tačiau pamažu elgesio kodeksų, etikos komitetų steigimas, kita etikos institucionalizavimo praktika paplito Kana-doje, Didžiojoje Britanijoje, Olandijoje, Skandinavijos šalyse. Savitas modelis, remiantis socialinių ir humanitarinių mokslų metodologija, diegiamas Vokietijoje. Į šį procesą intensyviai įsitraukia ir pokomunistinės šalys, tačiau joms tenka spręsti šiek tiek kitas problemas negu išsivysčiusioms demokratinėms valstybėms. Dažniausiai etikos institucionalizavimo procesai šalyje paspartėja priėmus tam tikrus aktus, kurie palaiko etinius reikalavimus, kai moralės ir teisės normos koreliuojamos viešųjų santykių administravimo praktikoje. Suprantama, kad tai labai sudėtinga problema ir reikalauja išsamios mokslinės studijos. Todėl šiame skirsnyje nesiekama pateikti galutinių sprendimų, o daugiau pabrėžiami autoriui labiausiai rūpimi klausimai.

Etikos institucionalizavimo proceso organizacijoje pradžia – elgesio kodeksų modeliavimas ir konstravimas. Šis darbas atliekamas atsižvelgiant į bendruosius organizacijos tikslus:

- didinti tarnybinės veiklos efektyvumą;
- optimizuoti tarnybinę veiklą, jos vertinimo kriterijus.

Plačiąja tradicine prasme kodeksai suvokiami kaip pagrindinė etikos institucionalizavimo priemonė kultūroje, religijoje, profesinėse, mokslinėse bendrijose arba korporacijose¹⁵⁰. Visi kiti etikos institucionalizacijos struktūriniai elementai daugiausia skirti tam, kad kodeksai būtų veiksmingi juose apibrėžtomis vertybėms įgyvendinti.

Siuolaikiniai etikos kodeksai labai skiriasi nuo tradicinių profesinių kodeksų. Bet kuris etikos kodeksas įtvirtina tam tikro socialinio darinio praktikos standartus. Etikos kodeksas visuomet nustato „aukštesnį“, negu leidžia paprasta moralė, elgesio standartą¹⁵¹. Ši kodekso savybė yra nulemta jo imperatyvų kilmės. Remiantis A. Anzenbacherio pateikta dalyko logika, kodekso skelbiami reikalavimai („*daiktai*“) yra determinuoti tam tirų veiklos ypatumų („*elementų*“). Filosofo žodžiais tariant, organizacijose privalomybė dėl jų dėmenų deskriptyvios reikšmės yra išvedama iš esybės preskripcijos, universalizuojama¹⁵². Funkcine prasme kodeksai skirti konkrečiai praktinei veiklai, kuri turi tendenciją nuolat tobulėti. Pradžios taškas jiems kurti yra konkretaus

¹⁵⁰ Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics. Ed. by Werhane P., Freeman R. E. Blackwell Business, 1998, p. 113.

¹⁵¹ Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics, p. 514.

¹⁵² A. Anzenbacheris. Etikos įvadas. – Vilnius: Aidai, 1995, p. 269.

socialinio darinio ypatumai, todėl eksperimentuojant čia nuolat tyko pavojus perlenkti. Taigi svarbu iš anksto apibrėžti organizacijos socialinį vaidmenį, numatyti galimus kliuvinius, pavyzdžiui, socializmo paveldo poveikį visuomenės mentalitetui, totalitarinės visuomenės sukurtų viešųjų santykių pasekmes, turinčias įtakos valstybės tarnybų funkcionavimui, konkrečios institucijos, įstaigos veiklos ypatumams.

Pažymėtina, kad pareigos ir atsakomybės problema, kylanti dėl adekvataus teisės ir socialinio tikslingumo suvokimo, gana sudėtingas, sunkiai apibrėžiamas dalykas, nes ją suponuoja daugelis veiksnių:

- pareigūnams suteikta diskrecinė valdžia – teisė veikti savo nuožiūra¹⁵³;
- įvairiapusiškas jų veiklos vertinimas¹⁵⁴;
- socialinių normų, kuriomis vadovaujasi pareigūnas, įvairovė¹⁵⁵ ir kt.

Be to, pareigūno kvalifikacija, jo profesionalumas nuolat vertinamas teisiniu, deontologiniu, doroviniu ir kitais požiūriais, nes reikalaujama vykdyti savo tarnybines priedermes, atsižvelgiant į bendruomenei svarbius papročius arba tradicijas, atsižvelgti į jų poreikius, interesų įvairovę. Taigi šio reikalavimo įgyvendinimas gali lemti kodeksų skirtumus net tarp atskirų tos pačios organizacijos įstaigų.

Pastaraisiais dešimtmečiais pasikeitė profesinio etikos kodekso normų, principų išsakymo praktika, jų perteikimo forma. Dažniau jos pateikiamos ne kaip preskripcijos, o kaip deskripcijos – deklaruojama ne imperatyvais „privalo“, „turi būti“, o konstatavimu „yra“, „esame“. Tačiau pažymėtina, kad nauja forma nekeičia turinio esmės. Reikalavimai išlieka imperatyvūs, tačiau išgalint moderniam autonominiam mąstymui deskriptyvus jų pateikimas yra priimtinesnis ir todėl šiuolaikiniam žmogui veiksmingesnis.

Profesinės etikos kodeksas yra orientuotas pateikti reikalavimus taip, kad subjektas tarnybinių veiksmų moralumą palaikytų tikėdamasis, jog jis supras objektyvias normų galiojimo priežastis. Taip sudaryti kodeksai gali pretenduoti į didesnę veiksmingumą, skatinti normas, principus ginti ir tobulinti kaip profesines vertybes.

¹⁵³ A. Laurinavičius. Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai, 1998, t. 9(1), p. 139.

¹⁵⁴ A. Laurinavičius. Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų karjeros ypatumai // Jurisprudencija: visuomenės saugumas ir policijos mokslai: LTU mokslo darbai, 2002, t. 35(27), p. 37–41.

¹⁵⁵ A. Laurinavičius. Deontologija socialinių normų sistemoje // Kriminalinė justicija: LPA mokslo darbai, 1996, t. 5, p. 22.

Socialinė kodekso vertė – reali galimybė optimizuoti socialinio darinio veiklą bei humanizuoti visuomenės gyvenimą. Lietuvoje vis dar yra skeptikų, teigiančių, kad etikos kodeksai neveda į jokią apibrėžtą tikslą, nelemia norimų padarinių. Pagrindinis jų argumentas tas, kad etika turi būti atvira, refleksyvi, o kodeksai yra sustabarėję. Kartais kodeksų kūrimas įvardijamas kaip beprasmiškas teisės ir etikos painiojimas. Kontrargumentas galėtų būti Vilniaus universiteto Kauno humanitarinio fakulteto, Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto dėstytojų ir studentų atliktų socialinių tyrinėjimų rezultatai, rodantys, kad kodeksų įgyvendinimas šalies socialiniuose dariniuose (ir valstybės institucijose, ir verslo srityje) susiduria su objektyviais ir subjektyviais sunkumais, būdingais mūsų nebrandžiai pilietinei visuomenei. Tai atskira mokslinės analizės tema, tačiau visi sutaria, kad kodeksai, pradedant seniausiais, traktuojami kaip pilietinės visuomenės formavimo priemonė, nes tai „socialinės sutarties“ etika:

- tarp profesionalų – svarbiausiais organizacijos, įstaigos funkcijos (misijos) įgyvendinimo klausimais;
- tarp tarnybos, atstovaujančios valstybės interesams, ir visuomenės – svarbiausiais tarnavimo klausimais.

Jie ugdo socialinio darinio moralinę kompetenciją, darbo, tarnybos vietose derina funkcionalumą ir humaniškumą, pateikia elgesio vertinimo kriterijus nestandartinėse situacijose, todėl padeda priimti etiškus sprendimus. Kartu kodeksas, tapdamas tarnybinių mokymų, profesinių susitikimų, diskusijų objektu, yra kvalifikacinių įgūdžių ugdymo priemonė. Tai vienas iš argumentų, kad šiuolaikinis kodeksas nėra „sustabarėjęs“ etikos institutas. Jis pateikia profesijai keliamas etiško elgesio ribas, kurių priežiūra – pačių pareigūnų garbės reikalas, nes, be ko kita, specialus tarnybos etikos kodeksas rodo visuomenei, kad organizacijai (pvz., policijai) labai rūpi atsakingas, profesionalus elgesys¹⁵⁶.

Taigi šiuolaikiniai kodeksai, kitaip nei senieji tradiciniai, nėra vien tik idealų, siektinų organizacijos nariams, sąvadas. Išgrynintas metafizinių idealų sąvadas, kaip rodo sociologiniais metodais atlikti tyrimai, lemia moralinį dualizmą, reiškiantį: gyvenimas – sau, moralė – sau. Ydinga praktika, kai buvo bandoma diegti „komunizmo statytojo moralę“, gyvavusi ilgus dešimtmečius totalitarinėje valstybėje, dar gana stipriai veikia šiuolaikinių tarnybų kodeksų kūrimą ir tai – viena iš priežasčių, kodėl pas mus išlieka skeptiškas požiūris į šį etikos institutą.

¹⁵⁶ Codes of Ethics Online Project // Center for the Study of Ethics in the Profession. – Chicago: Illinois Institute of Technology, 1999, p. 3.

Kodekso paskirtis – skelbti ne bendruosius dorovės idealus, o reglamentuoti praktinei veiklai reikšmingą elgesį. Taigi norint sąmoningai daryti poveikį esamybei, turi būti nuolat analizuojama praktika siekiant atrasti preskripcijas, principus, normas, taisykles, sudarančias prielaidas tobulinti viešuosius santykius, jų administravimą. Kita vertus, nuolat tiriama, kaip šie imperatyvūs reikalavimai yra motyvuoti, kaip juos padaryti veiksmingus kiekvienam socialinio darinio nariui. Taigi kodeksai turi atlikti reguliatyvinę funkciją, ginti poreikius ir interesus tų, kuriems jie tarnauja. Peršasi išvada, kad negali būti kodeksų (pvz., statutinių tarnybų) apskritai, jie negali būti vien „patys sau pakankami“, o privalo būti specifiniai ir sąžiningi, turėti politinę dominantę ir strateginę prasmę¹⁵⁷.

5. Etikos kodeksų tobulinimas atsižvelgiant į nuolat kintančius tarnybinės veiklos reikalavimus

Šiuolaikiniai kodeksai, palyginti, pavyzdžiui, su „Dekalogu“, nekelia aukštų ir gražių idealų. Dažniausiai jie pabrėžia tarnybinės priedermes. Tačiau pažymėtina, kad juos pasitelkus diegiami daug griežtesni etikos standartai. Jie palaiko aukštą institucijos arba įstaigos moralinį lygį tiek organizacijos, tiek individo atžvilgiu, draudžia net tuos veiksmus, kurie apskritai nėra tiesiogiai neteisėti arba neetiški, tačiau dirbančiam šioje tarnyboje neatrodo garbingi ar dori. *Svarbiausia – atkreipiamas dėmesys į tai, kas pareigūnui gali atrodyti tik smulkmena*. Tai išities pagrindas rengti bei tobulinti tarnybinės etikos, ne be pagrindo dar vadinamus deontologijos, kodeksus. Vėliau pradedami kurti etiško elgesio standartai, padedantys žmonėms apsisaugoti nuo galimų didesnių bendrabūvio problemų. Taigi vienas iš esminių dalykinės etikos bruožų – atsižvelgti į visas „smulkmenas“. Šią nuostatą pateisina poreikis užbėgti už akių galimybei rasti tarnyboje arba kitoje praktinėje veikloje diskomforto jausmui. Bet koks kliuvinys pareigūnui gerai atlikti pareigas, tarnyboje gerai jaustis nėra smulkmena. Toks faktas turi būti iškeliamas viešumon, ieškoma būdų, kaip keisti padėtį arba bent sumažinti neigiamus padarinius.

Šiame kontekste padidėja etiketo vaidmuo, nes labai svarbios tampa išorinės elgesio formos. Piktoka veido išraiška, šiurkštus tonas, aro-

¹⁵⁷ Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics, p. 113.

gancija, išankstinės neigiamos nuostatos kolegos ar tarnybos atžvilgiu – tai laikytina ir etikos, ir etiketo imperatyvų nepaisymu. Ši aplinkybė paaiškina padidėjusią profesinio etiketo reikšmę, atitinkamų normų atsiradimą deontologijos kodeksuose, nes tai – viena iš priemonių kasdienėje praktikoje sparčiau siekti humaniškumo.

Kitas šiuolaikinio etikos institucionalizavimo bruožas, kad daugelis dalykų, kurie anksčiau buvo reglamentuojami, šiuo metu priskiriama individualiajai etikai, o tai, kas buvo paliekama savieigai, tampa socialinės ir organizacinės kontrolės (savikontrolės) objektu. Pastaruoju dešimtmečiu įtvirtinama vis daugiau pareigūnų diskrecinės teisės (teisės veikti savo nuožiūra) imperatyvų, kita vertus, labai daug antikorupcinių (veiksmus, elgesį varžančių) nuostatų. Vakarų patirtis rodo, kad tai, ko, regis, buvo neįmanoma valdyti, dabar, vadovaudamasi kodeksais, remdamosi etikos infrastruktūra, ima tvarkyti pačios įstaigos. Ir tai labai daug priklauso nuo to, ar kodeksai yra sukonstruoti atsižvelgiant į visus metodinius patarimus, ar remiamasi „horizontaliuoju“ (skatinančiu savitarpio kontrolę bei paramą) santykių administravimo vadybos modeliu.

Kodekso deklaruojami principai, taisyklių pasirinkimo kriterijai, siekiant konkrečios tarnybos tikslų, individualios tarnybinės veiklos tikslų, koreliuojami su visuomenės lūkesčiais. Šis kriterijus yra visos dalykinės etikos sprendimų matas. Tai labai sudėtingas kodeksų tobulinimo uždavinys tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu, nes etikos kodeksas – tai dokumentas, atspindintis asmeninės moralės reikalavimus, profesines vertybes bei teisinius draudimus atskirų profesijos atstovų ar organizacijos darbuotojų sprendimams bei veiklai ir atliekantis tam tikras elgesio vadovo funkcijas¹⁵⁸. Todėl etikos institucionalizavimo procesai nuolat stebimi, mokliškai tiriami ir grindžiami. Neišmanant viešojo administravimo etikos metodologinių pagrindų neįmanoma sukurti veiksmingų profesinio elgesio, deontologijos kodeksų bei plėtoti viską apimančią konkrečios profesinės etikos infrastruktūrą.

Apibendrinant skirsnyje pateiktą medžiagą, galima teigti:

1. Dalykinės etikos, jos infrastruktūros modeliavimas yra determinotas paties gyvenimo. Prieš keletą šimtmečių deklaruoti aukšti idealai – prigimtinės žmogaus teisės, pasirinkimo laisvė, nelyginama individo vertė ir kt. – pamažu tampa tikrove. Globalizacijos procesai yra neatsiejami nuo bendro požiūrio į didžiųjų demokratiųjų, o kartu ir eti-

¹⁵⁸ J. Palidaskaitė. Viešojo administravimo etika. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 163.

nių vertybių apsaugą nustatant bendras bendrabūvio taisykles, jas įgyvendinant. Dalykinė etika yra viena iš priemonių siekti šių humanišku tikslų.

2. Įgyvendinant šalyje humanišką tvarką, ypač svarbus vaidmuo tenka valstybės institucijoms, įstaigoms, atliekančioms viešąjį administravimą, turinčioms ypatingus įgaliojimus demokratinėje valstybėje užtikrinti žmonių teises bei pagrindines laisves. Sugriežtintos drausmės įstaigų vidaus administravimas išsiskiria tuo, kad privalu laikytis statutinės drausmės reikalavimų, todėl itin svarbu, kad šios organizacijos kurtų dalykinės etikos infrastruktūrą, padedančią pareigūnams suvokti savo socialinį vaidmenį, dorai atlikti priedermes valstybei ir visuomenei.

3. Etikos institucionalizavimo proceso organizacijoje pradžia – elgesio kodeksų modeliavimas ir konstravimas atsižvelgiant į institucijos tikslus:

- gerinti savo funkcijų įgyvendinimo kokybę;
- optimizuoti tarnybinę veiklą;
- nustatyti bendrus etiškos veiklos vertinimo kriterijus.

Ši tema išliejant į Vakarų kultūrą svarbi tiek mokslo, tiek praktikos požiūriu ir laukia išsamesnių studijų. Kituose skirsniuose pateikta medžiaga atkreipia skaitytojo dėmesį tik į kai kurias autoriui rūpimas dalykinės etikos problemas.

6. Europos policijos etikos kodekso taikymas Lietuvoje¹⁵⁹

Policijos etiką mes traktuojame ne kaip abstrakčią filosofinę kategoriją, o kaip konkretų, kiekvienam pareigūnui suprantamą elgesio normų bei taisyklių spektrą.

Vytautas Grigaravičius

Europos policijos etikos kodeksas (toliau – Kodeksas) – tai sudėtingas tarptautinis dokumentas, reikalaujantis kiekvieno imperatyvo,

¹⁵⁹ Europos policijos etikos kodekso analizei buvo skirta 2002 m. kovo 21–22 d. Vilniuje vykusį tarptautinę konferenciją „Europos normos ir standartai: policijos etika įprastinėse ir ekstremaliose situacijose“, kurią organizavo Europos Taryba ir Lietuvos policijos departamentas. Konferencijoje dalyvavo atstovų iš visų Europos Tarybos šalių, pranešimus skaitė mokslininkai, praktikai, dalyvavę rengiant kodeksą, dirbantys šioje srityje. Šis skirsnis parengtas autoriaus konferencijoje skaityto pranešimo pagrindu.

kiekvieno skirsnio visapusiškos analizės ir gebėjimo visa tai interpretuoti bendrame policijos tarnybų ir jų pareigūnų veiklos kontekste. Kodekse pateikiama šių dienų demokratinės valstybės policijos veiklos koncepcija. Šiuo dokumentu tarptautinė bendruomenė atkreipia dėmesį į didžiausių vertybių – žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių – apsaugą ir pasikeitusį policijos vaidmenį jas įgyvendinant. Kodekso tikslas – apibrėžti policijos vaidmenį darant įtaką šių dienų visuomenės humanizacijos procesams.

Kodeksas sukurtas ne per vieną dieną. Jis nėra kieno nors užgaidos tenkinimas ar, kaip pas mus dažnai pasitaiko, politinių dividendų medžioklė. Kaip žinome, klausimu – ar reikalingas Europos policijos etikos kodeksas? – pradėta diskutuoti įvairaus lygio forumuose (tarptautiniuose ir nacionaliniuose) prieš gerą dešimtmetį. Vakarų mokslininkai ir viešojo administravimo specialistai akylai stebėjo vykstančias permainas atsinaujinančioje Europoje:

- kaip keičiasi mūsų požiūris į bendražmogiškąsias vertybes;
- kaip keičiasi policijos tarnybinių vertybių hierarchija;
- ar kuriama humaniška policijos teisės sistema, susiejanti tarnybinės veiklos teisėtumą ir moralumą ir kt.

Lietuvos, kaip ir kitų pokomunistinių valstybių, pareiškusių norą tapti Europos Sąjungos narėmis, per praėjusį dešimtmetį padarytas darbas perorientuojant militarizuotą, griežtai centralizuoto hierarchinio pavaldumo policiją tarnauti bendruomenei pagal bendražmogiškuosius standartus, buvo viena esminių prielaidų priimti šį kodeksą. Tai ženklas, kad Lietuvai, kaip ir kitoms panašaus istorinio likimo valstybėms, kuriant teisinę valstybę, pribrendo laikas apsispręsti dėl kito policijos veiklos reformų žingsnio – jau bendrame demokratinės Europos vertybių puoselėjimo kontekste ir Kodeksas pateikia tokio pobūdžio reformų metodologinį projektą. Rekomendacijos skatina kiekvienoje šalyje diegti autentišką policijos tarnybos reglamentaciją, sukuriančią visas sąlygas reikštis policijos pareigūnų profesionalumui tenkinant šių dienų žmogaus poreikius. Kodekso 63 straipsnis deklaruoja – negalima šio Kodekso taikyti praktikoje, nederinant su gyvenimo realijomis, neatsižvelgiant į krašte galiojančias socialines normas. Vadinasi, kiekvieną valstybę Europos Tarybos narę Kodeksas įpareigoja kuriant tarnybines teises priimti atsakomybę už vykdomos nacionalinės viešojo administravimo reformos demokratiškumą.

Kita vertus, policija įvardijama kaip visavertė profesionali demokratinės Europos valstybės tarnyba, atsakinga už atitinkamų socialinių paslaugų teikimą, dalyvaujanti kuriant ir puoselėjant socialines verty-

bes. Lietuvos policijos generalinis komisaras V. Grigaravičius atkreipia dėmesį, kad kurdami europietiško pavyzdžio institucijas, turime išspręsti dar daug problemų, iš kurių viena rimčiausių – policijos personalas, atitinkantis laiko reikalavimus, gebantis kasdien praktinėje veikloje konkrečiais darbais demonstruoti ištikimybę pagarbos žmogui, visuomenei principams¹⁶⁰. Kodekso įgyvendinimo rekomendacijos turėtų padėti institucijoms rasti atsakymus ne į vieną klausimą. Pavyzdžiui, iki šiol Lietuvoje vis dar polemizuojama dėl pareigūnų mokymo. Rekomendacijos¹⁶¹ 27 ir 28 straipsniai patvirtina, kad mūsų pasirinkimas būsimesiems pareigūnams mokytį „visuomenei atviroje įstaigoje“ LTU Policijos fakultete ir Policijos mokymo centre, kuris turėtų vis labiau persiorientuoti į konkrečių tarnybų pareigūnų specializuotą rengimą, atitinka bendrąsias Vakarų nuostatas.

Rekomendacijos leidžia atsikratyti ir tokių nepagrįstų dvejonių,

- ar reikalingas policijos mokslas?
- ar galima policijos diskrecija?
- ar turi ir kokias turi pareigūnas teises į gynėjo, advokato paslaugas ir kt., be to,
- kodeksas gana aiškiai modeliuoja valdžios (vadovų) ir pavaldinių santykius,
- apibrėžia pagrindinius, tarp jų ir deontologinės, atsakomybės nustatymo kriterijus.

Ypač svarbus reikalavimas – sukurti įgyvendinimo mechanizmą ir siekti įveikti atotrūkį tarp deklaruojamų policijos etikos principų ir realybės. Tai didžiausia problema, sunkiausia užduotis ateičiai. Kalbant apie mechanizmą, Lietuvoje vis dažniau turima omenyje specialios papildomos eilinių pareigūnų kontrolės įstaigos steigimą. Šiuo atveju mechanizmas – tai policijos veiklą reglamentuojanti institutų ir institucijų sistema – etikos infrastruktūra, sukurta derinti šių dienų vakarietiškos kultūros ir vietos pripažintus bendrabūvio reikalavimus. Reikia pasakyti, kad iki šiol net nebandyta kurti nuoseklios norminės bazės, atlikti tarnybinės etikos institucionalizaciją. Priėmus 1990 m. Policijos įstatymą, turėjo būti rengiami atitinkami tarnybos statutai. Tačiau nebuvo parengta net rimtesnių policijos statutinio reglamentavimo projektų.

¹⁶⁰ V. Grigaravičius. Etika ir jos įtaka policijos vystymuisi. Tarptautinės konferencijos pranešimas // Sargyba, 2002 m. kovo 28 d., Nr. 13(476), p. 4.

¹⁶¹ Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Rec (2001) 10 – tai Europos Taryba valstybėms narėms dėl Europos policijos etikos kodekso taikymo aiškinamasis memorandumas.

1993 m. Vidaus reikalų sistemos pareigūnų ir tarnautojų etikos normų kodeksas ir jo įgyvendinimui kurti vadinamieji garbės teismai iš šių dienų perspektyvos gali būti vertinami kaip nesusipratimas pirmiausia todėl, kad Kodeksas buvo rengtas nepaisant jokių socialinių normų recepcijos reikalavimų – tiesiog bandant Jungtinių Tautų Teisėsaugos pareigūnų etikos kodeksą pritaikyti sau.

Monografijoje pateiktų tyrimų duomenys skatina sutelktomis mokslininkų ir praktikų pajėgomis ieškoti atsakymo į klausimą, ką reiškia Kodekso sąvoka „policijos pareigūno „profesionali veikla“? Tai labai plati sąvoka. Ypač daug dėmesio reikėtų skirti vienam šios sąvokos aspektui – *diskrecijos taikymas naudojant prievartą* (Kodekse daugiausia dėmesio skiriama jėgos ir specialiųjų įgaliojimų tarnyboje naudojimo praktikai). *Vienas iš XXI a. policijos skiriamųjų bruožų – ji profesionali tarnyba*. Dėl profesionalumo ir įgyto patikimumo ji turi valstybės ir visuomenės suteiktus diskrecinius įgaliojimus palaikyti viešąją saugą. Taigi policijos diskrecija nėra mados šauksmas ar kieno nors kaprizinga užgaida – tai šių dienų kultūros ir civilizacijos padiktuota būtinybė. Tačiau diskrecija turi būti suprantama kaip sudėtinga sąvoka. Jos diegimas grindžiamas ne tik tvirtomis teorinėmis žiniomis, bet ir nuolatinės ir atviros diskusijos dėl taikymo praktikoje, antraip gresia pavojus iškreipti policijos tarnybos esmę. Trumpai tariant, neribotos policijos valdžios, piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi ar kitų profesinės deformacijos apraiškų diskrecija pateisinti negalima. Diskrecija turi saugoti atitinkamos normos, standartai ir, žinoma, – pareigūno sąžinę.

Kodeksas išskiria tris pagrindinius tarnybinės diskrecijos, kurios įgyvendinimas yra grįstas deontologinėmis nuostatomis, prielaidas:

A. Diskrecinės valdžios būtinybė (Kodekso 15–16 ir 18 str.). Policija, vykdydama jai pavestus uždavinius, turi naudotis pakankama veiksmų laisve, skatinti pareigūnų organizacinius gebėjimus veikti bendrai su įvairiais socialiniais dariniais, socialinėmis grupėmis, asmenimis užtikrinant jų viešąją saugą, teises ir laisves, ir tarnybinės deontologijos požiūriu pareigūnai turi būti visiškai atsakingi už savo veiksmus ar neveikimą bei pavaldiniams duotus nurodymus.

B. Realī diskrecinės valdžios kontrolė, kuri įvedama nustatant:

- aiškiai pavaldumo grandinę, sudarančią sąlygas lengvai nustatyti, kas atsakingas už atliktus veiksmus ar neveiklumą,
- informavimo tvarką visuomenę dominančiais klausimais, pasitelkiant žiniasklaidą, apie tarnybų ir pareigūnų veiklą, jos apribojimus, tačiau nepažeidžiant tarnybinio konfidencialumo, atsižvelgiant į visuotinai pripažintus žmogaus teisių principus,

- ypatingą kompetencijos sritį – teisę naudoti jėgą, specialiąsias priemones, nepažeidžiant tarptautinių susitarimų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos klausimais, ir tai turi būti parei-gūnams diegiama per tarnybinės deontologijos studijas, nuolat vykdomą praktinį rengimą veikti sudėtingose situacijose nepa-žeidžiant profesinės moralės reikalavimų,
- veiksmingas priemones prieš korupciją, užtikrinant policijos personalo sąžiningumą, tinkamą pareigų atlikimą (Kodekso 17, 19–21 ir 29 str.), kuriomis nebūtų pažeidžiamos žmonių teisės ir laisvės, įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijoje, krašto Konstitucijoje. Kodekso 62 straipsnis reko-menduoja sukurti atskaitomybės mechanizmą, paremtą:
 - policijos ir visuomenės bendradarbiavimu,
 - tarpusavio supratimu.

C. Diskrecinė valdžia ir prielaidos ja naudotis (Kodekso 33, 34, 39, 59, 61 str.):

- kvalifikuota išorinė policijos kontrolė (nepriklausomų institucijų ar teismo),
- nustatytos nešališkos policijos apskundimo procedūros, nes jis, nesibaimindamas būti nubaustas, privalo susilaikyti nuo akivaiz-džiai neteisėtų nurodymų vykdymo,
- pareigūnai, nepagrįstai kaltinami dėl pavestų funkcijų vykdymo, turi būti remiami viešosios valdžios (įstatymo), jiems būtų ga-rantuojama teisė į gynybą.

Kodeksas ir kiti tarptautiniai dokumentai-rekomendacijos integruojantis į demokratinę Europą yra ypač reikšmingi – jie pateikia me-todologinį pagrindą kurti tarnybinę teisę. Labai svarbus vaidmuo Ko-deksui tenka sprendžiant Europos policijos veiklos problemas, at-skleistas Europos žmogaus teisių teismo. Kaip žinome, prieš kreipiantis į Europos žmogaus teisių teismą turi būti išnaudotos visos teisinės gynybos priemonės savoje valstybėje, bylos nagrinėtos aukščiausiam pagal kompetenciją teisme. Kodekse tiesiogiai apie policijos ir Europos žmogaus teisių teismo santykius nerašoma, tačiau gerai žinoma, kad tarp dažniausiai į šį teismą besikreipiančių yra ir Baltijos valstybių pilie-čiai. Ir šis skaičius nuolat didėja. Reikia sutikti su V. Grigaravičiaus tei-giniu, kad apie šalies demokratijos būklę sprendžiama iš to, kaip užtik-rinama teisėtvara¹⁶².

¹⁶² V. Grigaravičius. Etika ir jos įtaka policijos vystymuisi, p. 4.

Profesionali policijos veikla, atsiliepianti į visuomenės poreikius, yra priemonė, galinti mažinti socialinę įtampa bendruomenėje, krašte, užbėgti už akių galimiems žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimams. Europos žmogaus teisių teismo pateiktų kasmetinių analizių didžioji dalis problemų, tapusių priežastimi kreiptis į šią instituciją su skundu, galėjo būti išspręstos savame krašte, jei būtų laikomasi teisinės, demokratinės valstybės principų – profesionaliai, nepažeisdama valstybės tarnybos teisės reikalavimų veiktų policija ir kitos teisėsaugos institucijos.

7. Deontologijos reikšmė šių dienų administravime

Organizacijos etikos klimatas yra organizacijos kultūros sudedamoji dalis, atspindinti nusistovėjusią praktiką sprendimų moralinio pagrindimo, priėmimo ir konkrečios veiklos atžvilgiu.

Jolanta Palidauskaitė

Vienas pagrindinių mūsų laikmečio uždavinių – formuoti statutinių pareigūnų, policininkų, muitininkų ir kitų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, moralines priedermes, puoselėti deontologines vertybes įgyvendinant praktikoje deontologinio vertinimo principus, atliekant išsamius šios srities mokslinius tyrimus, studijuojant kitų šalių, apibendrinant šalies statutinių tarnybų patirtį. Vienas iš išpūdingų Vakarų demokratijos laimėjimų, sparčios ir viską apimančios integracijos procesų garantų yra kultūra. *Tarp svarbiausių prielaidų, suteikiančių demokratiniams santykiams stabilumo, reikia įvardyti pakankamai tobulą teisės sistemą, išaugusią visuomenės nuomonės galią ir veiksmingumą, tačiau itin svarbus veiksnys – aukštos kultūros visuomenė.* Ikidemokratiniais laikais valstybės ir visuomenės stabilumą palaikė du institutai:

- ekonomika ir
- teisė.

Demokratinei visuomenei normaliai funkcionuoti būtinas platus teisių ir laisvių visiems socialiniams dariniams ir kiekvienam asmeniui

spektras. Todėl labai svarbia santykių valstybėje ar valstybių bendrijoje stabilumo prielaida tampa dorovinė kultūra.

Plėtoti kultūrą šių dienų demokratijos sąlygomis – tai pirmiausia asmens laisvės ir prievartos klausimas, saviraiškos galimybių plėtimas tvarkant bendruosius reikalus. Aukštos kultūros visuomenės žmogus viešuosius santykius supranta kiek kitaip. Demokratinėje visuomenėje išlieka tie patys poreikiai ir tie patys reikalavimai kiekvienam asmeniui kaip ir ankstesnėse. Kitais žodžiais sakant, tokioje visuomenėje asmuo turi tas pačias pareigas ir tas pačias funkcijas kaip ir totalitarinėje visuomenėje. *Keičiasi tik santykio visuomenė-asmuo pobūdis.* Žmogus, nepaisant socialinio statuso, visur išlieka atsakingas bendruomenei už savo veiksmus, tik šiuo atveju atsakingumas paremtas sąmoningumu ir savanoriškumu, kurie suponuoti sąmoningų interesų (čia sąmoningumas suprantamas kaip savųjų interesų, dorovinių, kultūrinių vertybių siejimas su socialiai reikšminga asmens veikla, poelgiais), o ne griežtų įstatymų sankcijų baimė. Tokiomis sąlygomis ypač siaurėja teisės kompetencija aukštesniųjų pareigūnų veiklos administravime. Ją pakeičia asmens moralinės atsakomybės galia.

Asmuo, stodamas į valstybės tarnybą, privalo pats apsispręsti savo tarnybinėje veikloje pirmumą teikti viešiesiems interesams, o sprendimus pagal jam suteiktą kompetenciją priimti nepažeisdamas nešališkumo principo. Lietuvos valstybės tarnautojų santykiai yra reguliuojami Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymu¹⁶³ (VPI). Pagal VPI 2 straipsnį dirbantieji valstybės tarnyboje – tai valstybės politikai, viešojo administravimo valstybės tarnautojai pagal Valstybės tarnybos įstatymą bei kiti asmenys, kurie dirbdami valstybės valdžios, valdymo, vietos savivaldos, teisminėse, teisėsaugos, valstybės kontrolės bei priežiūros ir joms prilygintose institucijose vykdo valdžios atstovo funkcijas arba turi administracinius įgaliojimus. Pagal VTĮ 2.1 straipsnį valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos tarnautojai, pareigūnai pagal savo kompetenciją įgyvendina tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrina jos įgyvendinimo koordinavimą, pavyzdžiui, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą. Tačiau svarbiausia tai, kad įstatymų vykdymą, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, kontroliuoja etinės institucijos. Įstatymo kontrolė pavesta:

¹⁶³ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas. 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-371, nauja įstatymo redakcija – 2000 m. vasario 17 d. Nr. VIII-1562.

- institucijų vadovams ar jų įgaliotiems atstovams;
- Vyriausiajai tarnybinės etikos komisijai;
- kitoms etikos institucijoms, kurias numato tos institucijos veiklos tvarką reglamentuojantis įstatymas.

Taigi svarbiausias valdininko tarnybinės etikos orientyras – moralumas, visuotinai priimtini elgesio standartai, suponuoti turimo socialinio statuso. Ar galima teigti, kad tarnybinių santykių administravimas paprastėja plėtojant demokratiją? Ko gero, vyksta atvirkštiniai procesai: aukštesnė visuomenės kultūra kelia pareigūnams aukštesnius reikalavimus, pateikia vis įvairesnių tarnybinių elgesio vertinimo kriterijų.

Demokratiniai procesai gali būti lyginami su kitomis žmonių praktinių santykių sritimis. Pavyzdžiui, jūrų žemėlapiuose braižomi vadinamieji „rekomenduojami kursai“. Tai ne vien tiesės, bet ir laužytos linijos, sudėtingi zigzagai, jungiantys uostus. Jų paskirtis – išvengti kelyje kliūčių, sekumų, nepalankių srovių, vėjų ir kita. „Rekomenduojami kursai“ atsirado per šimtmečius kaupiant ir analizuojant jūrininkų patirtį. Vaizdžiai kalbant, valstybės tarnautojams, pareigūnams taip pat yra kuriami „rekomenduojami kursai“, tik jie labiau primena įvairaus pločio kelius. Galima jais keliauti labiau laikantis kairės ar dešinės, ar net zigzagais, bet nepažeidžiant vienos sąlygos: negalima iš jų išklysti, peržengti kelkraščio, o tuo labiau jį ribojančio griovio – negalima pažeisti tarnybinės moralės. Plečiantis demokratijai, platinami „keliai“, o kai kurie ribojimai apskritai panaikinami. Bet, kalbant apie anksčiau pateiktą pavyzdį, tai nereiškia, kad šių dienų laivams kelyje į uostus neliko kliūčių ir kad jūrininkams mažiau rūpi kelionių saugumas. Išaugusi šturmanų kvalifikacija ir patirtis leidžia nustatyti kursą patiems, atsakingai naudojantis tobulais navigacijos prietaisais. Todėl jam tenka gerokai didesnė atsakomybė už laivo keleivius, ekipažą, ir visa tai susiję su jo sąžine. Kitaip sakant, naujos sąlygos diktuoja didesnius asmens dorovinius reikalavimus. Tik patenkinus šią sąlygą galima naudotis žemėlapiais be „rekomenduojamų kursų“, o mūsų atveju – pasiekto moralumo pagrindu plėtoti demokratiją, siaurinti teisės kompetencijos ribas, švelninti teisinės sankcijas, ir atvirkščiai, plėtoti moralės reikalavimų galią viešajame gyvenime. Taip valstybės, dominavusios visuomenėje atskiru valdingu subjektu, statusas keičiasi jai susiliejančiam su pilietine visuomene. Santykiai įgauna privatų pobūdį ir juos derinant dominuoja ne valstybės, o gyvosios teisės – moralaus elgesio normos. Santykių pagrindu tampa žinios, gebėjimai ir žmonių atsakingumas – jų dorovinė kultūra.

Apibendrinant galima teigti, kad viešųjų santykių moralumas yra demokratinės visuomenės skiriamasis bruožas. Moralės svarba išauga visose visuomeninio gyvenimo srityse, veikia ne tik profesinius santykius, bet vis kitaip pasireiškia kiekvienoje žmogaus veiklos srityje. Taip kiekvienos profesijos etika pateikia moksliskai pagrįstų, tikrovę atspindinčių principų ir normų, „rekomenduojamų kursų“ visumą.

8. Šalies statutinių pareigūnų požiūris į etikos, „rekomenduojamų kursų“ reikalavimus

Taigi kuo vadovaujasi žmogus, keldamas sau tikslus? Suprantama, kad juos pasirenka veikiamas *išorinių* ir *vidinių paskatų*. Prie išorinių priskiriamos pareigos visuomenei, tarnybai, šeimai ir kitos priedermės, vidinės – tai poreikiai, interesai, norai, emocijos, aistros. Valstybės tarnautojo, pareigūno moralė taip pat priklauso nuo išorinių ir vidinių veiksmų. Jis turi būti geras „šturmanas“, nepriklausomai nuo „laivo“ (įstaigos, padalinio) dydžio ar keleivių jame skaičiaus. Žmonės juo gali pasikliauti tada, kai jis yra pakankamai kompetentingas ir jo sąžinė niekad neprasilenkia su profesine morale. Todėl ne mažiau svarbu, kad etikos klausimais domėtusi aukšti pareigūnai, įstaigų vadovai. *Vadovas – tai tas pats pareigūnas, daugiau pasiekęs valstybė karjeros tarnyboje nuolat pabrėždamas aukštą etinę kultūrą, kuri neatsiejama nuo profesionalumo.* Tai reiškia, kad administraciniai pareigūnai privalo etines veiklos sąlygas traktuoti kaip savo pagrindinius tikslus, kuriant bei valdant statutines įstaigas ar jų padalinius.

Šią hipotezę buvo bandoma patikrinti sociologiniais metodais. 2003 m. pirmoje pusėje buvo renkami duomenys, kokiais kriterijais pareigūnai remiasi vertindami savo tarnybines priedermes? Atlikta nedidelė apklausa, kurioje dalyvavo 64 asmenys, iš jų:

- 32 muitinės pareigūnai (toliau – pirma grupė, arba PG), turintys iki 5 metų darbo muitinėje stažą;
- 32 asmenys (toliau – antra grupė, arba AG), dirbantys šioje valstybės tarnybos sistemoje 10 ir daugiau metų¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Apklausa atlikta individualaus pokalbio būdu, visiems pateikiant tuos pačius penkis klausimus, prašant išsakyti savo nuomonę ir atsakymus pakomentuoti. Autoriui žinomi respondentų anketiniai duomenys, išsilavinimas, einamos pareigos ir kita. Siekiama išskirti tolesnio tyrimo hipotezes, apibrėžti pagrindines problemas, susijusias su pareigūnų veiklos deontologiniu vertinimu.

Suprantama, kad asmuo itin gerai suvokia ir kritiškai vertina pirmiausia tai, kas atsitinka su juo pačiu. Todėl pirmasis klausimas buvo, *ar teko pereiti į kitas pareigybes ne savo valia, ar Tarnybos statutas¹⁶⁵ padėjo palaikyti teisingumą?* Gal dėl nedidelio apklaustųjų skaičiaus su šia problema susidūrė labai maža dalis respondentų:

- pirmos grupės – nė vienas;
- antros grupės – 10–15 proc. Šie asmenys nurodė, kad Statutas ne visada padėjo atkurti teisingumą, apginti, jų manymu, teisėtus interesus.

Pagrindinis mus dominantis klausimas, *kas labiausiai ipareigoja laikytis Muitinės pareigūnų etikos kodekso¹⁶⁶* (toliau – Kodekso)? Buvo pateikti penki atsakymų variantai ir siūloma išrinkti tinkamiausią. Atsakymai buvo tokie:

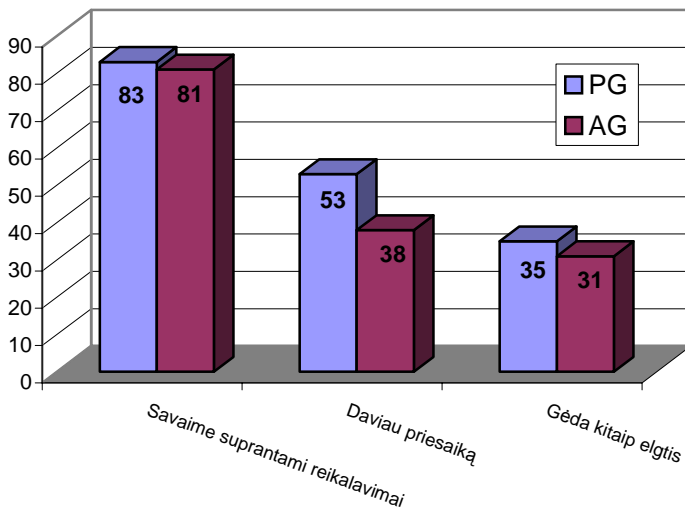
1. Man, kaip muitinės pareigūnui, tai savaiame suprantami reikalavimai – 82 proc.;
2. Daviau priesaiką ir privalau laikytis šių reikalavimų – 40 proc.;
3. Gėda kitaip elgtis prieš kolektyvą – 32 proc.

Kiti atsakymai nesurinko net 20 proc., todėl, mūsų nuomone, šios paskatos laikytis Kodekso reikalavimų yra pagrindinės, ir reikėtų analizuoti aplinkybes, turinčias reikšmės šių pareigūnų savybių ugdymui. Galima daryti apibendrinančią prielaidą, kad pareigūnams daug reiškia tai, kaip jie yra išsąmoninę savo priedermes, suvokia davus priesaiką priiimtas pareigas valstybei ir visuomenei. Reikia manyti, kad šiuo požiūriu viena iš gana reikšmingų aplinkybių yra pareigūno tarnybinis stažas. Tai patvirtina ir mūsų pirminės apklausos duomenys (žr. 26 grafiką).

Respondentų atsakymai nelabai skiriasi, galima išvelgti tendenciją, kad mažesnio stažo pareigūnus moraliniai tarnybinio elgesio kriterijai ipareigoja labiau. Pokalbiuose šiais klausimais jie domisi, nori suprasti Kodekso įgyvendinimo „mechaniką“. Seniau Lietuvos muitinėje dirbantys yra didesni skeptikai, mano, kad jų tarnybinėje veikloje šie dalykai nėra patys svarbiausi. Svarbiausia, jų teigimu, žinoti muitinės taisykles ir būti lojaliems viršininkams.

¹⁶⁵ Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto, patvirtinto 2003 m. birželio 19 d. įstatymu Nr. IX–1635, redakcija.

¹⁶⁶ Muitinės pareigūnų etikos kodeksas, patvirtintas Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos direktoriaus 2002 m. spalio 18 d. įsakymu Nr. 670.

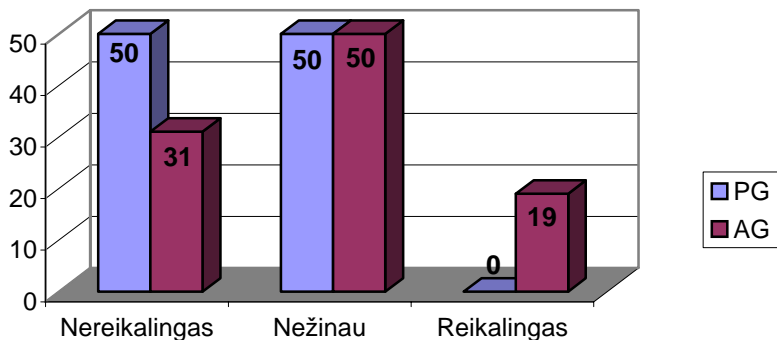


26 grafikas. Motyvai, įpareigojantys elgtis etiškai

Atsakymai suponavo klausimą, *kaip atliekami muitinės įstaigose tarnybiniai tyrimai (patikrinimai)?* Norėta sužinoti respondentų nuomonę apie dabar galiojančius reikalavimus tarnybiniam patikrinimui dėl tarnybinės drausmės pažeidimų. Reikia pasakyti, kad tik kas antras respondentas (apie 56 proc.) galėjo paaiškinti, kaip yra atliekamas tarnybinis tyrimas ir tik keletas muitininkų, tiesiogiai dalyvaujančių šiuose procesuose, galėjo įvardyti šio teisinio akto procedūrą reglamentuojančius dokumentus. Galima daryti prielaidą, kad vidaus administravimo normų, taisyklių sistema pareigūnams mažai žinoma. Galima polemizuoti, pasiteisinti dėl jos tobulumo tuo, kad statutinėse tarnybose, ypač muitinėje, vyksta didžiulės administravimo reformos, tačiau yra neginčijamas reikalavimas: *kiekvienas pareigūnas turi teisę žinoti, kaip yra sprendžiamos jo problemos*. Įstaigos vidaus administravimo normos turi būti aiškios, visiems pareigūnams prieinamos, nes jis, stodamas tarnybon, prisiekia jų laikytis, dirbti sugriežtintos drausmės tarnyboje sąlygomis.

Pareigūno teisių nežinojimas, mūsų manymu, sudaro kitą problemą: į klausimą, ką reikėtų vidaus santykių administravime keisti deontologijos, profesinės etikos požiūriu, konkrečių pasiūlymų nesulau-

kėme. Ir tai suprantama, nes reikia žinoti, ką keisti tarnybą reglamentuojančių normų sistemos požiūriu. Iš to plaukia abejingas požiūris į poreikį kurti deontologijos kodekso įgyvendinimo mechaniką, Etikos kodeksą pripažinti Statuto sudedamąja dalimi, etikos infrastruktūrą – vadybos priemone (žr. 27 grafiką).



27 grafikas. Ar reikalingas deontologijos kodeksas?

Taigi kas antras kalbintas pareigūnas šiuo klausimu neturėjo nuomonės ir vidutiniškai tik 10–15 proc. manė jį esant reikšmingą, sprendžiant tarnybos vidaus administravimo problemas, reguliuojant tarnybinius santykius su visuomene. Mūsų nuomone, šis tyrimas patvirtina reikalavimą, kad „administraciniai pareigūnai etines veiklos sąlygas traktuotų kaip savo pagrindinius tikslus kuriant bei valdant statutinės įstaigas ar jų padalinius“, esant teisingą. Pareigūnai, ilgiau dirbantys Lietuvos muitinėje, mažiau kreipia dėmesio į moralinius imperatyvus negu jaunesnieji kolegos. Pradedantys darbą muitinėje domisi veiklos, įstaigų vidaus administravimo etinėmis problemomis, tačiau, negaudami atsakymų į jiems rūpimus klausimus, prieina prie išvados, kad apskritai kodeksas nereikalingas (žr. 27 schemą).

Muitinės departamentas etiką suvokia kaip projekto, kurio pavadinimas „Europa“, sudedamąją dalį. Direktorius savo įsakymu įpareigoja „struktūrinių padalinių viršininkus, teritorinių muitinių ir kitų muitinės įstaigų vadovus pasirašytinai supažindinti pavaldžius tarnautojus ir dar-

buotojus su šio kodekso nuostatomis, jiems asmeniškai pasirašant pasižadėjimą, kuris turi būti saugomas įstaigos Personalo ir mokymo skyriuje ir įsegtas kiekvieno tarnautojo bei darbuotojo asmens byloje¹⁶⁷. Panaši tvarka nustatyta ir kitose statutinėse institucijose. Tačiau ar to pakanka kuriant veiksmingą tarnybinės etikos infrastruktūrą? Manome, kad suformuluota hipotezė yra atskiros ir didelės studijos tema.

9. Deontologija, dalykinė etika – tarnybinės teisės sudedamoji dalis

Sveiku protu galima pagrįsti tokią elgesio normą, kurioje teisingai suprasta individo laimė harmoningai derintųsi su visuomenės interesais. Dorybė yra tikrasis žinojimas.

Sokratas

Deontologinis valstybės statutinių tarnybų reglamentavimas Vakarų demokratinėms šalims nėra naujas dalykas, tačiau jis niekada nėra priimtinas šalyse, kuriose vyrauja autoritarinis viešojo administravimo modelis. Deontologija – tai mokslas, teikiantis prioritetą valstybinio dorovingumo problemoms ir kuriam genetiškai būdingas teisės ir etikos ryšys¹⁶⁸. Apibendrinant šiame skirsnyje glaustai atliktą retrospektyvinę teisės, teisėsaugos, o tarp jų ir statutinių pareigūnų profesinės deontologijos analizę, galima teigti apie neabejotiną deontologijos kodeksų svarbą bei jų kūrimo dėsningumus. Šias įvadieses statutinių tarnybų, policijos deontologijos idėjas, kaip nuoseklią sistemą, apibūdina iš teksto plaukiantys teiginiai:

1. Deontologija yra „praktinės filosofijos“ dalis, socialinių principų, apibrėžiančių profesines pareigas, sistema, mokslas apie juridines, profesines ir dorovines priedermes bei elgesio normas. Dalis jų pareigūno elgesiui svarbios ir ne tarnybos metu.

¹⁶⁷ Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos direkto-
riaus 2002 m. spalio 18 d. įsakymo Nr. 670 „Dėl Lietuvos Respublikos muitinės parei-
gūnų etikos kodekso patvirtinimo“ 2.1 str.

¹⁶⁸ В. М. Кукушин. Полицейская деонтология, с. 21–22.

2. Deontologija yra savarankiška „praktinės filosofijos“ šaka. Ji turi savo objektą, subjektą, tik jai būdingas poelgių, veiksmų vertinimo nuostatas ir kitus, ją skiriančius nuo teisės ir bendrosios etikos, požymius.

3. Deontologijos kodeksai santykinai gali būti skirstomi į:

- tarptautinius (valstybinių įstaigų ir jų pareigūnų priedermes visuomenėje reglamentuojantys konvenciniai principai kaip tarptautinės teisės normos),
- atskirų valstybių pareigūnų elgesio ir
- nacionalinius (pareigūnų elgesio deontologiniai kodeksai, turintys įstatymo ar po įstatymų leidžiamų aktų teisinę galią) deontologinius kodeksus.

Šie aktai įtvirtina žmogaus prigimtinių teisių ir laisvių kaip žmoniškumo, humanizmo idealų visuotinį pripažinimą ir puoselėjimą.

4. Policijos deontologija yra teisininkų deontologijos dalis, organiškai įsiliejanti ir taip veikianči paskutiniaisiais dešimtmečiais sparčiai kintančią policijos profesionalumo sampratą.

5. Mokslinio požiūrio į policijos deontologiją atsiradimo priežastis – sparčiai kintantys policijos pareigūnų veiksmų, moralumo vertinimo kriterijai. Policijai suteikiamas socialinių paslaugų tarnybos vaidmuo. Naujausios Europos tarptautinės bendrijos nuostatos, juridiškai įtvirtintos Europos policininkų chartijoje, Europos policijos etikos kodekse, skatina teikti prioritetą ne fiziniams, o doroviniams policijos pareigūno savybėms, formuoti požiūrį į policiją ne kaip į valdžią, o kaip į visuomenės paslaugą, garantuojančią visų piliečių teises bei laisves.

6. Teisininko, pareigūno profesinė etika Lietuvoje turi galias tradicijas, yra tautinių papročių dalis. Deontologijos šaltiniai, be atitinkamų Lietuvos kodeksų, kitų istorinių rašytinių dokumentų, yra tarptautinės teisės normos, įtvirtinančios žmogaus teisių standartus bei kitų, turinčių didesnės demokratinės patirties, valstybių atitinkami deontologijos kodeksai. Pozityvi kitų šalių patirtis, sudarant tarnybų (policijos, muitinės ir kt.) deontologijos kodeksus yra labai reikšminga¹⁶⁹, tačiau nevalia pamiršti nacionalinius savitumus, determinuotus istorinių įvykių, gamtinių sąlygų, tautinio charakterio, krikščioniškųjų vertybių ir kitų veiksnių. Neįvertinus šių aplinkybių, galima „spontaniniška recepcija“, gresianti gyvenimiškos tikrovės iškraipymais.

¹⁶⁹ Lietuvos teisės kūrimo principai: Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: Finansų ministerijos mokymo centro leidybos grupė, 1995, p. 66–68.

7. Kuriant statutinių valstybės tarnybų, jų pareigūnų deontologiją, iki šiol problemiška apibrėžti kriterijus, kuriais remiantis būtų galima susieti dorovės ir teisės normas – kurti užbaigtą tarnybinę teisę. Pripažinę intuityvizmą, Lietuvoje, beje, vis dar perdėm kritiškai vertinamą, kartu sutiktume, kad priedermės, arba tarnybinės pareigos, yra dorovinės ir teisinės prigimties. Tarnybinis moralumas skatina pareigos jausmą ir yra sudedamoji teisės dalis.

8. Kadangi profesinės priedermės, moralinė atsakomybė, kurių pareigūnas dažniausiai imasi laisva valia, prisiekdamas Dievui, tautai ir valstybei, yra dorovės ir teisės normas siejanti grandis, tai atitinkamai turi keistis ir deontologijos kodeksų vieta socialinių santykių sistemoje. Jie turėtų apibrėžti priedermes, kurios pirmiausia būtų legalizuotos atitinkamų teisinių institucijų, kita vertus, numatytų prielaidas pareigūnų tarnybinei diskrecijai reikštis, visavertei pilietinės visuomenės asmenybei formuotis.

EPILOGAS

Valstybės ir jos institucijų funkcijos yra materializuotos, jų įgyvendinimas formalizuotas teisiškai apibrėžiant valstybės institucijų teises ir pareigas, nustatant jų veiklos tikslus bei uždavinius, pareigūnų statusą ir kita. Be to, atsižvelgiant į objektyvias valstybės, visuomenės raidos aplinkybes, išskiriami tam tikri jų įgyvendinimo prioritetai. Statutinės valstybės tarnybos yra kuriamos įgyvendinti toms valstybės funkcijoms, kur būtinos sutelktos pastangos, didelė valstybės tarnautojų atsakomybė ar net atsidavimas siekiant socialiai svarbių tikslų, saugant ir puoselėjant didžiausias socialines vertybes.

Remiantis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, statutinių tarnybų steigimą galima sieti su būtinybe demokratinėje visuomenėje užtikrinti valstybės saugumą, teritorinį vientisumą bei visuomenės saugos interesus, užkirsti kelią viešosios tvarkos pažeidimams bei nusikaltimams, apsaugoti žmonių sveikatą, moralę, taip pat asmenų garbę ir teises, užkirsti kelią įslaptintos informacijos atskleidimui bei užtikrinti teisminės valdžios autoritetą ir nešališkumą. Taigi pagrindinė sutartis Europos žmogaus teisių klausimais patvirtina valstybės turimų funkcijų, kurias būtų galima skirstyti pagal socialinį reikšmingumą, atsakomybės lygius ir kitus požymius, įvairovę. Ši aplinkybė savo ruožtu suponuoja valstybės institucijų, tarnybų įvairovę.

Reikia pabrėžti, kad literatūroje sąvoka „statutinė tarnyba“ vartojama gana įvairiai ir santykinai ją būtų galima apibrėžti *plačiau ir siauriau prasmėmis*. *Plačiau šios sąvokos prasmę galima pateikti remiantis Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatomo 2.6 straipsnio statutinio valstybės tarnautojo sąvokos pagrindu* – tai valstybės tarnautojas, kurio tarnybą reglamentuoja įstatymo patvirtintas statutai arba Diplomatinių tarnybos įstatymas, nustatantis specialias priėmimo į valstybės tarnybą, tarnybos atlikimo, atsakomybės ir kitas su tarnybos ypatumais susijusias sąlygas, ir (ar) turintis viešojo administravimo įgaliojimus jam nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Šiuo požiūriu statutinėms tarnyboms gali būti priskirtos gana įvairios, labai skirtingai administruojamos valstybės institucijos bei įstaigos, labai skirtingo statuso¹ valstybės tarnautojai.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad pagrindinis valstybės tarnybą reglamentuojantis įstatymas nepateikia statutinės valstybės tarnybos są-

¹ Valstybės tarnautojo statusas – valstybės tarnautojo teisinė padėtis. Žr.: Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 redakcija, 2.3 str.

vokos. Galima daryti prielaidą, kad pagrindinė priežastis ta, jog toje pačioje valstybės įstaigoje gali dirbti skirtingo statuso pareigūnai, iš kurių vieni yra statutiniai, o kiti, pavyzdžiui, laisvai samdomi tarnautojai, dirbantys darbo sutarties pagrindu. Šio įstatymo 4 straipsnis „Įstatymo taikymas“ taip pat reglamentuoja ne institucijų ar įstaigų, o tarnautojų statusą: „Šis Įstatymas be išlygų taikomas valstybės tarnautojams, išskyrus statutinius valstybės tarnautojus. Statutiniams valstybės tarnautojams šio Įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai ar Diplomatinės tarnybos įstatymas, išskyrus šio Įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką.“ Šios nuostatos leidžia tvirtinti, kad riba tarp statutinės ir nestatutinės institucijos, tarp statutinių ir kitų valstybės tarnautojų yra gana reliatyvi. Šią valstybės poziciją savo institucijų atžvilgiu galima pateisinti jos socialinių funkcijų įvairove ir permainingomis veiklos sąlygomis. Valstybei, įgyvendinant pasirinktą politiką, kartu būtina ir tam tikra veiklos subjektų pasirinkimo laisvė, galimybė modeliuoti valstybės tarnybą, nustatyti jų tarpusavio subordinaciją.

Kita vertus, skiriamasis teisinės demokratinės valstybės bruožas – dėmesingumas individui, pasireiškiantis suteikiant pakankamas socialinio saugumo garantijas. Tarnautojas, be pakankamai tvirtų savo ateities garantijų, neturintis objektyvių kriterijų modeliuoti savo karjeros procesus, negali atlikti jam patikėto vaidmens – tarnauti valstybės ir visuomenės saugumo, gerovės interesams. Teisinio reglamentavimo paskirtis daryti poveikį individualiai statutinio pareigūno motyvacijai, kad ji taptų socialine paskata kiek galint geriau atlikti pavestas pareigas. Vadinasi, vienas iš tarnybinės teisės plėtojimo prioritetų turėtų būti statutinės tarnybos ir statutinio pareigūno sąvokos teisinis įtvirtinimas, kitaip sakant, *statutinės tarnybos, statutinio pareigūno apibrėžimas siaurąja prasme*. Tai sudėtingas teisės mokslo ir praktikos klausimas, šių dienų gyvenimo aktualija. Tikrovėje žmonės savo statuso išskirtinumą dažnai pastebi per patirtas skriaudas, neteisybes ar jaučiamas privilegijas. Pavyzdžiui, buvę statutiniai pareigūnai, o šiandien pensininkai žino, kad jų pensijos mokėjimas šalyje yra išskirtinis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas išaiškino, kad visų pensijos yra uždirbtos, yra jas uždirbusiųjų nuosavybė ir bet kokiomis aplinkybėmis turi būti mokama, tuo tarpu dėl dirbančių statutinių pareigūnų (pvz., policijos pensininkų) pensijos teisėtumo, kaip vienos iš svarbiausių socialinių garantijų, spręsti pagal analogiją, pasirodo, negalima, todėl jiems pensija pradėta mokėti pusmečiu vėliau. Šalies policijos žvalgybinės, sienos apsaugos ir kitos statutinės tarnybos turi gana daug tik juos užgriuvusių problemų.

Norint jas išspręsti, autoriaus nuomone, pirmiausia reikėtų vienareikšmiškai apibrėžti statutinę tarnybą, įstaigą, instituciją bei statutinį pareigūną. Vargu ar pakankamai Valstybės tarnybos įstatymu pagrįsta valstybei suteikta neribota diskrecija „taikyti šio Įstatymo nuostatas tiek, kiek jų statuso nereglementuoja statutai“. Įstatymas privalėtų apibrėžti diskrecinių įgaliojimų kontrolės sąlygas, nustatyti pagrindinius šių tarnybų ir jų pareigūnų statuso požymius, socialines garantijas bei kitus vertinimo, jų išskyrimo teisinius pagrindus. Kyla klausimas, kuo skiriasi, pavyzdžiui, policijos ir muitinės kriminalinių įstaigų pareigūnų darbas, jei jiems numatytos skirtingos socialinės garantijos?

Neišspręstas ir šios teisinio reguliavimo srities pavadinimo klausimas. Šiandien jau nekyla abejonių dėl požymių, reikalaujančių viešai pripažinti šių visuomeninių santykių reguliavimo ypatumus. Daugelis šalies mokslininkų, administravimo specialistų laikosi nuomonės, kad formuojasi nauja teisės šaka, tačiau iki šiol ji neturi vienintelio teisėto pavadinimo. Vieni šaltiniai siūlo ją vadinti „statutine teise“. Tačiau tai atspindėtų statutinės tarnybos sampratą plačiąją prasme. Be to, pavyzdžiui, anglosaksų teisės tradicijos šalyse statutinė teisė reiškia ne visai tai, ką mūsų šalyje siekiama apibrėžti šiuo terminu. Teisės aktuose ir kituose šaltiniuose vartojama sąvoka „valstybės tarnybos įstatymai“ arba „valstybės tarnybos teisė“. Tai patvirtina siekį dėl mūsų šalies žmonių sąmonėje praeityje stipriai išsisknijusių autoritarinio šalies valdymo tradicijų pabrėžti reikalavimą tarnauti visuomenei. Todėl leidinyje siūloma šią teisės sritį vadinti „tarnybine teise“ ir į anglų kalbą versti „*Civile Service Law*“ – kaip tarnavimo visuomenei teisę. Suprantama, kad toks pavadinimas yra vienas iš galimų, dėl kurio mokslininkams ir administravimo specialistams siūloma diskutuoti.

Igyvendinant Lietuvos Respublikos Konstituciją, nuolat reformuojant šalies tisinę sistemą, priimama daug teisės aktų, keičiasi ne tik šalies, bet ir valstybės institucijų vidaus administravimas. Taigi svarbu analizuoti, daryti mokslines išvadas apie stebimų procesų dėsningumus ar nukrypimus (deformacijas). Suprantama, kad tai gana sudėtingas uždavinys, nes apskritai teisės samprata yra gan reliatyvi, nulemta istorinės patirties, žmonių gyvenimo būdo, mentaliteto, tautinio charakterio ir kitų visuotinai reikšmingų aplinkybių, darančių įtaką nacionalinei teisei. Be to, keičiantis požiūriui į viešąjį administravimą, diegiant demokratišką teisinę valstybės valdymą, keičiasi, pavyzdžiui, administracinės teisės samprata. Šių dienų literatūroje ši sąvoka dažniau taikoma ne konkrečiai teisės šakai, o šakų, priklausančių viešajai teisei ir išsirutuliojusių iš plačiąja prasme taikomos administracinės teisės, visumai reikšti.

Šiame leidinyje siekiama pagrįsti, kad valstybės valdymo aparatas dėl jo sudėtingumo, atskirų institucijų, tarnybų organizavimo ir funkcionavimo ypatumų, turi atskirą reguliavimo sritį, peržengiančių administracinės ir darbo teisės ribas. Kaip ir kiekvieno teisės instituto pirmoji paskirtis – reguliuoti visuomeninius santykius. Teisinėmis priemonėmis turi būti kuriamos palankios sąlygos atlikti pavestas funkcijas, įtvirtintos, legalizuotos institucijų, jų tarnautojų priedermės, veiklos būdai ir metodai. Šiuo požiūriu valstybės tarnybos reglamentavimas turi būti konkretinamas priimant specialiuosius teisės aktus, išskiriant tarnybas iš kitų dėl jų funkcijų (teisių ir pareigų) valstybei, visuomenei ypatumų. Reikia sutikti, kad itin akivaizdūs statutinių tarnybų, statutinių pareigūnų turimo statuso ypatumai, ir šių bruožų vertinimas nėra savitiksli, visuomenei nereikšmingas dalykas. Knygoje siekiama pateikti kiek galint nuodugnesnį šio fenomenalaus socialinio reiškinių mokslinį pagrindimą. Tuo tikslu monografijoje keliami tokie mokslinio tyrimo uždaviniai:

- atskleisti tarnybinės teisės reguliavimo objektą;
- remiantis darbe pateikta tarnybinės teisės samprata, išskirti ir suformuluoti policijos, muitinės, kitų statutinių institucijų administravimo konceptualias problemas;
- analizuoti valstybės tarnybų ir jų tarnautojų specialiuosius klausimus;
- deontologijos, dalykinės etikos, kaip socialinių normų, skirtų reglamentuoti statutinę valstybės tarnybą, sisteminimo problemas;
- karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymą;
- diskrecinės valdžios įgyvendinimą.

* * *

Tarnybinę teisę autorius traktuoja kaip besiformuojančią savarankišką teisės šaką, siekia pateikti vieną iš galimų šios teisės šakos koncepcijų. Lietuvoje, kaip ir kitose pokomunistinėse valstybėse, tarnybinė teisė iki šiol neturi aiškiai apibrėžto mokslinio tyrimo objekto, teisės šakos statuso, netapo savarankišku aukštosios mokyklos mokymo dalyku. Tiesa, Lietuvos teisės universiteto policijos bei muitinės magistro studijų programose numatytas policijos bei muitinės įstaigų valdymo dalykas, tačiau tai tik pirmi žingsniai, nedrąsus bandymas sisteminiu požiūriu studijuoti šį labai sudėtingą ir svarbų reiškinį šalies administravime. Dėl šių visuomeninių santykių teisinės sampratos neapibrėžtumo šiuo klausimu nusistovėjo labai įvairios mokslininkų ir praktikų nuomonės: nuo visiško santykių reguliavimo savarankiškos srities igno-

ravimo iki pripažinimo išskirtiniu visuomeninių santykių valdymo institutu. Ir vienu, ir kitu atveju gresia nepagrįsti sprendimai. Ignoruojant statutinių tarnybų valdymo ypatumus, kyla grėsmė juos prilyginti komunalinių paslaugų sričiai. Šiuo keliu einant, galima nusiristi iki visiško šalies jėgos struktūrų ignoravimo. Iš istorijos žinome, kad praėjusio šimtmečio šeštojo dešimtmečio panašaus „eksperimento“ padariniai buvo labai neigiami ir ilgalaikiai².

Kitas kraštutinis – statutines tarnybas laikyti sukarintomis valstybės institucijomis, taikyti joms ypatingas kontrolės, atsiskaitomumo ir kitas reglamentavimo išimtis. Darbo autorius tarnybinę teisę laiko savarankiška, išsirutuliojusia iš administracinės teisės, teisės šaka, siekia pateikti savo idėjos mokslinį pagrindumą apibrėžiant statutines valstybės tarnybas bendrame valstybės tarnybos kontekste.

Remiantis teisės moksle nusistovėjusiais teisės skirstymo į šakas pagrindais, darbe įrodinėjama, kad tarnybinė teisė yra naujas mokslinio tyrimo mūsų šalyje objektas, sparčiai išsiskiriantis iš dabartinės administracinės, darbo teisės reguliavimo srities: turi savo tyrimo dalyką, reguliavimo objektą, savitus, tik jai būdingus viešųjų santykių reguliavimo metodus, principus, tikslus ir kitus šakos požymius. Taigi siekiama tarnybinę teisę atskleisti kaip konceptualią valstybės tarnybos reguliavimo sistemą.

Dabartinės statutinės valstybės tarnybos reguliavimas, autoriaus manymu, yra netobulas ir taisytinas. Nepriklausomybės metais priimta labai daug pavienių teisės, deontologijos, profesinės etikos aktų, skirtų reglamentuoti statutinių institucijų administravimą, jų tarnavimą valstybei, visuomenei. Tačiau jie rengiami nesiekiant sukurti vientisos šių santykių reguliavimo sistemos. Pavyzdžiui, priimamas Policijos įstatymas, kuris numato vidaus santykių administravimą statutine tvarka, sukurti deontologines procedūras vertinti atliekamas priedermes, tačiau šie dokumentai arba apskritai nepriimami, arba pakeičiami įvairiomis „laikinomis“ žinybos instrukcijomis, sudarančiomis sąlygas voliuntarizmui, subjektyvizmui reikštis, nepaisyti teisinės demokratinės valstybės tarnybos principų. Suprantama, kad tokie nukrypimai nuo normatyvizmo logikos lemia normų kolizijas, administravimo reglamentavime randasi spragų, trukdančių sukurti vientisą ir efektyviai veikiančią, op-

² Tokio pobūdžio „eksperimentas“ buvo vykdomas buvusioje SSSR siekiant įveikti stalinizmo diktatūros pasekmes. Vienas iš požymių tas, kad, pavyzdžiui, milicijai (policijai) be „draugovinkų“ – visuomenės atstovo – palydos buvo draudžiama užėti į gyvenamąsias patalpas. Taigi buvo bandoma valstybės jėgos funkcijos įgyvendinimą bei atsakomybę už viešąją tvarką perkelti pačiai visuomenei.

timalią valstybės tarnybų administravimo sistemą. Šio darbo tikslas – tarnybinės teisės teorines problemas analizuoti policijos, muitinės, kitų šalies statutinių tarnybų praktikos pavyzdžiu. Autorius darbe, atskleidamas tarnybinės teisės praktinio taikymo problemas, remiasi mokslo šaltinių, specialiosios literatūros, norminių aktų lyginamąja analize, sukaupta praktine patirtimi bei paties atliktais sociologiniais tyrinėjimais.

* * *

Dažna nuomonė, kad iš statutinių valstybės tarnybų veiklos sprendžiama apie valstybės pobūdį, jos demokratiškumą, kultūros ir civilizacijos lygį. Tai lyg šalies kokybės ženklas, nes šios institucijos, joms pavaldžios įstaigos, pareigūnai įgyvendina valstybės stabilumui ir žmonių gerovei labai svarbias funkcijas. Tarnybinės veiklos tikslai ir uždaviniai yra nulemti valstybės formos, valstybės funkcijų įgyvendinimo politikos, šiai veiklai skirtų metodų demokratiškumo. Todėl knygoje detaliai analizuojamos klasikinės valstybės administravimo tradicijos. Leidinyje santykinai išskirti Vakarų demokratinis ir Rytų autoritarinis modeliai. Šiuo požiūriu sisteminama specialioji literatūra, prognozuojamos tolesnės šalies tarnybinės teisės, statutinių tarnybų vidaus administravimo raidos tendencijos.

Mūsų šalis dėl savo geografinės padėties nuolat patiria abiejų tradicijų poveikį. Šiandien, grįždami į Vakarų demokratinių šalių bendriją, susiduriame su sunkiai įveikiamu autoritarinio režimo paveldu. Šios problemos pasirodo esančios ypač sudėtingos, siekiant reformuoti statutines valstybės tarnybas, palenkti valstybę demokratinės raidos kryptimi. Daugiausia neaiškumų kelia valstybės jėgos funkcijos realizavimas. Statutinės institucijos ir šių dienų valstybėje turi plačius įgaliojimus įgyvendinti valstybės prievartos funkciją, tačiau reikalaujama laikytis humanišku veiklos metodu, nepažeisti žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių. Todėl monografijoje daug vietos skirta humanizmo filosofija grįstų teorijų, tarptautinių dokumentų, kaip žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos patikimiausio mechanizmo, remiantis demokratinėmis šalių patirtimi, išstobulintų norminių aktų analizei.

Statutinės valstybės tarnybos veikla yra griežtai reglamentuota įstatymais ir kitais teisės aktais. Tarnybinės teisės plėtros pagrindas – valstybės tarnybos, viešojo administravimo įstatymai. Atskirų valstybinės valdžios, statutinių institucijų reguliavimui skirti specialieji teisės aktai – konkrečių institucijų veiklą reglamentuojantys (pvz., policijos) įstatymas, statusas, instrukcijos ir kiti norminiai aktai, pabrėžiantys šių institucijų ir jų pareigūnų valdymo ir kontrolės ypatumus bei tarnybinio

elgesio (etikos, deontologijos) kodeksas. Ši dokumentų visuma atskleidžia tarnybinės priesaikos turinį. Reikia pastebėti, kad tarnybos reglamentavimas, nekritiškai taikant kitų šalių patirtį, bandymai remiantis įstatymais „keisti visuomenę“, nepaisant socialinių procesų dėsningumą, mokslo pateiktų administravimo dėsningumą bei principų, yra viena iš pagrindinių priežasčių teisiniam nihilizmui plisti, pareigūnų abejingumui savo tarnybinėms priedermėms reikštis. Gerai žinoma tiesa, kad mokslas ir praktika – neatskiriami dalykai, mūsų šalyje itin aktuali dabar, kai iš esmės pertvarkomas šalies administravimas atsižvelgiant į Europos Sąjungos reikalavimus.

* * *

Knygą sudaro įžanga ir dvi dalys, kurias galima vadinti bendrąja ir specialiąja dalimis. Knygos įžangoje analizuojamos pagrindinės idėjos, sąvokos, pateikiamas mokslinio tyrinėjimo pagrindumas.

Įžanga. Šių dienų valstybės samprata neatsiejama nuo demokratijos. Viena iš demokratijos prielaidų yra žmogaus autonomiškumo pripažinimas ir palaikymas. Analizuojant statutinių tarnybų ir jų veiklos administravimą, šiuos klausimus tenka analizuoti turint omenyje neišvengiamą būtinybę įgyvendinti valstybės prievartos funkciją. Suprantama, kad, nepriklausomai nuo valstybės formos, režimo, valstybė savo valioje išlaiko jėgos panaudojimo monopolį. Skiriasi šios funkcijos realizavimo principai, tikslai, metodai. Įgyvendinant prievartos, arba jėgos, funkciją, pagrindinis vaidmuo tenka valstybės statutinėms institucijoms. Laikotarpiu, kai šalyje nėra visiško aiškumo, kas yra statutinė ir kas yra karinė arba militarizuota valstybės institucijų sistema, susiduriama su dviprasmybe. Galima tvirtinti, kad didelės įtakos statutinių įstaigų veiklai turi valstybės tarnybų, jų pareigūnų teisinio statuso apibrėžtumas, statutinių pareigūnų turimų įgaliojimų įgyvendinimo reikšmės samprata visuomenėje. Daugelis gyventojų savo ateitį sieja su teisine demokratine šalies vidaus tvarka, tačiau gana didelė jų dalis neskiria karinės tarnybos nuo statutinės. Dauguma žmonių palaiko civilizuotą tvarką, tikisi iš pareigūnų aukštos viešųjų santykių administravimo kultūros, tačiau negali vienareikšmiškai atsakyti, kuo „uniformuotas“ pareigūnas skiriasi nuo kitų valstybės tarnautojų. Tokio pobūdžio klausimai šios srities specialistui gali atrodyti perdėm paprasti ar nereikšmingi, tačiau visuomenės nesugebėjimas tarp šių kategorijų nusakyti takoskyros gali būti palankia aplinkybe politikų savivalei. Pavyzdžiui, tarpais Vidaus reikalų ministerijos vadovybė bando Seime „prastumti“ dviprasmiškus įstatymų projektus, steigti sukarintas, iš esmės priešta-

raujančias demokratinės raidos tendencijoms, viešosios tvarkos palaikymo tarnybas. Todėl, autoriaus nuomone, svarbu apibrėžti tarnybinės teisės, kaip mokslinio tyrinėjimo bei studijų aukštojoje mokykloje, objektą, tyrimo metodus, juos pagrįsti.

Prieš imantis gvildenti naują teisės sritį, reikia atkreipti dėmesį į sąvokų, kaip mokslinio tyrinėjimo instrumentarijus, ypatumus. Neturint aiškaus mechanizmo, moksle ir praktikoje nesant vieningo sutarimo dėl pagrindinių sąvokų turinio, būtų neįmanomas tiek teorijos kūrimas, tiek jos taikymas praktikoje. Kaip jau rašyta, šalies teisinėje literatūroje, teisės žodynuose nėra pakankamai išsiskristalizavusi tarnybinės teisės sąvoka. Savo darbuose, oficialiuose pranešimuose mokslininkai (pvz., V. Justickis, V. Tiažkijus, A. Urmonas ir kt.) vartoja sąvoką „valstybės tarnybos teisė“. Ši sąvoka savo turiniu panaši į autoriaus vartojamą „tarnybinės teisės“ sąvoką ir jos turinį išreiškia pagrindinis šiuos santykius reglamentuojantis teisės aktas – Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas.

Tarnybiniai santykiai apima įvairias visuomeninių santykių formas ir jiems reikšti vartojama labai daug sąvokų, pavyzdžiui, *diskrecija*, *deontologija*, *karjera*, *rotacija* ir kt., kurios turi būti aiškinamos remiantis statutinių tarnybų veiklos ypatumais. Kita vertus, pagrindinių administravimo teorijos kategorijų – *atsakomybė*, *tarnybinė veikla*, *bendravimas*, *socialinė paslauga* ir kitos, viena vertus, yra transformuotos, įgijusios kiek kitokią nei bendrame teisės kontekste prasmę, antra vertus, visų specialiųjų sąvokų turinys nuolat kinta, ir turi būti siejama su nagrinėjamos problemos aplinkybėmis. Taigi neapibrėžus statutinių tarnybų administravimo bei jų tyrimo ypatumų, galimi nepagrįsti žingsniai. Tokių pavyzdžių, ypač žiniasklaidoje, studentų darbuose, esama, kai bandoma nepastebėti skirtumų tarp policijos ir komunalinių paslaugų ar karinės tarnybos. Todėl, autoriaus manymu, tarnybinės teisės problemos turi būti nagrinėjamos nuosekliai, griežtai laikantis mokslo metodologijos reikalavimų, kad nebūtų pažeisti bendrieji teisės principai, suformuluoti Europos Bendrijos, o valstybės tarnybų veikla būtų nukreipta tarnauti žmogui, palaikyti, puoselėti teises ir pagrindines laisve Europos žmogaus teisių ir laisvių kontekste.

Pirmoje knygos dalyje pateikta „tarnybinės teisės“ sąvoka, koncepcija, tarnybinės teisės ryšys su kitomis teisės šakomis, reguliavimo objektas, ribos, kiti svarbūs kriterijai besiformuojančiai teisės šakai apibrėžti.

Pirmiausia atkreipiamas dėmesys į tai, kad tarnybinės teisės objektas yra savitas ir jo ypatumai itin ryškūs analizuojant statutinių tarnybų

administravimo teises problemas. Prieinama prie išvados, kad tarnybinė teisė yra savita, skirta specialiems santykiams, atsirandantiems valstybės institucijų, įstaigų (pvz., šalies vidaus reikalų sistemai priklausančių įstaigų) vidaus administravime, reguliuoti.

Valdymas traktuojamas kaip ko nors darymas kito rankomis arba vienos grupės ypatinga veikla sutelkti našiam darbui, veiklai kitą grupę. Šis požiūris reiškia, kad kiekvienos institucijos ar organizacijos viduje egzistuoja dvi subsistemos:

- valdomoji ir
- valdančioji.

Valstybės institucijose, ypač statutinėse, nustatyta griežta hierarchinė pavaldumo sistema, todėl susidaro net kelios pavaldumo grandys, arba subsistemos. Jų santykiai reguliuojami atitinkama normų, taisyklių visuma. Taigi tarnybinė teisė priskiriama vidinio valdymo sričiai ir yra privaloma valstybės valdymo sąlyga. Būtų klaidinga tarnybinius santykius traktuoti kaip įstaigų vidaus administravimą, atribotą nuo kitų viešųjų santykių administravimo. Suprantama, kad pagrindinis vidaus administravimo teisinio reglamentavimo tikslas yra sudaryti kuo palankesnes sąlygas tarnauti visuomenei, įstaigoms ir jų pareigūnams atlikti valstybės pavestas funkcijas.

Valdymas, arba viešųjų santykių administravimas, yra tokia veiklos rūšis, kuri yra nukreipta į pagrindinį tikslą – įgyvendinti šalies Konstitucijoje įtvirtintus bendrabūvio principus, puoselėti žmonių gerovę. Tarptautinės teisės požiūriu pagrindinę teisėsaugos funkciją išreiškia reikalavimas būti pagrindiniu garantu ginant žmogaus teises ir pagrindines laisves. Vienu ir kitu atveju ši veikla orientuota ginti svarbiausias socialines vertybes, kurios apibūdina šalies bendruomenės pasiektą kultūros ir civilizacijos lygį, todėl valstybės tarnybos, jų atliekama veikla gali būti vertinama kaip garantų sistema bent keliais požiūriais:

- valstybės saugumo, teritorinio vientisumo;
- visuomenės ir kiekvieno jos nario saugos interesų;
- žmonių gyvybės, sveikatos bei moralumo;
- asmenų garbės arba teisių;
- informacijos slaptumo, konfidencialumo;
- teisminės valdžios autoriteto ir nešališkumo įgyvendinimo požiūriais.

Valstybės įstaigos, institucijos yra naudingos visuomenei, nes tarnauja žmogui, kitaip sakant, valstybės tarnautojų, pareigūnų veikla yra realaus valstybės ir jos piliečių santykio išraiška. Pasakymas: „Aš nemyliu Lietuvos“ neturi nieko bendra su šalies fauna, flora ar klimatu. Tai

reiškia, kad žmogus dėl blogo valstybės tarnautojų darbo, jų nedėmesingumo žmogui neturi jam Konstitucijoje bei įstatymuose nustatytų teisių ir laisvių. Todėl kiekvienas valstybės tarnautojas, pareigūnas turi suvokti savo ypatingą socialinį vaidmenį ir didelę atsakomybę. Valstybės tarnautojo³ atliekama administracinė veikla yra labai įvairi ir sudėtinga, apima įvairias visuomeninių santykių sritis. *Valstybės tarnautojas – tai fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje*, atliekantis:

- viešojo administravimo veiklą;
- įgyvendinantis tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinantis jos įgyvendinimo koordinavimą;
- valdantis ir paskirstantis finansinius išteklius, kontroliuojantis jų panaudojimą, atliekantis auditą;
- priimančio ir įgyvendinantis teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje;
- rengiantis ar koordinuojantis teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiantis dėl jų išvadas;
- valdantis personalą.

Viešojo administravimo valstybės tarnautojus apibendrinantis požymis yra viešojo administravimo įgaliojimų nepavaldžių asmenų atžvilgiu visuma, reglamentuota šalies teisės aktais. Statutinių tarnybų pareigūnų statusas griežtai reglamentuotas nustatant įstaigos statutinę drausmę, papildomus pilietinių teisių apribojimus, apibrėžiant statutinio pareigūno priedermes. Priežastis suprantama – dėl jų neatsakingo elgesio ar nusižengimo įstatymui atsiranda žala valstybei, kitaip sakant, yra keliama grėsmė vienai iš didžiausių socialinių vertybių – valstybei, jos prestižui ar net stabilumui.

Labai svarbus besiformuojančios teisės šakos požymis yra *savitas santykių subjektas*. Statutinės institucijos ir jų pareigūnai yra administracinių santykių subjektai, turintys įpareigojimus įgyvendinti valstybės jėgos funkciją. Šie įpareigojimai yra vykdomi atitinkamų įstaigų pagal turimą kompetenciją. Remiantis tarnybine teise, jie įgalioti priimti asmeniui daug reiškančius sprendimus.

Kita vertus, teisės normos negali būti įgyvendinamos mechaniškai, neatsižvelgiant į juridinio fakto atsiradimo aplinkybes. Teisės normos yra idealios, todėl pareigūnas savo veikloje visuomet turi atsižvelgti į

³ Valstybės tarnautojo samprata pateikta remiantis įstatymu. Žr.: Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2.1. str. „Pagrindinės įstatymo sąvokos“. 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 redakcija

atvejus, kurie įstatymo požiūriu gali būti traktuojami kaip nevisiškai sureguliuoti. Vadinasi, ne norma, o byla (pažeidimo tyrimo duomenys) turi pateikti vertinimo kriterijus, nulemti galutinius sprendimus. Tai pabrėžia specifinį privalomojo subjekto, administruojančio visuomeniškai svarbius klausimus, juridinį statusą. Valstybės statutinis tarnautojas nuolat susiduria su galimų sprendimų pasirinkimo problema, todėl vienišą, tinkamiausią konkrečios situacijos sprendimą turi gebėti priimti pareigūnas savo nuožiūra, remdamasis turima kompetencija, profesionalumu – diskrecija. Taigi *diskrecijos teisė priimant sprendimus yra vienas iš statutinių tarnybų skiriamųjų bruožų*, tačiau Lietuvos mokslas šiai temai neskiria pakankamo dėmesio, dažnai neduoda atsakymo net į pačius aktualiausius praktikos klausimus. Knygoje siekiama atskleisti statutinių pareigūnų diskrecijos problemos sudėtingumą ir aktualumą sprendžiant šių dienų viešojo administravimo problemas, paskatinti mokslinę diskusiją apibrėžiant šio fenomeno socialinę reikšmę. Apibrėžus statutinių tarnybų funkcijas, išskyrus specialųjį subjektą, ko gero, būtų galima kalbėti kaip apie akivaizdų argumentą išskiriant savarakišką viešųjų santykių reguliavimo sritį – tarnybinę (statutinių tarnybų) teisę.

Valstybės tarnautojų, atliekančių viešąjį administravimą, funkcijų, turimų įgaliavimų įvairovė suponuoja savitą statutinių pareigūnų atsakomybės sąvoką. Tarnybinis pažeidimas kvalifikuojamas remiantis bendraisiais teisės mokslo nustatytais kriterijais, tačiau turinio, procedūrų požiūriu turi ir gana daug skirtumų. Veiklos vertinimo ypatumus suponuoja veiksniai, kuriais remiantis atliekamas statutinės įstaigos vidaus administravimas, palaikoma pareigūnų statutinė drausmė. Pavyzdžiui, pareigūnas, neatsižvelgiant į jam taikomas kitas teises sankcijas, gali būti patrauktas drausminėn atsakomybėn, kitaip sakant, jis patiria dvigubą teisinę atsakomybę, o tai neleistina kitų piliečių atžvilgiu. Pagaliau pareigūnų veiksmai yra privalomi ir vertinami deontologiškai, laikantis nuostatos, kad pareigūnų veiksmai savaime, net nesant materialių padarinių, gali būti vertinami teigiamai arba neigiamai ir tuo pagrindu gali būti skiriamos drausminės sankcijos ar tarnybinės paskatos. Tai gana sudėtingi, praktikai reikšmingi klausimai, todėl monografijoje gvildenami analizuojant konkrečios tarnybos (pvz., policijos, muitinė) veiklos pavyzdžius.

* * *

Statutinių valstybės pareigūnų veikla dažnai laikoma tvarkos valstybėje pavyzdžiu, šalies demokratijos išraiška. Todėl teisinis statutinės valstybės tarnybos reguliavimas yra tiesiogiai susijęs su pareigūnų karje-

ros procesų valdymu, jų diskrecinių įgaliojimų bei profesinės etikos, deontologijos reikalavimais.

Šių ypatingų statutinės tarnybos reguliavimo sąlygų analizei skirta antroji knygos dalis. Šalies mokslas statutinių pareigūnų karjeros, diskrecijos bei deontologijos problemų iki šiol beveik neanalizavo. Valstybės statutinių pareigūnų problemos svarstomos retai, epizodiškai personalo administravimo, jų priedermių visuomenei ir iš to plaukiančio teisinio statuso požiūriu. Valstybės tarnybos, tarp jų statutinių tarnybų, reguliavimo klausimai, autoriaus manymu, yra labai sudėtingi ir turėtų būti analizuojami kompleksiskai bei konkrečios šalies administravimo problemų požiūriu – gyvenimiškos tikrovės kontekste. Todėl darbe pateiktos mintys yra grindžiamos ne tik specialiosios literatūros šaltiniais, bet ir sociologinių tyrimų duomenimis, atskirų institucijų pareigūnų praktinės patirties, jų nuomonių analize.

Karjeros valdymas, pareigūnų diskrecinių įgaliojimų ir jų įgyvendinimo vertinimas, deontologinių imperatyvų konkrečiai institucijai, pareigūnui modeliavimas – tai atskiros ir labai sudėtingos temos. Monografijoje nesiekama pateikti išsamių, viską apimančių atsakymų į klausimus. Tai tik bandymas formuluoti hipotezes, atskleisti strategines šių socialinių reiškinių raidos problemas, sužadinti mokslininkų ir administravimo specialistų domėjimąsi šia viešųjų santykių reguliavimo sritimi.

Atkūrus Nepriklausomybę, šalies administravimo reforma vykdoma nuolat, tačiau daugiausia dėmesio skiriama institucijų pertvarkai, pamirštant, kad jų funkcijų įgyvendinimas priklauso nuo jose dirbančių valstybės tarnautojų, pareigūnų, jų suinteresuotumo. Remdamiesi demokratinių šalių patirtimi, galime teigti, kad valstybės pareigūno skatinimas pirmiausia pasireiškia per valstybės nustatytas galimybes kilti karjeros laiptais ir taip kurti savo materialinę gerovę, gauti iš atliekamo darbo moralinį pasitenkinimą. Vadinasi, karjeros procesų statutinėse įstaigose valdymas nėra savitiksliis dalykas. Gvildendami šiuos klausimus, susiduriame su dviem skirtingais požiūriais į problemą:

1. Mokslo literatūroje statutinių tarnybų karjeros procesų valdymo klausimų vengiama motyvuojant, kad ši problema pačių tarnybų ir jų pareigūnų, o ne visuomenės reikalas;
2. Visuomenėje vyrauja priešinga nuomonė – pareigūnų veikla turi būti detalai reglamentuota, vieša, o vidaus administravimas skirtas tam, kad pareigūnai besąlygiškai vykdytų savo priedermes visuomenei, būtų asmenų konstitucinių teisių garantu, trumpai tariant, statutinė tvarka būtina pareigūnų savivalei pažaboti.

Nors požiūriai į valstybės tarnybą skirtingi, tačiau ir vienu, ir kitu atveju valstybės tarnybą siekiama atskirti nuo visuomenės, ko gero, nesąmoningai bandoma daryti ją nuo aptarnaujamos bendruomenės izoliuota subkultūra. Valstybės tarnyba yra dalis tos pačios visuomenės, turinti viešojo administravimo įgaliojimų nepavaldžių asmenų atžvilgiu bei iš to plaukiančių papildomų pareigų, įgaliojimų. Jiems taikoma įstatymų numatyta drausminė atsakomybė už tarnybos reikalavimų pažeidimus. Šias priedermes gali vykdyti tik aukštos kompetencijos, specialaus profesinio išsimokslinimo piliečiai. Vakarų šalių patirtis ir mūsų atlikti tyrimai rodo, kad, siekiant gerai suvokti ir valdyti šiuos procesus, pirmiausia reikia atsakyti į klausimą: kas turi būti atsakingas už karjeros procesų valdymą? Karjeros valdyme reikšmingų aplinkybių gana daug, tačiau, mūsų manymu, reikšmingiausias:

- teisiškai įtvirtintos galimybės pačiam pareigūnui, keliant savo kvalifikaciją, kaupiant patirtį, siekti aukštesnių pareigų;
- organizacijos, jos vadovų nuostatos siekti prestižo, keliant tarnybų profesinius gebėjimus kokybiškai įgyvendinti pavestas funkcijas, tenkinti aukštus visuomenės poreikius;
- personalo tarnybos rūpestis, kad atsiradusias laisvas vietas užimtų aukštos kvalifikacijos, atitinkantys pareigybinius reikalavimus asmenys.

Šių trijų komponentų santykių būtų galima išreikšti formule:

$$K=3+1+1;$$

čia *K* – karjera, 1 reiškia 20 proc. dalyvavusiųjų sociologinėje apklausoje.

Taigi respondentai mano, kad 60 proc. karjeros siekius turi lemti paties pareigūno pastangos. Iš tyrimų duomenų darytina prielaida, kad dažnai vien suinteresuotojo asmens pastangų nepakanka, kad gautų gerai mokamą, jo turimą kompetenciją atitinkantį darbą. Mūsų šalyje, kaip ir kitose pokomunistinėse šalyse, palyginti su Vakarų demokratinėmis valstybėmis, pareigūnas turi mažiau garantijų siekti karjeros ir apskritai labai aktuali socialinių garantijų problema. Sociologiniais metodais atskleista, kad, kalbant apie karjeros procesų valdymą, pasitaiko nemažai skeptikų ir tarp pareigūnų, ir tarp civilių asmenų. Darbe išsakytos mintys yra raginimas susitelkti ties vienu svarbiausiu valstybės tarnybos klausimu: *kelti valstybės tarnybos prestižą ugdant moralą, savo priedermes garbingai vykdantį personalą.*

Keičiantis valstybės teisėsaugos funkcijų sampratai, ypač keičiasi specialiųjų tarnybų uždaviniai, šių įstaigų pareigūnų funkcijos ben-

druomenėje. Reikia sutikti su moksle vyraujančia nuostata, kad institucijos, įstaigos, kurios nepuoselėja savo vidaus administravimo, stengiasi nematyti personalo problemų, nekuria teisinėmis priemonėmis valdomos pareigūnų, jų paskatų sistemos, anksčiau ar vėliau tampa nepajėgios adekvačiai reaguoti į visuomenės gyvenime vykstančias permainas, įgyvendinti joms pavestas funkcijas. Ši hipotezė, kurios turinį suponuoja statutinio pareigūno laisvės ir pareigos sąvokų ypatumai, yra monografijos credo.

* * *

Statutinis pareigūnas yra tas pats valstybės tarnautojas, savanoriškai prisiėmęs papildomas ir sudėtingas, reikalaujančias didelės atsakomybės pareigas žmogui, bendruomenei bei valstybei. Iš to plaukia Konstitucijos reikalavimas sudaryti jam adekvačias – saugias ir sveikas – darbo sąlygas. Atliekamo darbo ypatumai suponuoja būtinybę pareigūnui suteikti veiksmų pasirinkimo laisvę, atitinkamai plėsti diskrecinių įgaliojimų ribas. Šios aplinkybės statutinių pareigūnų tarnybinės veiklos vertinimą daro sudėtingą, peržengiantį šių dienų administracinės teisės ribas. Taigi *atsakomybės klausimas* yra vienas iš pagrindinių argumentų valstybės tarnybos teisei, kaip savarankiškai visuomeninių santykių reguliavimo sričiai, formuotis. Monografijoje statutinių pareigūnų atsakomybės ypatumai tyrinėjami remiantis mokslo šaltiniais, pozityviaja patirtimi, autoriaus atliktų sociologinių tyrimų duomenimis bei asmenine darbo statutinėse įstaigose patirtimi. Ši tema labai plati, todėl autoriaus parengta studija yra atvira: nepretenduoja pateikti vienintelius teisingus atsakymus, o skatina patį skaitytoją ieškoti daugelio klausimų sprendimų, turėti šių dienų realijas atitinkantį savo požiūrį į problemas. Taigi šiuo darbu siekiama atkreipti mokslininkų bei praktikų, formuojančių statutinių tarnybų personalo valdymo strategiją, dėmesį į esmines nacionalinės tarnybinės teisės problemas.

Vakarų šalyse laikomasi nuomonės, kad šiuolaikinės valstybės tarnybos galia slypi jų turimame statute. Policija, muitinė ar kita institucija veikia turėdama ir valstybės, ir aptarnaujamos bendruomenės įgaliojimus. Valstybės įgaliojimais, arba valdžia, priimta laikyti pareigą palaikyti visuomenėje *teisėtą elgesį*, arba teisinę tvarką, o bendruomenės įgaliojimus suprantame kaip socialinių normų visumos pripažinimą ir jų palaikymą tenkinant visuomenės poreikius. Įgaliojimų dermė reiškia, kad bendruomenės įgaliojimai turi būti lygiaverčiai turimiems valstybės įgaliojimams, ir atvirkščiai.

Suprantama, kad vientisos valstybinės valdžios koncepcijos atspirtis yra teisė. Tačiau teisė negali būti suprasta vien kaip baigtinė normų vi-

suma. Sprendžiant viešojo administravimo ar kontrolės institucijų vidaus administravimo klausimus, svarbu vykstančius procesus suvokti plačiau, šią visuomeninių santykių sritį vertinti konceptualiai, sieti ją su viešosios tvarkos, teisinės tvarkos sąvokomis. Valstybės tarnybos teisė gali būti suvokta pateikiant tarnybos viziją, iškeliant didžiąsias vertybes, kurias gina teisinė demokratinė valstybė ir pilietinė visuomenė.

Kitaip sakant, šią problemą reikia analizuoti sisteminiu požiūriu, bendrame socialinių procesų kontekste, atsižvelgiant į nuostatą, kad, *pilietinėje, arba atviroje, visuomenėje asmens subjektinės teisės plečiamos per pareigų valstybei, visuomenei didinimą*. Tačiau čia susiduriama su esminiu prieštaravimu. Griežtai nustatytos teisės ir pareigos lemia pareigūno teisinio statuso uždaramą, o tuo pagrindu – ir tokio asmens egzistencijos nesaugumą. Todėl ne mažiau svarbu pareigūnui turėti tvirtą, socialiai motyvuotą, įstatymais įtvirtintą realią tarnavimo visuomenei vertybių hierarchiją. Realios vertybės yra dabarties tvirtumo pagrindas. Valstybės tarnybos vidaus bendrabūvio taisyklės, kaip tvirtino G. Hegelis, turi būti šios ypatingos bendruomenės tvirtumo pagrindas.

Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų tarnybinę veiklą, jų atsakomybę suponuoja ne tik taisyklių visuma, bet ir socialinis tikslingumas. Pastarojo pripažinimas yra atviros, pilietinės visuomenės bruožas, keliantis reikalavimą žvelgti į pasaulį ne kaip į baigtinę, neliečiamą pusiausvyrą, o kaip į nuolat vykstantį procesą. Todėl karjeros procesų valdymas turi būti pagrįstas kintamų pažinimo santykių tarp besikeičiančių žmogaus poreikių ir jo keičiamo, modernizuojamo pasaulio analize. Vadinas, statutinei valstybės įstaigai (pvz., policijai, muitinei ar finansinių nusikaltimų tyrimo įstaigai) keliami veiklos, procedūriniai reikalavimai, atsižvelgiant į vykstančius socialinius procesus, nuolat auga, keičiasi. Pagrindinė raidos tendencija – humanizmo idėjų sklaida ir realizavimas palaikant žmogaus teises bei pagrindines laisves. Šiuo pagrindu darbo autorius daro prielaidą, kad *statutinės įstaigos negali dirbti gerai – jos gali dirbti geriau*. Socialinio tikslingumo diktuojami reikalavimai yra gana reliatyvūs, kintantys, priklausomai nuo susiklosčiusių aplinkybių. Tarnybų administravime neįmanoma visiškai atsiriboti nuo subjektyvizmo ir todėl neįmanoma detaliai reglamentuoti įstatymais. Autoriaus manymu, vienas iš šios problemos sprendimo būdų – plėtoti diskrecinę teisę, metodologiškai diegti deontologinį tarnybinių santykių vertinimą. Platūs pareigūnų diskreciniai įgaliojimai (valdžia) visada kelia tam tikrą grėsmę deformuoti viešųjų santykių administravimą, sudaro palankias prielaidas tarnybiniam piktnaudžiavimui. Todėl turi būti sukurtas dis-

krecinės valdžios, deontologinių priedermių valstybei ir visuomenei kontrolės ir vertinimo mechanizmas. Vadinasi, deontologijos kodeksas, etikos infrastruktūra ir tarnybos statusas turi būti tarpusavyje susiję teisiniai dokumentai, išsamiai apibrėžiantys pareigūno tarnybinį statusą.

* * *

Apibendrinant tarnybinės teisės, valstybės tarnybos teisės kūrimo Lietuvoje poreikius, mūsų manymu, svarbu neatidėliojant spręsti bent kelias pagrindines problemas:

- a) skatinti teisinėmis ir kitomis priemonėmis valstybės tarnautojų, statutinių pareigūnų socialinį aktyvumą, anot M. Römerio, valstybės tarnautojo pareiga būti „piliečio patarėju su iniciatyvos funkcija“⁴;
- b) pareigūnams, kaip viešojo administravimo specialistams, turi būti sudarytos sąlygos taikyti teisės aktus atsižvelgiant į tarnybinės situacijos aplinkybes, todėl reikėtų įgyvendinti, kaip to reikalauja Europos žmogaus teisių teismas, „pakankamai aiškią teisėdarą“, t. y., reglamentuojant vidaus administravimą, tarnybinių pareigų vykdymą, išlaikyti atitinkamą pusiausvyrą tarp teisės aktų detalumo ir jų taikymo lankstumo;
- c) įgyvendinti teisės viršenybės principą, palaikant statutinių ir kitų pareigūnų, valstybės tarnautojų subjektines teises. Pareigūnai, atlikdami savo profesines pareigas, laikydamiesi savo šalies įstatymų, deontologijos, nepažeidžiantys žmogaus teisių, įtvirtintų tarptautinėmis konvencijomis, negali būti traukiami atsakomybėn už savo veiksmus ar dėl kitų priežasčių jaustis nesaugūs. Be to, būtina vienareikšmiškai apibrėžti kolektyvinės atsakomybės institucijoje sąvoką;
- d) pareigūnams turi būti suteikta kiek galint platesnė diskrecija, antraip jie negalėtų atlikti savo funkcijų, profesionaliai spręsti praktines problemas pagal savo kompetenciją. Diskrecinės valdžios įgyvendinimo pagrindinė prielaida – stabilus ir patikimas diskrecinės valdžios kontrolės mechanizmas, pavaldus teisminei kontrolei.

Taigi statutinių tarnybų problemos kartu yra visos visuomenės problemos. Demokratinės valstybės sugriežtintos drausmės tarnybos daug prisideda saugant bei puoselėjant demokratines vertybes. Be to, jos pačios turi visas teises būti ne tik šių vertybių gynėjai su „iniciatyvos funkcija“, bet ir visaverčiai vartotojai.

⁴ M. Römeris. Valstybė, t. 1, p. 55–56.

CIVILE SERVICE LAW: LEGAL REGULATION OF STATUTORY PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The Constitution of the Republic of Lithuania and a reform process in the national legal system has caused the legislation development and has transformed the administration of the public institutions.

The aim of this addition is to reveal issues pertaining to state administering (governing) body. This body is outstanding for its complexity. There are many peculiarities in its functions and structure. Broad areas of activities not covered by any special legal regulation can be found all this causes the acute need to investigate this topic. The assumptions for the investigation to be put forward in the monograph paper were grounded and were intended to:

- to determine objectives permitting regulation of Civil Service Law;
- to formulate and specify a conceptual framework and disputed points regarding police, customs, other statutory institutions of service law in accordance to the conception of the general laws. It has been accompanied by special literature studies and results of sociological research on the subject;
- to analyse special problems of the monograph among public institutions and their clerical staff members (an officer or a public institution shall have a right to make their own decisions on any institutional item) beholding the issues of management and control:
 - a) governing processes of career in statutory civil service (law enforcement) institutions;
 - b) gaps in the statutory institutions discretionary power.
 - c) links between deontology and other social norms in civil service;

The submitted paper shall be considered to make attempt to separate in the legislation Civil Service Law as a certain subdivision of law, which is tending to become independent and to formulate civil service concept in the view of police, customs and other statutory institutions law. However, very similar to the other postcommunist states, civil service law in Lithuania has not been issued, neither the status nor the type has been clearly defined yet and from the point of view of the scientific research either. The problem of regulating the interrelations of the public institutions has not become yet the objective of the consistent scientific studies and that is why there exists a wide scope of opinions on the issue described here, i. e. from complete disregard of this sphere of regulation to full self-sufficiency together with approval of its diverseness. The author agrees upon the latter one and aims at revealing the concept of its substantial interest to science as such.

Moreover, taking into consideration the division of jurisprudence approved here and its subdivisions into branches, the author analyses and proves the fact that civil service law as a newly developed phenomenon in our scientific research field signifies itself from the present administrative and labor law regulating field as independent branch. It occurred basically due its own subject of investigation, the objective of regulation, specific unique method (technique), specific targets, i. e. the author approaches here Civil Service Law the point of view of the conceptual system.

Sources and standards of Civil Service Law

The author considers that present legal regulation of the Statutory Civil Service activities is faulty and therefore needs to be amended. That is because the system of civil service law regulations hasn't been developed enough. This circumstance prevents to create solid and efficient system of local institutions management (administration).

The concept of Civil Service Law is described from the point of view of the police and other statutory institute service law. The author appeals to his own practical experience, scientific literature, sociological researches carried by himself. He also analyses acts of law as well as problems of practical application of the civil service law.

Statutory service of state is purposeful. Institutions, subordinates and officers implement functions, delegated by the state. The form and methods of the state, as well as the implements of state functions

determinate the purposes and tasks of civil service. Therefore, the author pays great attention to the classical traditions of the state government. The publication constitutionally separates Western democratic and Eastern authoritarian models. From this point of view the author systematized special literature. Due to its geographical location, our country always sustains the influence of both traditions. Today, rejoining the Western democratic world, we face the inheritance of authoritarian regime, which we hardly can brake. These problems are especially complicated in the aim to reform stationary service of state and to lead our country to the direction of the democratic development. Stationary service even nowadays has a wide power to implement duress function of the state. But it is required to comply human methods of the activity, do not contravene human rights and fundamental freedoms. Therefore the monograph dedicates the great attention to the analysis of international documents, practice of democratic states and standard acts.

Law standardizes the activities of statutory institution. The foundation of the development of the Civil Service Law is the service of the state legislation. Here are the following sources: laws regulating the activities of the certain institution (e.g. police), statutes, instructions and the other legal acts and previsions, explaining the peculiarities of these institutions and their staff in relation to managing and inspecting activities, as well as civil service oaths, codes of professional behavior. Briefly the thorough content of the discrete oath is given here with the hope of the professional service to the state and public.

Contents of the book

The book consists of an introduction and two parts, conditionally it is the general part and the special part. The *introduction* analyses fundamental concepts and ideas, introduces validity of the scientific researches.

A current concept of the state is not dissociative from the democracy. Acceptance and support to the human autonomy is one of the democracy premises. Analyzing statutory services and their activity, we necessary confront the implementation of state's function of compulsory. Naturally that despite the regime and form of state, state controls monopoly of force practise, but methods principles, and purposes differ. Statutory services are very important section of the state apparatus. Otherwise we can predicate that traditions of the

statutory services as well as trust and respect to the state is one of the most important conditions to commit their services to the community.

Refer to the law literature and dictionaries in Lithuania, concept „statutory law“ is not described thoroughly enough. Scientists (such as V. Justickis, V. Tiažkijus, A. Urmonas) in their work and official releases use the concept „*State Service Law*“. In the author's opinion, these concepts in their contents are contiguous to each other and link to the general legislation of Republic of Lithuania, which regulates these relations.

Many of conceptions are in use in order to present statutory relations, but these conceptions must be interpreted as peculiarity of the statutory services activity. On the other hand, general categories of administration theory contents (such as responsibility, activity, communications, and others) constantly change and must be related to the nature of the approaching issue.

The first part deals with the analysis of the concept of the Civil Service Law; the boundaries of the objective of Civil Service Law regulation are notified comparing it with the other fields of law regulation. The author suggests to consider the objective of Civil Service Law regulations as the specific management of relations that appears inside at the local public institutions (an interior management). The management is approached as acting by means of somebody else's efforts. It is a special activity of one group to direct an effort of the other group into the productive work. The latter view implies the following: inside of any real institution or organization there exists two subsystems:

- a subsystem to be managed and
- a subsystem to govern the other one.

Their relationship must be regulated. Therefore, Civil Service Law is included into the sphere of internal management and is an obligatory precondition in the process of management activities. The management is a type of an activity, which is targeted towards the essential goal, useful for the public and requiring particular responsibility. In case of the irresponsible behavior of a staff member or the activities contradicting the law on management there appears damage directly the state or the most essential public value.

The obligatory subject of administrative relations is considered to be any public institution that possesses certain obligations of the public power. Related public officers carry out these obligations. The standards of Civil Service Law shall give the right to make or reach

decision regarding the legal relationship, its maintenance, type of regulating, etc. In implementing a legal norm there are always considered cases, which could be partly legally considered and the norm shall not dictate the final solution in respect to the cases. That determines the specific juridical status of the obligatory subject of the regulating relationship. A civil servant faces an array of possible solutions and the choice has to be made on his discretion. Otherwise, public is regarded as conceptual, but up to now it has not been a widely investigated theme among the topics to investigate scientifically in Lithuania. The theme of discretion is analyzed here from the point of view of police, customs and other statutory institution service law.

Officers of the state and municipality institutions are implementing government functions of the state. It is very complicated process in order to create a management system and service institutions of the state. This process is determined by certain conditions.

Activity of statutory officers is often considered as an example of a democracy expression and order in the state. Therefore, juridical regulation of the state service is relevant to requirements of deontology, professional ethics, management processes of officers career and their discreet implements.

The second part of the book is dedicated to juridical regulation of these important conditions of the statutory service. Lithuanian science is partly analyzing the career of the statutory officer, discretion and deontology issues. The problem of the statutory officer is discussed rarely and usually by the personnel administration, based on their juridical status. These questions, in author's opinion, are very complicated, and must be analyzed in the context of surroundings of the present state. Therefore ideas, presented by the author, are based not only on the special literature source, but also on the sociological research data and the analysis of practical experience.

Career management, realistic evaluation of officers discretionary powers, modeling the deontology imperatives of certain institution services – these are separate and very complicated themes. Consequently in this monograph paper author is not trying to introduce exhaustive, all-embracing prospects of the subject. This is just an attempt to formulate hypothesis or reveal strategic problems connected with the development of the social appearance.

The main conclusions

Very intense social processes are making a direct influence on the activity of statutory services and their internal administration. Statutory services that sustain the law, law enforcement, dispensing the control of the statute implementation or surveillance, alerting or exposing the crime can not deal with their internal problems of administration without the restriction to the public life of the state. The function of the state is to serve the human, sustain becoming of the universal individual and stimulate the maturity of the civil society. Therefore, the conception of the institutions and institutes regulation must be established considering various social factors. Law is the starting point to deal with all complicated problems of statutory services social nexuses.

The conception of the state law enforcement function is changing and particularly alternates the goals of the special services and their officers' functions in the society. It is obvious that institutions, which are not upholding their „internal“ administration, are putting by the problems of the personnel or are not creating the juridical system for the officers and their incitement becomes not suitable to cope with the changes in the social life or implement committed tasks. This hypothesis, based on the conception peculiarities of the statutory officer's liberties and functions is the credo of the monograph. Statutory officer is the same (identical) officer of the state, who has voluntarily taken additional, complicated and demanding duties to the human and society. Therein lies the requirement of the Constitution to construct adequate – safe and healthy –working conditions. The peculiarities of the executable work suppose necessity to provide options of the discretion, accordingly expand the discretionary limits. These circumstances make it hard to evaluate the statutory officers duties that do not admit the administrative law of our days. Therefore, a question of a responsibility is one of the general argument for the development of the state service law as a substantive field of the social nexuses regulation. In the monograph the peculiarities of the statutory officer's responsibility are analyzed on the grounds of the thesaurus, positive practice, data of the sociological researches, accomplished by the author, and the firsthand experience of the working in the statutory institutions. This issue is very wide, therefore the study, prepared by the author is open, it does not claim to present the only solution, but it gives a reader an incentive to find answers to many questions. The aim

of this work is to give a tumble to scientists and specialists of administration, who are modeling the strategy of the statutory service personnel's guidance, to the substantial problems of the present service law. Western states have a solid notion that the service potency of the modern states lies in the status that they are handing. The activity of the police, custom or other institutions is based on the authority, delegated by the state and society. The authority of the state or the government is conceivable as a duty to sustain the legal behavior or the legal order in the society. The authority of the society is conceived as a conferment of the entire social norms and their cultivation to meet the society requirements. Authorities of the statutory institutions mean that the authorities, provided by the society and the state are equal.

It is naturally that law is the starting point of the solid conception of the government. However, law can not be interpreted only as a terminative unit of the standards. Dealing with the problems of the public administration, internal administration, or control it is very important to realize toward processes widely. We must estimate this sphere of the social relations conceptually, relate it with the conception of the peace and legal order presenting the vision of the service, interposing the greatest values of the service to the juridical-democratic state and the civil society. Otherwise it is necessary to analyze this problem in a systematic view in the common context of the social processes considering the provision that in the civil or open society the subjective privileges of the person are expanding due the expansion of the duties to the state and society. Till the contradictions appear. Hard-and fast duties and privileges determine the officer's reticence of the juridical status, on that ground – and the same person's existence instability. Therefore, it is very important for an officer to have stable, socially motivated, consolidated by the law values of real service to the society. Real values guarantee the present substantiality. State service internal instructions of the common existence, like G. Hegel had noticed, must be the stable foundation of this special community.

Otherwise, the statutory officer's service activity and therein lying responsibility is supposed not only by the entirety if the instructions, but also by the social fairness. The acceptance of the last mentioned is the attribute of open social community. It requires thinking of the world not as the terminative and untouchable equilibrium, but like an everlasting process. Therefore, the processes of career managing must be based on analysis of the versatile cognitive nexuses between a

volatile human and the world under his alteration. Consequently raising activity, especially procedural claims to the statutory institutions of the state (such as police, customs) are changing. Major evolutionary tendency is the dispersion and implementation of humanistic ideas, supporting to the human rights and fundamental freedoms. On this presumption author predicates: *statutory institutions can not work well – they can work better*. The requirements dictated by the social expediency are comparative and changeable enough, they are dependent on circumstances. It is impossible to regulate these requirements by law, because a lot of subjective factors remain. The author presumes that the development of the discretionary law and deontological evaluation of service relations is one of the problem's solutions. Wide latitude of the officer's discretionary power always endangers a deformation of public relations administration, constitutes a menace to job. This is a reason to establish a controlling mechanism of the discretionary powers and deontological obligation to the state and society. Therefore, the deontological codex should be the component of the state service statute.

PRIEDAI

1 priedas. Policininkų respondentų grupės pagal stažą

Stažas	Respondentų skaičius	
	1999	2000
Iki 3 m.	28	120
Nuo 3 iki 5 m.	32	104
Nuo 5 iki 10 m.	42	141
10 m. ir daugiau	29	120
Komisarai – tarnybų vadovai	14	52
Iš viso	145	537

2 priedas. Policijos pareigūnų išskirti svarbiausių visuomeninių ir privačių darinių, kurie rūpinasi bendruomenės teisėtvara, proc.

Eil. Nr.	Darbo stažas	„Stabdyk nusikalstamumą“		Policijos rėmėjai		Apsaugos tarnybos		Spauda		Vaikų teisių apsauga	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1.	Iki 3 m.	14	34	3	49	3	10	11	3	—	3
2.	Nuo 3 iki 5 m.	9	33	3	61	—	11	10	3	3	3
3.	Nuo 5 iki 10 m	10	20	7	68	2	14	5	—	7	5
4.	10 m. ir daugiau	7	32	2	57	7	10	7	3	3	5
5.	Komisarai	14	38	—	77	43	15	—	6	—	3
	Bendras	8	30	5	62	5	12	7	3	3	4

3 priedas. **Steigtinos rajone visuomeninės institucijos proc.**

Eil. Nr.	Stažas	Nereikia jokių		Profesinės pagalbos		Moralei, kultūrai diegti		Organizacinio pobūdžio		Policininkų interesams ginti	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
1.	Iki 3 m.	18	40	18	29	32	44	11	13	18	6
2.	Nuo 3 iki 5 m.	34	47	12	24	38	43	17	16	3	9
3.	Nuo 5 iki 10 m.	12	37	14	26	33	44	38	20	8	3
4.	10 m. ir daugiau	3	41	17	21	20	39	41	21	10	6
5.	Komisarai	14	54	28	23	28	38	28	27	—	—
Bendras – pareigūnai		16	39	15	25	29	42	26	19	8	5
Bendras – civiliai		30	40	25	25	11	35	10	10	—	12

4 priedas. **Policijos pareigūnų, neturinčių informacijos apie išaiškintus nusikaltimus aptarnaujamame rajone proc.**

Eil. Nr.	Stažas	Asmeninio turto vagystės		Nužudymai		Autotransporto vagystės	
		1999	2000	1999	2000	1999	2000
1.	Iki 3 m.	28	27	36	35	36	32
2.	Nuo 3 iki 5 m.	12	33	19	32	19	34
3.	Nuo 5 iki 10 m.	5	27	7	25	7	28
4.	10m. ir daugiau	3	19	5	22	3	23
5.	Komisarai	—	23	—	23	—	23
Bendras	Pareigūnai	5	26	10	25	10	28
	Civiliai	47	48	49	47	52	54

5 priedas. **Policijos vaidmuo viešųjų santykių administravime**

Policijos vaidmuo	Respondentai	Pagrindinis vaidmuo (proc.)					
		1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fizinė jėga nukentėjusiajam ar silpniam apginti	Civiliai		36	46	45	33	28
	Pareigūnai (visi)	42	26	37	38	31	33
	Stažas iki 3 m.	41	27	37	50	41	43
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	46	27	32	40	26	33
	Stažas 5 ir daugiau m.	38	27	40	33	29	28
	Komisarai		57	40	48	46	42
Speciali teisinių santykių reguliavimo institucija	Civiliai		17	16	25	24	29
	Pareigūnai (visi)	53	11	17	19	22	22
	Stažas iki 3 m.	45	8	13	36	18	17
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	56	11	18	26	17	26
	Stažas 5 ir daugiau m.	59	13	18	11	19	16
	Komisarai		7	12	19	11	8
Speciali socialinių santykių reguliavimo institucija	Civiliai		20	20	12	16	25
	Pareigūnai (visi)	19	17	16	16	17	23
	Stažas iki 3 m.	17	17	16	5	18	20
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	18	15	19	11	19	26
	Stažas 5 ir daugiau m.	23	16	14	22	16	23
	Komisarai		14	16	5	6	–
Visuomenės organizatorių teisėsaugai palaikyti	Civiliai		25	19	17	28	32
	Pareigūnai (visi)	44	24	28	26	30	23
	Stažas iki 3 m.	53	26	32	19	20	15
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	44	18	30	24	38	17
	Stažas 5 ir daugiau m.	33	22	24	33	28	31
	Komisarai		79	28	39	61	62

6 priedas. **Visuomeninių organizacijų steigimas policijoje (1996–2001 m. sociologinių tyrimų duomenys)**

Eil. Nr.	Sunkumai kuriant policijos visuomeninės organizacijas	Civiliai asmenys					Policijos pareigūnai					
		1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.	Draudžia policijos įstatymas	20	10	9	12	6	31	10	8	7	5	4
2.	Nėra kompetentingų, iniciatyvių pareigūnų	48	47	37	39	33	45	46	68	56	47	43
3.	Draudžia ar sąmoningai trukdo vadovai	21	20	26	25	33	24	29	23	25	32	36
4.	Jos nereikalingos dėl darbo specifikos	17	20	16	12	11	15	13	7	9	8	11

7 priedas. **Piktnaudžiavimo policijos specialiosiomis priemonėmis
prižastys proc.**

Prižastys	Respondentai	Svarbi prižastis (proc.)					
		1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Neaiškios įstatyme policijos specialiųjų priemonių naudojimo ribos	Civiliai		13	7	11	6	4
	Pareigūnai (visi)	6	9	8	4	2	3
	Stažas iki 3 m.	11	8	10	0	2	–
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	0	10	7	2	–	4
	Stažas 5 ir daugiau m.	5	8	7	6	2	3
Komisarai		7	8	5	–	–	
2. Neseniai dirba policijoje, patirties stoka	Civiliai		17	13	16	13	13
	Pareigūnai (visi)	24	18	20	20	23	21
	Stažas iki 3 m.	17	13	17	9	20	16
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	27	19	15	25	16	21
	Stažas 5 ir daugiau m.	31	21	25	22	26	21
Komisarai		29	24	14	11	–	
3. Pareigūno asmeninės savybės (vidinės nuostatos, charakteris)	Civiliai		25	30	40	36	51
	Pareigūnai (visi)	58	26	21	39	34	33
	Stažas iki 3 m.	60	25	20	66	31	26
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	61	21	26	25	37	32
	Stažas 5 ir daugiau m.	51	29	19	34	34	34
Komisarai		36	32	71	61	59	
4. Demonstruoja aplinkiniams turimą pranašumą dėl tarnybinio statuso	Civiliai		24	22	18	29	23
	Pareigūnai (visi)	28	15	7	10	6	7
	Stažas iki 3 m.	34	17	8	7	7	18
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	25	19	8	13	4	7
	Stažas 5 ir daugiau m.	26	13	6	9	6	4
Komisarai		21	4	5	6	8	
5. Pažeidėjai patys provokuoja, kad pareigūnai panaudotų specialiąsias priemones	Civiliai		21	27	25	20	18
	Pareigūnai (visi)	18	31	42	37	38	35
	Stažas iki 3 m.	19	36	45	26	38	39
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	19	29	42	39	40	35
	Stažas 5 ir daugiau m.	15	28	42	29	33	35
Komisarai		7	8	5	17	33	

**8 priedas. Piknaudžiavimo policijos specialiosiomis
priemonėmis proc.**

Situacijos, veiksmai	Respondentai	Labai žiaurūs (proc.)					
		1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Akivaizdžiai silpnesnis as- muo „tramdo- mas“ policijos specialiosiomis priemonėmis	Civiliai		43	53	47	51	45
	Pareigūnai (visi)	62	44	45	38	37	35
	Stažas iki 3 m.	53	42	43	48	38	37
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	62	45	46	35	40	32
	Stažas 5 ir daugiau m.	75	47	45	36	38	35
	Komisarai		64	40	43	33	58
2. Policijos specialiosios priemonės naudojamos parodymams išgauti	Civiliai		46	47	48	41	57
	Pareigūnai (visi)	50	41	50	59	58	64
	Stažas iki 3 m.	51	32	45	57	56	53
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	50	47	45	47	51	60
	Stažas 5 ir daugiau m.	49	40	55	64	61	68
	Komisarai		36	60	52	67	91
3. Tarnybinių užduočių vykdymui naudojamos „neoficialios“ poveikio priemonės	Civiliai		41	41	38	38	56
	Pareigūnai (visi)	47	39	46	49	52	53
	Stažas iki 3 m.	45	37	45	43	43	43
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	44	35	41	51	55	48
	Stažas 5 ir daugiau m.	51	40	49	49	53	55
	Komisarai		29	36	48	54	67
4. Specialio- sios priemonės naudojamos prieš asmenis jų šeimos narių, draugų akivaizdoje	Civiliai		46	41	37	30	27
	Pareigūnai (visi)	62	43	36	29	26	23
	Stažas iki 3 m.	68	42	41	36	33	31
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	61	45	32	31	23	28
	Stažas 5 ir daugiau m.	54	44	34	25	26	25
	Komisarai		50	36	19	17	25
5. Specialio- sios priemonės naudojamos siekiant „perauklėti“ nepilnamečius pažeidėjus	Civiliai		28	31	41	39	38
	Pareigūnai (visi)	41	27	37	33	43	44
	Stažas iki 3 m.	30	27	26	39	38	47
	Stažas nuo 3 iki 5 m.	46	26	32	38	38	39
	Stažas 5 ir daugiau m.	51	29	46	28	46	46
	Komisarai		21	64	24	44	33

8A priedas. **Piktnaudziavimas policijos specialiosiomis priemonėmis**

Situacijos, veiksmai	Respondentai	Ziaurūs (proc.)					Toleruoti (proc.)						
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Akivaizdžiai silpnescis asmuo „tramdomas“e policijos specialiosiomis priemonėmis	Civiliai	51	43	35	41	51	6	4	18	8	3		
	Pareigūnai (visi)	22	48	50	52	60	16	6	5	10	4		
	Stażas iki 3 m.	23	50	52	35	68	24	8	5	16	4		
	Stażas nuo 3 iki 5 m.	24	52	50	64	56	14	3	4	1	4		
	Stażas 5 ir daugiau m.	20	45	50	54	55	5	8	5	10	4		
2. Policijos specialiosios priemonės naudojamos parodymams išgauti	Komisarai	29	44	24	67	42	7	16	33	-	-		
	Civiliai	44	39	35	38	33	10	14	12	22	10		
	Pareigūnai (visi)	42	44	39	30	31	29	8	15	11	10		
	Stażas iki 3 m.	43	52	41	25	39	6	16	14	18	18		
	Stażas nuo 3 iki 5 m.	40	44	43	49	40	29	10	9	12	4		
3. Tarnybinių užduočių vykdymui naudojamos „neoficialios“ poveikio priemonės	Stażas 5 ir daugiau m.	41	43	36	29	26	10	17	9	10	9		
	Komisarai	43	20	20	22	8	21	20	24	11	-		
	Civiliai	44	44	46	45	39	15	15	16	17	5		
	Pareigūnai (visi)	32	42	40	43	37	42	21	19	14	8		
	Stażas iki 3 m.	31	42	40	39	42	47	24	21	15	18		
4. Specialiosios priemonės naudojamos prieš asmenis jų šeimos narių, draugų akivaizdoje	Stażas nuo 3 iki 5 m.	36	47	44	45	36	41	19	18	15	11		
	Stażas 5 ir daugiau m.	31	39	39	44	34	42	18	21	12	6		
	Komisarai	50	40	29	39	33	21	24	24	6	-		
	Civiliai	37	46	47	52	50	17	13	16	17	17		
	Pareigūnai (visi)	22	38	51	51	53	47	16	19	14	20		
5. Specialiosios priemonės naudojamos siekiant „perauklėti“ nepilnamečius pažeidėjus	Stażas iki 3 m.	19	35	44	46	55	49	13	23	15	18		
	Stażas nuo 3 iki 5 m.	17	37	48	51	56	55	22	18	20	18		
	Stażas 5 ir daugiau m.	33	40	54	53	51	44	13	16	12	22		
	Komisarai	36	36	36	48	61	67	14	28	33	24		
	Civiliai	45	48	36	42	45	27	19	23	18	17		
Specialiosios priemonės naudojamos siekiant „perauklėti“ nepilnamečius pažeidėjus	Pareigūnai (visi)	34	47	43	50	43	44	24	25	20	18		
	Stażas iki 3 m.	45	48	50	32	49	45	24	25	24	29		
	Stażas nuo 3 iki 5 m.	24	50	48	51	48	46	29	24	20	11		
	Stażas 5 ir daugiau m.	31	46	37	56	40	43	18	25	17	16		
	Komisarai	50	16	24	24	56	50	29	20	52	-		

**9 priedas. Reagavimas į tarnybinių priedermių, teisinių pareigų
pažeidimus
(1996–2001 m. sociologinių tyrimų duomenys)**

Galimi būdai (proc.)	Civiliai					Pareigūnai					
	1997	1998	1999	2000	2001	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Viešai skelbti apie nusikalstamą pareigūnų veiklą, sistemingus drausmės pažeidimus	38	47	42	40	44	47	47	58	43	19	16
2. Pažeidimus nagrinėti slaptai, nes visuomenė nesupranta policijos problemų ypatumų	9	12	9	10	7	19	22	16	23	27	26
3. Apie visus pažeidimus operatyviai informuoti visuomenę	27	24	33	51	49	6	16	16	15	13	12
4. Bet kokius tarnybinės drausmės pažeidimus svarstyti viešai, pasikvietus žiniasklaidos atstovų	22	14	12	9	11	6	9	6	6	7	6

10 priedas. **Universalus personalo vertinimo (atestavimo) testas****Anketiniai duomenys**

1. Vardas, pavardė.
2. Gimimo data.
3. Išsilavinimas, nurodant mokymosi įstaigas.
4. Specialusis ir kvalifikacinis išsilavinimas.
5. Užimamos pareigos nuo kada dirba šiose pareigose
..... bendras darbo stažas stažas pagal turimą profesiją
darbo stažas pagal specializaciją
6. Mokslo laipsnis
7. Mokslo pedagoginis vardas
8. Kelta kvalifikacija
(metai, kur)
9. Ankstesnės atestacijos rezultatai

Vertinimo kriterijai

1. Profesiniai kriterijai	Atestuotojų įvertinimai					Pastabos
1.1. Profesinės žinios						
1.2. Profesiniai elgesio įgūdžiai						
1.3. Tarnybinių veiklą reglamentuojančių dokumentų išmanymas						
1.4. Gebėjimai tobulėti profesinėje veikloje						
1.5. Profesinės patirties realizavimas						
1.6. Gebėjimai kūrybingai taikyti profesinę patirtį						
1.7. Įvertinimas pagal kriterijų						
1.8. Ankstesnis įvertinimas pagal šį kriterijų						
2. Dalykiniai kriterijai						
2.1. Organizuotumas						
2.2. Atsakingumas, uolumas						
2.3. Iniciatyvumas, veržlumas						
2.4. Savarankiškumas priimant sprendimus profesinėje veikloje						
2.5. Vadovavimo efektyvumas						
2.6. Darbo (tarnybos) rezultatai						
2.7. Įvertinimas pagal kriterijų						
2.8. Ankstesnis įvertinimas pagal šį kriterijų						
3. Etiniai, psichologiniai						
3.1. Humaniškumas						
3.2. Savikritiškumas						
3.3. Dorovinis elgesys, bendravimo stilius						
3.4. Drausmė						

3.5. Teisingumas, sąžiningumas										
3.6. Galimybės adaptuotis naujoje aplinkoje										
3.7. Lyderis										
3.8. Įvertinimas pagal kriterijų										
3.9. Ankstesnis įvertinimas pagal šį kriterijų										
4. Integralūs kriterijai										
4.1. Autoritetas										
4.2. Darbingumas										
4.3. Mąstymas, kalba										
4.4. Komunikabilumas										
4.5. Bendrosios kultūros lygis										
4.6. Darbo su dokumentais kultūra										
4.7. Išvaizda										
4.8. Įvertinimas pagal kriterijų										
4.9. Ankstesnis įvertinimas pagal šį kriterijų										

5. Įvertinimas balais

5.1. Atestacijos pagal testą įvertinimas balais

5.2. Ankstesnės atestacijos įvertinimas

6. Atestavimo išvados

6.1. Ankstesnės komisijos pasiūlymai _____ (dėl pareigų atitikimo, paaugštinimo ar paskatinimo)				
6.2. Atestuoto asmens nuomonė ir parašas	6.3. Visiškai sutinku	6.4. Iš esmės sutinku	6.5. Tik iš dalies sutinku	6.6. Kategoriškai nesutinku

7. Asmenų, vykdžiusių atestaciją, parašai

7.1. _____
(Tiesioginis vadovas, pareigos)

7.2. _____
(Aukštesnis vadovas, pareigos)

7.3. _____
Data Parašas

7.4. _____
Data Parašas

7.5. _____

11 priedas. Personalo vertinimo (atestavimo) kriterijai

Balai				
5	4,5 – 4	3,5 – 3	2,5 – 2	
1	2	3	4	

1. Profesiniai kriterijai

1.1. Profesinės žinios

Turi tvirtas ir visapusiškas žinias. Mąstymas lankstus, todėl sugeba spręsti sudėtingus uždavinius.

Turi tvirtas, sistemines žinias, Turi profesinių žinių pasirengęs spręsti profesinio pobūdžio teorinius uždavinius. Žinios paviršutiniškos, sunkiai savarankiškai sprendžia profesinio pobūdžio uždavinius.

1.2. Profesiniai gebėjimai ir įgūdžiai

Gerai išvystyti, sugeba kokybiškai spręsti profesinio pobūdžio uždavinius.

Išvystyti, geba pakankamai pakankamai išvystyti, geba pakankamai gerai vykdyti profesines užduotis gaudamas iš šalies paramą (patarimų). Būtina nuolat kontroliuoti, kaip realizuoja savo gebėjimus ir įgūdžius.

1.3. Tarnybinę veiklą reglamentuojančių dokumentų išmanymas

Visapusiškai ir išsamiai susipažinęs su svarbiausiu dokumentu turiniu, apgalvotai vadovaujasi jais savo veikloje. Sugeba savarankiškai rengti norminius dokumentus.

Gerai žino dokumentų turinį, Stengiasi susipažinti su dokumentais (turiniu), tačiau turi tik vidutinių gebėjimų suprasti jų sisteminį pobūdį. Pasitaiko svarbiausių dokumentų reikalavimų pažeidimų. Dokumentų turinį žino paviršutiniškai (iš dalies), tarnybiniuose veikloje ne visada laikosi jų reikalavimų. Pasitaiko didelių pagrindinių dokumentų reikalavimų pažeidimų.

1	2	3	4
---	---	---	---

1.4. Gebėjimai tobulėti profesinėje veikloje

<p>Nuolat, tikslingai, pagal tam tikrą sistemą ir rezultatyviai tobulina savo žinias, gebėjimus ir įgūdžius. Pasirengęs taikyti ir puoselėti naujoves profesinėje veikloje.</p>	<p>Rūpinasi savo patirties kaupimu bei puoselėjimu, dirba šioje srityje nuosekliai ir pasiekia rezultatų. Nevengia novatoriškumo praktinėje veikloje.</p>	<p>Profesinę patirtį kaupia ir tobulina esant būtinybei. Konservatyviai vertina naujoves ir nepasižymi gerais rezultatais profesinėje veikloje.</p>	<p>Sunkiai ir lėtai įgyja profesinės patirties, menki profesinės veiklos rezultatai, nenoriai perima profesines naujoves.</p>
---	---	---	---

1.5. Profesinės patirties realizavimas vykdamas pareigas

<p>Tarnybines pareigas atlieka puikiai, yra aukštos kompetencijos, pajėgus atlikti sudėtingesnius uždavinius negu jam patikėta pagal einamas pareigas.</p>	<p>Patirtis atitinka einamoms pareigoms keliamus reikalavimus. Turimas užduotis atlieka gerai.</p>	<p>Pareigybinius reikalavimus iš esmės atitinka, tačiau ne visada užduotis atlieka pakankamai gerai, didelės pakankamai gerai, didelės iki šiol neišnaudotas galimybės kaupti patirtį.</p>	<p>Nepakankama profesinė patirtis. Neatitinka einamoms pareigoms keliamų reikalavimų.</p>
--	--	--	---

1.6. Gebėjimai kūrybingai taikyti profesinę patirtį

<p>Adekvačiai vertina profesinės veiklos uždavinius ir geba konstruktvyviai, netradicinio būdu juos spręsti. Generuoja naujoves, pasirengęs pagrįstai rizikai.</p>	<p>Geba kritiškai vertinti turimą patirtį ir panaudoti ją kvalifikuotai sprendžiant profesines užduotis.</p>	<p>Sunkiai savarankiškai sprendžia nestandartines profesines užduotis. Linkęs apsieiti be naujovių, o sprendimus priima pagal seną šabloną.</p>	<p>Profesines užduotis sprendžia tik tradiciniais metodais. Profesinės veiklos naujovėms nepritaria, stengiasi jų atsisakyti.</p>
--	--	---	---

1	2	3	4
---	---	---	---

2. Dalykiniai kriterijai

2.1. Organizuotumas, praktinės veiklos nuostatos

<p>Turi tvirtas profesines nuostatas, geba jas įgyvendinti. Moka planuoti darbą, vertina planinę pavaldinių darbą. Racionalus požiūris į praktinę veiklą.</p>	<p>Moka organizuoti darbą, nesiblaško, nuolat ugdo nuoseklios veiklos įgūdžius, skatina pavaldinių nuoseklių darbą.</p> <p>Pakankamai organizuotas, tačiau kartais nenuoseklus vykdydamas tarnybines užduotis. Ne visada laikosi numatytų užduočių atlikimo tvarkos, nenoriai keičia jau skirtas užduotis.</p> <p>Neorganizuotas, neturi nuoseklios veiklos įgūdžių. Neturi tvirtų nuostatų, savo nuomonės sprendžiamais klausimais ir negali pasiekti geresnių rezultatų. Neteikia reikiamo dėmesio, kaip pavaldiniai vykdo užduotis, arba trukdo jas vykdyti, blaško jų dėmesį ir pajėgas, nes nesilaiko vienos pozicijos siekdamas tikslo.</p>
---	---

2.2. Atsakingumas

<p>Gerai išvystytas pareigos, atsakomybės jausmas, uoliai vykdo turimas užduotis. Pelno pavaldinių pagarbą ir pasitikėjimą kasdienėje veikloje.</p>	<p>Pareigingas. Išvystytas atsakomybės jausmas, rūpestingas.</p> <p>Ne visada pakankamai atsakingai atlieka profesines užduotis. Reikia kontroliuoti, kaip jas vykdo.</p> <p>Trūksta atsakingumo, stengiasi išvengti įpareigojimų.</p>
---	--

2.3. Iniciatyvumas, energingumas, verslumas

<p>Iniciatyvus, kūrybinis požiūris spręsdiant praktines užduotis. Geba generuoti pagrįstas ir vertas dėmesio stūdomas idėjas, energingas.</p>	<p>Iniciatyvus imasi iškilus būtinybei, stokoja aktyvumo, kūrybingumo pereinant, tvarkant reikalus, neturi verslumo savybių.</p> <p>Abejingas požiūris į savo profesiją. Užduotis atlieka pasyviai, be kūrybinės iniciatyvos.</p>
---	---

1	2	3	4
---	---	---	---

2.4. Savarankiškumas priimant sprendimus profesinėje veikloje

Geba savarankiškai priimti sprendimus, pagrįstus sprendimus, numatyti, prognozuoti, pasirengęs imtis apgalvotų ir ryžtingų veiksmų kritinėse situacijose.

Paprastai savarankiškai priimdamas sprendimus, analizuoti ir prognozuoti įvykius; kritinėse situacijose geba veikti ryžtingai.

Geba priimti savarankiškus sprendimus. Kritinėse situacijose dažnai sutrinka neryžtingas, pasiduoda abejonėms ir baimei.

2.5. Vadovavimo efektyvumas

Išugdytos vadovo savybės ir puikiai jomis naudojasi kasdienėje veikloje. Vadovas ir jo pavaldiniai dirba rezultatyviai, puoseleja profesinę veiklą.

Dalykiškai vadovauja tarnybai, praktinėje veikloje pasiekia gerų rezultatų. Nuolat stekia tobulinti savo kaip vadovo veiklą.

Turi vadovavimo patirties, tačiau ne visada ją taiko kasdienėje veikloje. Suteikus reikiamą paramą, rezultatai galiėtų būti geresni.

Menka (nepakankama) vadovavimo patirtis, nerodo didesnių pastangų puoseleli tati darbo rezultatai.

2.6. Darbo rezultatai

Tarnyba dirba efektyviai, visada pasiekia gerų rezultatų, kokybės.

Veiklos rezultatai geri ir nuolat stekia naujos veiklos kokybės.

Darbo rezultatai ne visada atitinka keliamus reikalavimus, būtina gerinti vadovavimą.

Darbo rezultatai neatitinka keliamų reikalavimų, padėtis tarnyboje taisytina nedelsiant.

3. Etiniai, psichologiniai kriterijai

3.1. Humaniškas

Pagarbiai elgiasi su kitais žmonėmis, dėmesingas, rūpestingas, geranoriškas.

Pagarbiai elgiasi su kitais žmonėmis, sugeba rūpintis pavaldiniais, dėmesingas, geba atjausti, paremti sudėtingoje situacijoje.

Sugeba elgtis pagarbiai, tačiau ne visada ir ne su visais. Nenori ar negali nuolat rūpintis, būti dėmesingas savo pavaldiniams. Kartais su jais būna nenuoširdus ar net šiurkštus.

Dažnai nepagarbiai elgiasi su kitais žmonėmis, pavaldiniais, jais nesirūpina, nedėmesingas.

1	2	3	4
---	---	---	---

Savikritiškai vertina savo reikalavimus, veiklos rezultatus.

3.2. Savikritiškumas
Savikritiškias. Sugeba padėti vertinti realiai.
Ne visada adekvačiai vertina savo veiksmus ir darbo rezultatus.

Aukštos elgesio kultūros, moka bendrauti su skirtingo socialinio statuso žmonėmis. Demokratiškas, lanksčiai pasirenka elgesio, bendravimo būdą (stilių).

3.3. Dorovinis elgesys, bendravimo stilius
Kultūringo elgesio, bendrauja nepažeisdamas demokratiškumo principų, niekada nepraranda pusiausvyros ir sugeba kontroliuoti padėtį.

Žema bendravimo ir tarnybinio elgesio kultūra, sprendimas profesinės veiklos klausimus gali būti netaktiškas ir net šiuurkštus.

Drausmingas, nepažeidžia norminių dokumentų, reglamentuojančių tarnybinę veiklą, reikalavimų.

3.4. Drausmė
Drausmingas, siekia laikytis norminių dokumentų, reglamentuojančių tarnybinę ir profesinę veiklą, reikalavimų.

Drausmė ir tvarką reglamentuojančių dokumentų reikalavimus žino, tačiau ne visada jų laikosi.

Išugdytas teisingumo jausmas, nuolat siekia įgyvendinti tarnyboje teisingumą. Sąžiningas, nuoširdus, su visais padorus.

3.5. Teisingumas ir sąžiningumas
Teisingas, sąžiningas ir siekia kurti tokio pobūdžio santykius tarnybos kolektyve.

Nesugeba kolektyve palaikyti teisingumo ir padorumo atmosferos, nuolat pastebimi nesąžiningi, nenuoširdūs poelgiai bendraujant su pavaldiniais ir aplinkiniais.

1	2	3	4
---	---	---	---

3.6. Galimybės adaptuotis naujoje aplinkoje

<p>Greitai prisitaiko prie pasikeitusių sąlygų. Ekstremaliose situacijose nesutrunka, sugeba valdyti situaciją. Psichologiškai atsparus.</p>	<p>Sugeba adaptuotis naujoje aplinkoje, nesutrunka sudėtingose situacijose. Psichologiškai atsparus, tvirtas.</p>	<p>Naujoje aplinkoje adaptuojasi per ilgesnį laikotarpį. Sudėtingose, netradicinėse situacijose gali prarasti savikontrolę, priimti netinkamus sprendimus.</p>	<p>Sunkiai prisitaiko naujoje aplinkoje. Sudėtingose, ekstremaliose situacijose sutrinka, situacijos kontroliuoti nesugeba. Psichologiškai silpnas, greitai patenka į afekto, streso būseną.</p>
--	---	--	--

3.7. Lyderis

<p>Sugeba daryti teigiamą poveikį žmonėms. Turi visus bruožus, reikalingus bendruomenės lyderiui.</p>	<p>Gali daryti žmonėms teigiamą poveikį. Turi gero lyderio savybių.</p>	<p>1. Gali daryti teigiamą poveikį žmonėms, bet protinėje veikloje tuo naudojasi retai. Bendraudamas su pavaldiniais linkęs būti formalus vadovas. 2. Gali daryti žmonėms neigiamą poveikį, bet tuo nepiktinaužiauja. Tarp pavaldinių linkęs būti neformalus lyderis.</p>	<p>1. Neturi lyderio bruožų ir jų neugdo. Kolektyve nepastebimas. Sprendžiant svarbius klausimus, neturi savo aiškios nuomonės. 2. Turi lyderio bruožų ir stengiasi savo galimybes išnaudoti darydamas kolektyvui neigiamą poveikį. Bet kokiomis priemonėmis stengiasi išsiskirti kolektyve. Svarbiausias klausimais vadovaujasi konjunktūriniais interesais.</p>
---	---	---	---

1	2	3	4
---	---	---	---

4. Integralūs kriterijai

4.1. Autoritetas

<p>Pelnė autoritetą savo praktine veikla, gabumais ne tik tarp šios profesijos žmonių.</p>	<p>Savo pavaldiniams didelis autoritetas, gerai žinomas tarp tos pačios profesijos žmonių.</p>	<p>Neturi autoriteto tarp bendradarbių.</p>
--	--	---

4.2. Darbingumas

<p>Darbštus, mėgsta pasirinkti profesiją ir tarnybą. Pagal amžių yra geros sveikatos, lengvai įveikia fizinius ir psichologinius sunkumus tarnyboje.</p>	<p>Darbingas, darbštus, pagal savo amžių yra gros sveikatos, darbe lengvai įveikia fizinius ir psichologinius sunkumus.</p>	<p>Dirbti nenusiteikęs, tingus. Silpnos sveikatos, dažnai serga, nuolat stebimas gydytojų. Tarnybinės užduoties atlieka vangiai, reikia nuolat skatinti, kontroliuoti.</p>
--	---	--

4.3. Mąstymas, kalba

<p>Mintis dėsto nuosekliai, kalba visada logiška, suprantama ir turininga. Sugeba taisyklinga kalba ir įtikinamai išsakyti mintį, apginti savo nuomonę. Turi oratoriaus sugebėjimų.</p>	<p>Mintis dėsto suprantamai, kalba taisyklingai. Moka argumentuoti ginti savo nuomonę, įtikinti žmones. Turi oratoriaus sugebėjimų.</p>	<p>Žema mąstymo kultūra, skurdi kalba, nesidomi oratorinio meno reikalavimais.</p>
---	---	--

menkai veikia klausytoją, nesinaudoja oratorinio meno galimybėmis.

1	2	3	4
<p>Lengvai bendraujantis, sugėba greitai užmegzti kontakta, turi humoro jausmą.</p>	<p>Moka užmegzti kontakta, taktiškai, mandagiai bendrauti. Atidus pašnekovas, sugėba įgyti pasitikėjimą.</p>	<p>Prireikus užmezga kontakta su aplinkiniais, tačiau ne su visais vienodai sunkiai bendrauja su kolegomis, uždaras. Visada geranoriškas. Kai kuriose situacijose vadovaujasi išankstinėmis nuostatomis, vengia bendrauti.</p>	<p>1. Bendraudamas stokoja takto, kartais būna šiurkštus, sunkiai bendrauja su kolegomis, uždaras. 2. Uždaras, nesiekia bendrauti su aplinkiniais, nors sugėba būti jautrus, dėmesingas kito problemoms.</p>
<p align="center">4.4. Komunikabilumas</p>			
<p>Aukštos kultūros, eruditas, nuolat kelia savo žinių lygį įvairiose mokslo srityse, domisi technikos srityje, nuolat stengiasi papildyti specialiujų žinių bagažą, reiklus sau, literatūra, yra plačių kultūrinių poreikių visavertė asmenybė.</p>	<p>Aukštos erudicijos, siekia tobulinti savo žinias mokslo, technikos srityje, nuolat stengiasi papildyti specialiujų žinių bagažą, reiklus sau, tapti visaverte asmenybė.</p>	<p>4.5. Bendrasis kultūros lygis Bendrosios ir specialiosios kultūros lygis pakankamas, siekia tobulėti, tačiau tai užsiimti savišvieta, ribotų kultūrinių poreikių.</p>	<p>Žemos kultūros ir nesiekia plėsti savo akiračio, tobulėti, užsiimti savišvieta, ribotų kultūrinių poreikių.</p>
<p align="center">4.6. Darbo su dokumentais kultūra</p>			
<p>Turi efektyvaus darbo su dokumentais sistemą. Tvarkingas, dėmesingas net smulkmenoms. Aukštos darbo su dokumentais kultūros.</p>	<p>Su dokumentais dirba dėmesingai, išmanančiai. Darbo su dokumentais kultūra pakankamai aukšta.</p>	<p>Moka dirbti su dokumentais, tačiau gali nepaisyti šio darbo reikalavimų. Būtina kelti darbo su dokumentais kultūrą.</p>	<p>Blogai dirba su dokumentais ir neskiria šiam klausimui dėmesio.</p>

1	2	3	4
---	---	---	---

4.7. Išvaizda

<p>Visada tvarkingas, elegantiškas, puikiai perpratęs bendrojo ir profesinio etiketo reikalavimus, gerai išsivystęs fiziškai.</p>	<p>Pakankamai tvarkingas, laikosi asmens higienos reikalavimų. Žino ir stengiasi laikytis etiketo reikalavimų, gerai išsivystęs fiziškai.</p>	<p>Patenkinamos išvaizdos, tačiau neskiria daug dėmesio savo išorei. Etiketa žino, bet neturi igūdžių elgtis pagal jo reikalavimus. Fiziškai išsivystęs pakankamai gerai, bet menkai rūpi būti pasitempusiam, žvaliam.</p>	<p>Nesirūpina išvaizda, netvarkingas. Etiketo reikalavimus žino, bet jų nepaiso. Atrodo nuolat fiziškai pavargęs ir nesirūpina savo fizinės būklės pagerinimu.</p>
---	---	--	--

LITERATŪRA

- Aleksandravičius E. Lietuvių atgimimo kultūra. – Vilnius: VU A. J. Greimo centro studijos // 2, 1994.
- Ancel M. *Utilite et Methodes du Droit compare / Polnisch: Znaczenie i metody prawa porównawczego.* – Warszawa, 1979.
- Ancelis P. Dėmesingumas nusikaltimo aukai kaip prielaida kuriant atvirą visuomenę // *Jurisprudencija: mokslo darbai.* T. 15(7). – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2000.
- Ancelis P. Nukentėjusiojo teisinės padėties būklė pasikeitus baudžiamiesiems įstatymams // *Jurisprudencija: mokslo darbai.* T. 49(41) – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
- Anzenbacheris A. *Etikos įvadas.* – Vilnius: Aidai, 1995.
- Archangelskis L. Aktyvi asmenybės pozicija gyvenime // *Etikos etiudai.* Nr. 2. – Vilnius, 1983.
- Argyris Ch. *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness.* – Illinois: Dorsey Press, 1962.
- Argyris Ch. *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View.* – Massachusetts: Addison-Wesley, 1970.
- Argyris Ch. *The applicability of Organizational Sociology.* – Massachusetts: Harvard University Press, 1972.
- Arlauskas S. Visuomenės ir policijos sąveikos humanistinis pradas // *Kriminalinė justicija: LPA mokslo darbai.* 1996. T. 5.
- Atsisakymas paklusti policijos reikalavimams. *Informacinis biuletėnis* Nr. 3 (10). – Vilnius: LR Seimo kontrolierių įstaiga, 1997.
- Bagdonas E., Bagdonienė L. *Administravimo principai.* – Kaunas: Technologija, 2000.
- Bayley D. H. *Police for the Future. Studies in Crime and Public Policy.* – New York: Oxford University Press, 1994.
- Barrett S. and Fudge C. (eds). *Policy and Action.* – London: Methuen, 1981.
- Bartolla C., Lora A. J. *American Criminal Justice.* – New York: Macmillan, 1988.
- Bekarija Č. *Apie nusikaltimus ir bausmes. Teisinės minties palikimas.* – Vilnius: Mintis, 1992.

- Bellah R. *Habits of the Heart*. – Berkeley: University of California Press, 1985.
- Bellah R. *The Good Society*. – New York: Knopf, 1991.
- Berg B. L. *Law enforcement: an introduction to police in society*. – Indiana University of Pennsylvania: Allyn and Bacon, 1992.
- Bitner E. *The functions of police in modern society*. – New York: Graw-Hill Publishing Company, 1991.
- Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics. Ed. by Werhane P., Freeman R. E. Blackwell Business, 1998.
- Bonzcek S. *Creating an ethical work environment // The ethics edge* (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.) International city/county management association. 1998.
- Bowman J. *the professional edge // The ethics edge* (Ed. Berman E., West J., Bonczek S.) International city/county management association. 1998.
- Brown M. K. *Working the street. Police discretion and the dilemmas of reform*. – New York: Russell Sage Foundation, 1988.
- Bowne T. M. *Choosing between Heightened Bureaucracy and Unlimited Discretion* University of Texas. 1995.
- Box R. *Citizen Governance*. – Calif.: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.
- Bryson J., Crosby B. *Leadership for the Common Good*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- Cardona F. *Lietuvos valstybės tarnybos modelis // Justitia*. 1997. Nr. 5.
- Chapin L. W., Denhardt R. B. *Putting Citizens First in Orange County, Florida // National Civic Review*, v. 84, no.3 (Summer-Fall), 1995, p. 210–217.
- Codes of Ethics Online Project // Center for the Study of Ethics in the Profession. – Chicago: Illinois Institute of Technology, 1999.
- Cooper T. L. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. – New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991.
- Cotterrell R. *Teisės sociologija*. – Kaunas: Daugerta, 1997.
- Dambrauskas A., Nekrašas V., Nekrošius I. *Darbo teisė: vadovėlis*. – Vilnius: Mintis, 1990.
- David R. *Les Grands systèmes de Droit Contemporains*. – Paris, 1978 / Moskva, 1988.
- David R. *Les Grands Systèmes de Droit Contemporains*. – Paris, 1978 / Moskva, 1988 ir kt.

- Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių pasiskirstymo veiklos sritimis: LR Seimo kontrolierių įstaigos valdybos 1995 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 9.
- Denhardt R. B. *The Pursuit of Significance*. – Calif.: Pacific Grove, Wadsworth, 1993.
- Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. – Vilnius: Algarvė, 2001.
- Dictionary of ethics, theology and society* (Ed. Clarke P., Linzey A.). – London and New York: Routledge, 1996.
- Drucker P. *Management*. – London: Pan Books, 1983.
- Etzion A. *The New Communitarian Thinking*. – Charlottesville: University of Virginia Press, 1995.
- Europos istorija (versta iš: *Histoire de l'Europe*, par 14 historiens européens. – Paris, Hachette Education, 1997). – Vilnius: Alma littera, 2001.
- Europos policijos etikos kodeksas. Rekomendacija Rec (2001) 10, priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2001 m. rugsėjo 19 d. (sudarytojas D. Grebliauskas). – Vilnius: Gilija, 2002.
- Europos policininkų chartija. Europos Tarybos Parlamentinės asamblėjos Teisinių reikalų ir žmogaus teisių komitetas. – Strasbūras, 1993 m. rugsėjo 25 d.
- Farnham D., Harton S. *Managing the new public services*. – London: Macmillon Press LTD, 1995.
- Foucault M. *Disciplinuoti ir bausti. Kalėjimo gimimas*. – Vilnius: Baltos lankos, 1998.
- Fredrickson H. *The spirit of public administration*. – San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1997.
- Fromas È. *Turėti ar būti?* – Vilnius: Mintis, 1990.
- Gardner J. *Building Community*. – Washigton: Independent Sector, 1991.
- Gils van P. A. M. P. *Policijos bendradarbiavimo su visuomene patirtis Olandijoje // Policija ir visuomenė: pranešimų tarptautiniuose seminaruose rinkinys*. – Vilnius: Polisema, 1997.
- Glendon M. A., Gordon M. W., Osakwe C. *Vakarų teisės tradicijos*. – Vilnius: Pradai, 1993.
- Grigaravičius V. *Etika ir jos įtaka policijos vystymuisi // Sargyba*. 2002 m. kovo 28 d. Nr. 13(476).
- Grigas R. *Tautos likimas*. – Vilnius: Rosma, 1995.
- Gudelis G. *Decentralizacija ir dekoncentracija valstybės valdyme // Viešojo administravimo reforma: valstybinės ir socialinės-ekonominės problemos*. – Vilnius: LTU, 2002.

- Hargrove E. *The Missing Link: The Study of the Implementation of the Social Policy*. – Washington, DC: Urban Institute, 1975.
- Hart H. L. *Teisės samprata*. – Vilnius: Pradai, 1997.
- Hart J. M. *The management of change in police organizatins // Policing in Central and Eastern Europe*. – Slovenia: College of Police and Security Studies, 1998.
- Hėgelis G. W. *Teisės filosofijos apmatai*. – Vilnius: Mintis, 2000. (Originalus leidimas vokiečių kalba – 1928 m.)
- Henry N. *Public Administration and Public Affairs*. – Englewood: Prentice Hall, 1989.
- Hyde J. K. *Society and Politics in Medieval Italy: The Evolution of the Civil Life, 1000–1350*. – London: Macmillan, 1973.
- Hogwood B. W. and Peters G. B. *The Pathology of Public Policy*. – Oxford: Clarendon Press, 1985.
- Hood C. *The Limits of Administration*. – London: Wiley, 1976.
- How to recognize good policing. Problems and issues* (Edited by Jean–Paul Brondeur). – Washington: Police executive research forum, 1998.
- Human Rights and the Police. Seminar proceeding*. – Strasbour, 6/8 December, 1995.
- Ihering von R. *Der Zweck im Recht*. Bd. I. 6–8. Auflage. Leipzig, 1923 (Lietuviškas leidimas „Kova dėl teisės“. Vertė A. Janulaitis. – Kaunas, 1923).
- Jakobas A. *Policijos teisės vadovėlis*. – Kaunas, 1933.
- Jakubčionis A. *Lietuvos mutinės*. – Vilnius: Diemedžio leidykla, 1999.
- Jellinek J. *Ogólna nauka o panstwie. Z trzeciego wydania niemieckiego przrlożyli dr. M.Balsigierowa i M. Przedborski*. – Warszawa, 1924.
- Jenkins J. *Šių laikų dorovinės problemos*. – Vilnius: Alma littera, 1997.
- Jovaišienė R. *Lietuvos muitinės pareigūnų pareigybių kvalifikacinių reikalavimų nustatymo problema // Jurisprudencija: mokslo darbai*. T 48(40). – Vilnius: LTU, 2003. P. 33–45.
- Jurginis J. *Pilietybė Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje // Tiesa*. 1991. Nr. 201 (14706). P. 3.
- Justickis V. *Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarcos modeliu*. – Vilnius: LTA, 2000.
- Karūžienė I. *Kario etika*. – Kaunas: Gabija, 1998.
- Katuoka S. *Policija ir žmogaus teisės*. – Vilnius: Europos informacijos ir dokumentacijos centras, 1998.

- Katuoka S. Valstybės ir teisės teorijos pagrindinės kategorijos. – Vilnius: LTA, 1997, p. 13.
- Klimaitis M. Policijos teisės ir pareigos // Teisė. 1940. Nr. 5.
- King Ch. S., Camilla S. Government is Us. – Calif.: Thousand Oaks. Sage Publications, 1998.
- Kirkham G. L., Wollan L. A. Introduction to Law Enforcement. – New York: Harper and Row, 1980.
- Klinger D., Nalbandian J. Public personnel management: Contexts and strategies. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1985.
- Koch U. Policing in the Context of Changing State Functions: Examples from Germany // Policing in Central and Eastern Europe. – Slovenia: College of Police and Security Studies, 1998.
- Kukušin V. Kai kurie JAV policijos profesinio etinio auklėjimo aspektai // Policijos pareigūnų profesinės, dorovinės bei psichologinės savybės ir jų ugdymas. – Vilnius: LPA, 1994. P. 102–104.
- Kūris E. Grynoji teisės teorija, teisės sistema ir vertybės: normatyvizmo paradigmos iššūkis // Kelsen H. Grynoji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
- Kūris E. Teisinė valstybė, teisinių sistemų įvairovė ir Vakarų teisės tradicija // Vakarų teisės tradicijos (M. A. Glendon, M. W. Gordon, C. Osakwe). – Vilnius: Pradai, 1993.
- Lamentowicz W. Panstwo Wspolczesne. – Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1993.
- Lamentowicz W. Šių laikų valstybė. – Vilnius: Alma littera, 1998.
- Lane J. E. Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
- Lane J–E. The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. – London: Sage, Thousand Oaks and New Delhi, 1995.
- Larner J. Italy in the Age of Dante and Petrarch: 1216–1380. – New York: Longman, 1980.
- Laucius K. Lietuvos policisto tipo formavimasis // R. Tidikis. Policininko etikos bruožai. – Vilnius: LPA, 1994.
- Laurinavičius A. Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000.
- Laurinavičius A. Deontologija socialinių normų sistemoje // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. – Vilnius: LPA, 1996. T. 5.
- Laurinavičius A. Policijos pareigūnų drausminė atsakomybė // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. – Vilnius: LPA, 1997. T. 7, 8.

- Laurinavičius A. Tarnybinių veiksmų motyvacijos modeliavimas // Policijos pareigūnų ugdymo aktualijos ir patirtis (sud. R. Tidikis). – Vilnius: LTA, 1999.
- Laurinavičius A. Karjeros procesų statutinėje valstybės tarnyboje valdymas // Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: LTU Leidybos centras, 2002. T. 3.
- Laurinavičius A. Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTA, 1998. T. 9(1).
- Laurinavičius A. Policijos tarnavimo bendruomenei problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTA, 2001. T. 19(11).
- Laurinavičius A. Saugios aplinkos kūrimo teorija ir praktika // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2001. T. 21(13).
- Laurinavičius A. Ar turime Konstituciją? // Sargyba. 2001 m. lapkričio 22 d. Nr. 47(458).
- Laurinavičius A. Statutinių valstybės tarnybų pareigūnų karjeros ypatumai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002. T. 35(27).
- Laurinavičius A. Statutinių pareigūnų karjeros problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. T 36(28). – Vilnius: LTU, 2002.
- Laurinavičius A. Die Modellierung der Karriereprozesse in der Litausschen Polizei // Polizei – Führungsakademie Munster. Analysen–Berichte–Perspektiven. – Munster, 2002.
- Laurinavičius A. Policija – gyvenimo būdas // Sargyba. 2002 m. sausio 17 d. Nr. 2(465).
- Laurinavičius A. Žmogaus teisės ir policijos veikla. – Vilnius: LTU, 2002.
- Laurinavičius A. Administravimo pareigūnų etika. – Kaunas: UK, 2001.
- Laurinavičius A. Dalykinės etikos infrastruktūra ir statutinių pareigūnų kvalifikacija // Jurisprudencija: mokslo darbai.– Vilnius: LTU, 2003. T. 48(40). P. 5–14.
- Laurinavičius A., Jovaišienė R. Muitinė ir tarnybinės karjeros problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2003. T. 49(41).
- Lazutka S. Lietuvos Statutai, jų kūrėjai ir epocha. – Kaunas: Spindulys, 1994.
- Leonas P. Teisės filosofijos istorija. Teisinės minties palikimas. – Vilnius: Mintis, 1995.
- Leonas P. Teisė ir dora: Antrosios Marijampolės paskaitos // Dorovė ir teisė. Etikos etiudai. – Vilnius: Mintis, 1985. Nr. 9.
- Leonas P. Teisės enciklopedija. – Vilnius, 1931.
- Leonavičius J. Sociologijos žodynas. – Vilnius: Academia, 1993.

- Lewis C. The ethics challenge in public service. A problem solving guide. – San Francisco: Jossey–Bass Publishers, 1991.
- Lietuviškoji tarybinė enciklopedija. – Vilnius: Mintis, 1978. T. 3.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. – Vilnius, 1992.
- Lietuvos Respublikos policijos įstatymas. – 1990 m. gruodžio 11 d. Nr. I–851.
- Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII–2048.
- Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas. – 1994 m. sausio 11 d. Nr. I–363.
- Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. – 1994 m. gegužės 31 d. Nr. I–480.
- Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII–1316 (Lietuvos Respublikos 2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX–855 (nuo 2002 m. liepos 1 d.) (Žin., 2002, Nr. 45–1708) redakcija).
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos pareigūnų atestavimo nuostatai 1997 m. birželio 5 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 565.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII–1234.
- Lietuvos teisės kūrimo principai: Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: Finansų ministerijos mokymo centro leidybos grupė, 1995.
- Lipsky M. Street–Level Bureaucracy. – New York: Russell Sage, 1980.
- Lynch R. G. The Police Management. 4–th edition. Anderson Publishing Co. / – Cincinnati, OH, 1995.
- Lokas Dž. Esė apie tikrąją pilietinės valdžios kilmę, apimtį ir tikslą. – Vilnius: Mintis, 1992.
- Maceina A. Raštai. T. I. – Vilnius: Mintis, 1991.
- Mayer F. Allgemeines Verwaltungsrecht: Eine Einführung. – Stuttgart–Mnchen, 1977.
- Makiavelis N. Rinkiniai raštai (vertė P. Račius). – Vilnius: Mintis, 1992.
- Mančinskas Č. Policija Lietuvoje 1918–1940 metais. – Vilnius: LTA, 1998.
- Martinonienė E. Operacija „Paskelbti negalima įslaptinti“ // Justitia. 1999. Nr. 1.
- Matulionis A., Mališauskas R. Pratarmė // Žmogaus teisės. Tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991.
- Maziarz E. A. Polyarchy: a social/political Philosophy for Humanists; Authentic Humanism and the Scientists // Philosophy of the Humanistic Society. – Washington: University Press of America, 1981.

- Melnikas B. Transformacijos. – Vilnius: Vaga, 2002.
- Mill J. S. Utilitarianism, Liberty and Representative Government. – London: Everyman's Library, 1964 (Originalus leidimas 1861 m.).
- Mintzberg H. Structures in Fives. – New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983.
- Mohl R. von. Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Auflage, 1632 (naujas leidimas 1866). Bd. 1. Tübingen.
- Morgan Gereth Images of Organization. – CA, Beverly Hills: Sage, 1986.
- Morgan Glenn Organizations in Society. – London: Macmillan, 1990.
- Morkūnienė J. Humanizmas. Filosofinės teorijos metmenys. – Vilnius: Baltic Eco, 1995.
- Morkūnienė J. Socialinė filosofija. – Vilnius: LTU, 2002.
- Narbutas K. Raštai. – Vilnius, 1989.
- Oelschlaeger M. Philosophers and the Making of a Humanistic Society: some Implications of recent Federal Legislation // Philosophy of the Humanistic Society: University Press of America, 1981.
- Olsen J. P. Statsstyre og institusjonsutforming. – Oslo: Universitetsforlaget, 1988.
- Orenius A. Kai kurie žmogaus ir pilietinių teisių apribojimo atvejai statutinėse organizacijose // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2003. T. 48 (40).
- Organisation informationstechnickgestutzer Offentlichen Verwaltung. – Berlin, 1981.
- Palidaskaitė J. Viešojo administravimo etika. – Kaunas: Technologija, 2001.
- Paoli C. Dorovinės policininko savybės // Policijos pareigūnų profesinės, dorovinės bei psichologinės savybės ir jų ugdymas. – Vilnius: LPA, 1994. P. 85–87.
- Parlamentinės asamblėjos deklaracijos dėl policijos 690 (1979) rezoliucija // Žmogaus teisės. Regioninių tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1993.
- Petkevičius P. Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justitia, 1996.
- Piesliakas V. Mokymas apie nusikaltimą ir nusikaltimo sudėtį. – Vilnius: Atviros Lietuvos fondas, 1996.
- Policijos pareigūnų profesinės, dorovinės bei psichologinės savybės ir jų ugdymas. Tarptautinės konferencijos medžiaga / Sud. R. Tidikis. – Vilnius: LPA, 1994.

- Pressman J. and Wildavsky A. Implementation. – Berkeley: University of California Press, 1984 (Originalus leidimas 1973 m.).
- Pričardas H. Ar moralės filosofija remiasi klaida? // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989.
- Pumputis A. Teisėsaugos funkcijų sistemos klausimu // Kriminalinė justicija: mokslo darbai. – Vilnius: LPA, 1997. Nr. 7, 8.
- Policija ir visuomenė. Pranešimų tarptautiniuose seminaruose rinkinys. – Vilnius: Polisema, 1997.
- Puškorius S., Raipa A. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002.
- Putnam R. D. Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. – Vilnius: Margi raštai, 2001.
- Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002. T. 1.
- Razauskas R., Staškevičius A. T. Vadybos mokslo pradininkai ir jų palikimas. – Vilnius: Technika, 1996.
- Rėmeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Fotogr. leid. – Vilnius: Pozicija, 1994.
- Roberg R. R., Kuykendall J. Police Organization and Behavior. Theory and Processes. Pacific Grove. – Calif.: Brooks/Cole, 1990.
- Rolsas Dž. Teisingumas kaip nešališkumas // Gėrio kontūrai. – Vilnius: Mintis, 1989.
- Romaškevičius I. Muitinio reguliavimo tikslų konkurencija (poliariškumas) // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2003. T. 48(40).
- Rose J. Bendruomenės sutartys plėtojant nusikalstamumo prevenciją. – Vilnius: LTA, 2001.
- Römeris M. Valstybė. T. 1. – Vilnius, 1995.
- Römeris M. Valstybė. T. 1–3. – Kaunas, 1934–1935.
- Ruso Ž.Ž. Rinktiniai raštai. – Vilnius: Mintis, 1979.
- Sheekan R., Corder G. W. Police administration: third edition. – Cincinnati OH: Anderson Publishing Co, 1995.
- Scott S. Managing for Success: The Police Chief's Survival Guide. – Washington, DC: Police Executive Research Forum, 1986.
- Schwartz B., Wade H. W. P. Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and United States. – Oxford, 1972.

- Selznick P. *The Moral Commonwealth*. – Berkeley: University of California Press, 1992.
- Sheehy R., Cordner G. W. *Police Administration: Third Edition*. – Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1995.
- Simon H. A. *Administrative Behavior*. – New York: Macmillan, 1947.
- Smalskys V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė // Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbai. – Vilnius: LTU Leidybos centras, 2002. T. 1. P. 55–60.
- Stačiokas S. Lietuvos Respublikos konstitucinės raidos pradžia // *Justitia*. 1996. Nr. 3. P. 25.
- Stačiokas S. Lietuvos Respublikos konstitucingumo tradicijos // Lietuvos teisės kūrimo principai. Tarptautinės konferencijos medžiaga. – Vilnius: LTD, 1995. P. 6–14.
- Strategic Management and Innovation in International Perspective*. – Prague, 1990.
- Stravinskas P. Lietuviškos teisinės terminijos klausimu // *Teisė*. 1938. Nr. 41. P. 95–96.
- Šakočius A. *Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarą*. – Vilnius: LTA, 2000.
- Šakočius A. Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime // *Viešasis administravimas*. – Kaunas: Technologija, 1999.
- Šalkauskis St. *Lietuvos tauta ir jos ugdymas*. – Kaunas. 1933.
- Šveiceris A. *Kultūra ir etika*. – Vilnius: Mintis, 1989.
- Taylor F. W. *Scientific Management*. – New York: Harper and Row, 1923.
- Teisėtvarkos apsaugos pareigūnų elgesio kodeksas, priimtas Jungtinių tautų Generalinės Asamblėjos 1979 m. gruodžio 17 d. 34/169 rezoliucija // *Žmogaus teisės*. Tarptautinių dokumentų rinkinys. – Vilnius: Mintis, 1991.
- Thomas J. C. *Public Participation in Public Decisions*. – San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- Thompson G., Ellis R. and Wildavsky A. *Cultural Theory*. – Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- Tidikis R. *Policininko etikos bruožai*. – Vilnius: LPA, 1994.
- Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. – Vilnius: LTU, 2003.
- Timmermann H. Europa – der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Ostens. – *Osteuropa*, 1993, Nr. 8, s. 713–725;
- Tobacco G. *The Struggle for Power in Medieval Italy: Structures of Political Rule*. – New York: Cambridge University Press, 1989.

- Tomkus J. Valstybė ir jos pasaulėžiūra // *Vairas*. 1939. Nr. 36.
- Ule C. *Verwaltungsprozessrecht*. – München, 1963.
- Ungvari-Zrinyi I. Moralinės kultūros tendencijos postkomunistinėse visuomenėse // *Dalykinė etika* (red. N. Vasiljevienė). – Kaunas: VU Kauno Humanitarinio fakulteto Verslo etikos centras, 2001.
- Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // *Jurisprudencija: mokslo darbai*. – Vilnius: LTU, 2002. T. 30(22). P. 100–110.
- Usher J. A. *General Principles of EC Law*. – London and New York, 1998 / Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. – Vilnius: Naujoji rosma, 2001.
- Vaišvila A. Lietuva ir asmenybė kryžkelėje. – Vilnius, 1992.
- Vaišvila A. Policija – valdžios ir paslaugos vienovė // *Kriminalinė justicija: mokslo darbai*. – Vilnius: LPA, 1997. T.4.
- Vaišvila A. *Teisės teorija*. – Vilnius: Justitia, 2000.
- Vaišvila A. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
- Valstybės tarnybos įstatymas kalamas prie kryžiaus // *Justitia*. 2002. Nr. 5–6.
- Vansevičius S. *Valstybės ir teisės teorija*. – Vilnius: Justitia, 2000.
- Viešojo sektoriaus institucijų administravimas / *Atsakingas red. S. Puškorius*. – Vilnius: LTU, 2002.
- Vilčinskas Š. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai // *Lietuvos teisės kūrimo pagrindai. Tarptautinės konferencijos medžiaga*. – Vilnius: LTD, 1995 P. 77.
- Waddington P. A. J. *Policing citizens*. – London: Taylor and Group, 1999.
- Walker S. *Taming the System: The Control of Discretion in Criminal Justice (1950–1990)* – New York: Oxford University Press, 1993.
- Wamsley G. L., James F. W. *Refounding Democratic Public Administration*. – Calif.: Thousand Oaks, Sage Publication, 1996.
- Weber M. *Economy and Society*. Vols I–II. – Berkeley: University of California Press, 1978. (Originalus leidimas vokiečių kalba 1922.)
- Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization*. – New York: Oxford University Press, 1947.
- William C., Heffernan I. *Police Ethics. Hard Choices in Law Enforcement*. – New York: The John Jay Press, 1985.
- Wilson W. *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly*. 1887. Nr. 2, p. 197–222. (Žr. Shafritz J. M. and Hyde A. C. and eds.

- Classics of Public Administration. – IL, Oak Park: Moore Publishing, 1978.
- Zeigler H. Politinė bendruomenė. – Kaunas: Littera Universitati Magni, 1993.
- Zeigler H. The Political Community. – New York & London, 1990. Lietuviškas vertimas: Politinė bendruomenė. – Kaunas: Littera universitati Vytauti magni, 1993.
- Zeigler H. The Political Community. – New York & London, 1990.
- Zoslani L. Business Ethics in Management Science // Koslowski P. (ed.) Business Ethics in East Central Europe. – Springer, Berlin, Heidelberg, 1997.
- Žemaitis V. Atsakomybė. – Vilnius: Ethos, 1995.
- Žemaitis V. Dorovės sąvokos. – Vilnius: Mintis, 1983.
- Атманчук Г. В., Беляев А. А. Общая теория управления, – Москва: Российская академия управления, 1994.
- Архангельский Л. М. Курс лекций по этике. – Москва, 1974.
- Агг А. Мир человека как субъект производства. – Москва, Прогресс, 1984.
- Бахрах Д. Н. Административное право, – Москва: БЕК, 1993.
- Бахтин М. М. К философии поступка // Философия и социология науки и техники. Ежегодник, 1984–1985. – Москва: Наука, 1986.
- Беляев А. А., Коротов Э. М. Системная организация. – Москва: ИНФРА–М, 2000.
- Бойков Ф. Д. Этика профессиональной защиты по уголовным делам. – Москва: Юрид. литература, 1978.
- Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада. – Москва, 2000.
- Ведель Ж. Административное право Франции. – Москва, 1973.
- Вертгеймер М. Продуктивное мышление. – Москва: Прогресс, 1987.
- Гейзенберг В. (Heisenberg W.) Шаги за горизонт. – Москва: Прогресс, 1987.
- Грехем Дж. Руководство по основным направлениям предупреждения преступлений. Доклад VIII Конгрессу ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа–7 сентября 1990 г.) Документы ООН No. No. 2; 3; 5; 6. – Москва, 1993.
- Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. – Петроград, 1917.

- Дисциплинарный устав органов внутренних дел. Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 года № 128–Х1.
- Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации. – Люблин, 1911.
- Елистратов А. И. Учебник русского административного права. Вып. 1. – Москва, 1910.
- Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1 Общее учение о государстве. 2-е изд. Испр. и доп. С. И. Гессеном. СПб., 1908.
- Клир Дж. Наука о системах: новое измерение науки // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник. 1983. – Москва: Наука, 1983. С. 61–85.
- Колобова К. М. Из истории раннегреческого общества. – Ленинград, 1951.
- Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. – Москва, 1994.
- Котляревский С. А. Власть и право. – Москва, 1915.
- Кукушин В. М. Полицейская деонтология. Социологический анализ зарубежных концепций. – Москва: Академия МВД России, 1994.
- Лаврухин А. К. Правовое государство. – Екатеринбург, 1906.
- Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории. – Санкт-Петербург, 1998.
- Нерсесянц В. С. История идей правовой государственности. – Москва: АПУ при Институте государства и права РАН, 1993.
- Никеров Г. И. Административное право Великобритании // Административное право зарубежных стран. – Москва: СПАР, 1996.
- Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляемое общество (перевод с англ.) – Москва: Арена, 1993.
- Румянцев О. Г., Дронов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. – Москва: Инфра-М, 1997.
- Служебная карьера. Под общей редакцией Е. В. Охотского. – Москва: Экономика, 1998.
- Старилов Ю. А. Служебное право. – Москва: БЕК, 1996.
- Теория управления в сфере правоохранительной деятельности (под редакцией В. Д. Малкова). – Москва: Академия МВД СССР, 1990.

- Тихомиров Ю. А. Публичное право. – Москва: БЕК, 1995.
- Утченко С. Лю Цицерон и его время. 2-е изд. – Москва, 1986.
- Федоров К. Г., Лисневский Э. Г. История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. – Ростов на Дону, 1994.
- Этическая мысль: Научно–публицистические чтения. – Москва, 1990.

Doc. dr. Laurinavičius, Alfonsas

La486 Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas: monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. – 400 p., 16 lentelių, 27 grafikai, 5 schemas.
Bibliogr.: p. 386–399.
ISBN 9955-563-57-5

Remdamasis humanistinės filosofijos ir laikmečio reikalavimais, autorius siekia atsakyti į klausimą, kaip teisinėmis priemonėmis tobulinti šalies viešąjį administravimą, stiprinti statutinių institucijų socialinį orientuotumą, sudaryti palankias prielaidas joms aktyviai dalyvauti kuriant brandžią pilietinę visuomenę. Žvelgiant iš šių dienų perspektyvos, pagrindinis vaidmuo viešųjų santykių administravime tenka pareigūnui profesionalui. Pareigūnas jau negali būti laikomas vien paskirtų užduočių įgyvendintoju. Kasdien jam keliami vis nauji, didesni reikalavimai, jis turi gebėti naudotis jam suteikta diskrecija, prisidėti formuojant novatorišką veiklos politiką. Valstybės, visuomenės rūpestis – sukurti reikiamas sąlygas pareigūnų kaip asmenybių raidai.

Alfonsas Laurinavičius savo knygoje pateikia tarnybinės teisės koncepciją, siekia atkreipti mokslininkų, praktikų bei vadovų, formuojančių personalo valdymo strategiją, dėmesį į esmines statutinės tarnybos pareigūnų problemas.

UDK 351.74/.76(474.5)(094)

Alfonsas Laurinavičius

TARNYBINĖ TEISĖ: STATUTINĖS VALSTYBĖS TARNYBOS TEISINIS REGULIAVIMAS

Monografija

Redaktorė *Stasė Simutyte*
Rinkėja *Rima Tumėnienė*
Maketuotoja *Regina Bernadišienė*
Viršelio dailininkė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2003 12 29. 21,99 leidyb. apsk. l.

Tiražas 500 egz. Užsakymas .

Išleido Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, 2057 Vilnius.

Tinklapis internete www.ltu.lt

El. paštas leidyba@ltu.lt

Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13b, Vilnius.

Tinklapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt