

## POLICIJOS PAREIGŪNŲ TEISĖS Į DIDESNĘ SOCIALINĘ APSAUGĄ PAGRĪSTUMAS

**Dr. Kęstutis Vitkauskas**

Lietuvos teisės universiteto Kauno policijos fakulteto Teisės katedra  
Telefonas (8 37) 30 36 43  
Elektroninis paštas kpolf@ltu.lt

*Pateikta 2003 m. gruodžio 8 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. gruodžio 29 d.*

*Recenzavo Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentė dr. Jolanta Palidauskaitė ir Lietuvos teisės universiteto Kauno policijos fakulteto Teisės katedros vedėja dr. Birutė Pranevičienė.*

**Pagrindinės sąvokos:** socialinės garantijos, socialinė sauga, vidaus tarnybos sistema.

**Keywords:** Social Guarantees, Social Safety, System of Internal Service.

### S a n t r a u k a

Straipsnyje, remiantis subjektinių teisių ir pareigų vienovės principu, nagrinėjamos policijos pareigūnų teisių į išskirtines socialines garantijas pagrįstumo problemos.

Pareigūnų teisės naudotis jiems skirtomis socialinėmis garantijomis pagrįstumo problema aptariama atsižvelgiant į du aspektus: 1) policijos pareigūnų atliekamas visuomenines funkcijas, 2) visuomenės solidarumą teikti pareigūnams papildomas socialines garantijas.

Tuo tikslu tiriami policijos pareigūnų atliekamų funkcijų ypatumai ir jų poveikis pareigūnų veiklai bei policijos socialinio statuso įtaka visuomenės požiūriui į policijos veiklą.

### Įvadas

Vidaus tarnybos statutinių tarnautojų – policijos pareigūnų – atliekamų visuomenei pareigų svarba bei rizikos laipsnis įpareigoja valstybę skirti šiai socialinei grupei nemažai dėmesio. Apie tai kalbama ir 1993 m. rugpjūčio 25 d. Strasbūre priimtoje „Europos policininkų chartijoje“: „Policininkams ir jų šeimoms turi būti garantuota tinkama socialinė apsauga. Valstybė privalo jiems šią apsaugą garantuoti, atsižvelgdama į ypač pavojingą policininkų veiklą ir tai veiklai skirtą laiką“ [1, p. 10]. Tokia nuostata suponuoja teisinio reguliavimo diferenciaciją, t. y. remiantis įstatymais didinti pareigūnų teisių apsaugą valstybės priemonėmis. Idėjai teisinio reguliavimo būdu diferencijuoti atskirų visuomenės grupių socialinę apsaugą pritaria ir Lietuvos įstatymų leidėjai *Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statute* (toliau – *Statutas*), pirmą kartą oficialiai įtvirtinę pagrindinius statutinių pareigūnų tarnybos principus: „Pagal vidaus tarnybos ypatumų kompensavimo principą pareigūnų tarnybos ypatumai (padidėjęs pavojus gyvybei arba sveikatai, sugriežtinta atsakomybė, ilgesnis darbo laikas ir įvairūs su tarnyba susiję apribojimai) kompensuojami šiame *Statute* bei kituose teisės aktuose nustatytais socialinėmis garantijomis“ [2]. Be to, kaip rodo atskirų pareigūnų grupėms ir jų interesams atstovaujančių profesinių sąjungų reakcija į teisinę tikrovę (dėl nepasitenkinimo

vykdoma socialine politika organizuojamos net protesto akcijos), valstybės deklaruojamų socialinių garantijų įgyvendinimas netenkina statutinių tarnautojų poreikių.

Daugelyje šalių vidaus tarnybos sistemos pareigūnai nuo seno tradiciškai naudojami išskirtinėmis socialinėmis garantijomis, kurių teisėtumas grindžiamas arba visuomenės solidarumu bei socialinio stabilumo, kaip visų teisių saugumo garanto, poreikiu ir iš to išplaukiančiais atitinkamais įstatymais, arba valdžios politika, kurios tikslas – savo interesų realizavimo tikslais suburti stiprią ir lojalią teisėtvarką užtikrinančią socialinę grupę. Abiem atvejais vidaus reikalų sistemos pareigūnams taikoma socialinė politika negali būti atskirta nuo šalies ekonomikos lygio, todėl valstybė turi laviruoti siekdama suderinti savo socialinius tikslus ir ekonomines galias. Tačiau reikiama „atsidėkoti“ pareigūnams už jų atliekamas socialines paslaugas visuomenei nenuskriaudžiant kitų piliečių grupių pavyksta ne visoms valstybėms. Labiausiai tikėtinas bandymo įgyvendinti socialinės politikos idėją neįvertinant ekonominių šalies galimybių padarinys – socialinių konfliktų paaštrėjimas ir jų terpėje subrandintas klausimas: ar tokios politikos vykdymas neprieštaruoja Visuotinės Žmogaus Teisių Deklaracijos 1 ir 7 bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnių formuluojamam principui, kad prieš įstatymą visi lygūs? Ar valstybė nediskriminuoja tų savo piliečių, kurių sąskaita didina atskirų socialinių grupių teisių apsaugą?

Šie klausimai dažniausiai tampa diskusijų objektu valstybėje ryškėjant ekonominiam–socialiniam nuosmukiui, lemiančiam visuomenės narių teisinės sąmonės transformaciją bei atitinkamą visuomeninės struktūros ir socialinės politikos teisingumo suvokimą kasdienės sąmonės lygiu. Žmonių sąmonėje vyravę vaizdiniai ir idėjos apie tai, kaip įstatymai atitinka jų interesus bei emocijas, patirtas susidūrus su galiojančia teise ir teisėtvarkos institucijų veikla, keičiasi ir formuoja naują visuomeninės sąmonės turinį bei įvairių valdžios institucijų, įskaitant ir policijos, neigiamą vertinimą (atliktų socialinės struktūros tyrimų rezultatai rodo, kad Lietuvos gyventojai, vertindami atskiras visuomenės struktūrines grupes, valdininkus apibūdina kaip „neturinčius nei pajamų, nei atsakomybės jausmo“) [3]. Galima išgirsti nuomonių, kad vidaus tarnybos pareigūnams įstatymų leidėjai suteikė daugiau socialinių garantijų nei kitoms mažiau socialiai aprūpintoms gyventojų kategorijoms. Netiesiogiai tai patvirtina ir kai kurie politologai (D. Bernotas, A. Guogis, D. Ušelis ir kt.), teigiantys, kad Lietuvoje papildomos valstybinės pensijos bei „kitos pažinčių ir didelio spaudimo valdžiai dėka“ suteikiamos lengvatos prieinamos tik „nusipelnusioms“ socialinėms grupėms, pavyzdžiui, jėgos struktūroms [4, p. 15]. Vargu ar galima sutikti su tokia kategoriška nuomone, tačiau reikia pripažinti, kad ji atspindi tam tikros visuomenės dalies požiūrį.

Toks Lietuvos socialinės apsaugos politikos ypatumų vertinimas bei vidaus tarnybos statutinių tarnautojų reiškiamas nepasitenkinimas tikrąja socialine apsauga suponuoja būtinybę išnagrinėti vidaus reikalų sistemos pareigūnų socialinių garantijų legitimaciją, jų masto pagrįstumą ir įgyvendinimo praktiką.

Pareigūnų teisės naudotis jiems skirtomis socialinėmis garantijomis pagrįstumas gali būti vertinamas dvejopai: 1) jiems apibrėžtų pareigų turinio požiūriu, 2) viešosios nuomonės apie jų pareigų atlikimą požiūriu. Pirmuoju atveju reikia kalbėti apie teisės normomis apibrėžtus pareigų, teisių bei veiklos ypatumus, skiriančius policijos pareigūnus nuo kitų valstybės tarnautojų arba socialinių grupių, antruoju – apie pareigūnų iš tikrųjų teikiamų visuomenei paslaugų svarbą ir kokybę bei jų visuomeninį vertinimą. Galima kelti prielaidą, kad abiejų požiūrių nagrinėjimas atskleidžia policijos pareigūnų socialinių garantijų pagrįstumą.

Šiame straipsnyje aptarsime įstatymų nustatytas policijos pareigūnų pareigas, reikalavimus pareigūnams bei veiklos ypatumus, suponuojančius teisę į išskirtines socialines garantijas.

**Darbo tikslas** – atskleisti vidaus tarnybos sistemos pareigūnų, kaip socialinės grupės, teisės į išskirtinę socialinę apsaugą pagrįstumą.

Keliami šie **uždaviniai**: 1) išnagrinėti įstatymuose nustatytų policijos darbuotojų pareigų ypatumus, pareigūnams keliamus reikalavimus bei taikomus apribojimus ir jų daromą poveikį pareigūno elgsenai ir gyvenimui; 2) atskleisti policijos pareigūnams taikomos socia-

linės politikos, nulėmusios jų visuomeninį statusą, įtaką; 3) ištirti policijos pareigūnų teisės į didesnę socialinę apsaugą teisingumą visuomenės požiūriu.

## **1. Policijos pareigūnų teisės į socialines garantijas pagrindumas jų atliekamos veiklos požiūriu**

Policijos pareigūnų socialinių garantijų pagrindumas turėtų būti vertinamas remiantis subjektinių teisių ir teisinių pareigų vienovės principu kaip vertinimo kriterijumi, t. y. atskleidžiant socializuoto individo ir teisės esmę išreiškiančias priešybes, kurios „susivienija kasdieniniame žmogaus darbe (elgesyje) keičiantis su artimu paslaugomis remiantis lygiaverčiais mainais ir susijungia neatsiejamu vidiniu ryšiu – negalima tapti teisėtu egoistu (teisės subjektu) kartu netampant ir altruistu (pareigų vykdytoju)“ [5, p. 96].

*Statutas*, nustatantis vidaus tarnybos principus, jų atsakomybę, socialines ir kitas garantijas, profesinių sąjungų veiklos vidaus reikalų statutinėse įstaigose ypatumus, kartu apibrėžia ir pareigūnų, kaip atskiros socialinės grupės, išskirtinumą iš kitų visuomeninių grupių. Pirmiausia šis išskirtinumas pasireiškia teisės normomis apibrėžtomis pareigomis.

*Statutas* apibrėžia pareigūno konkrečias tarnybos laiku neribojamas pareigas. Pagal pareigūno bendrųjų pareigų nuolatinį vykdymo principą (9 str.) pareigūnas privalo vykdyti šias bendrąsias pareigas: imtis neatidėliotinių priemonių užkirsti kelią rengiamam arba daromam teisės pažeidimui; įvykio vietai apsaugoti, liudytojams nustatyti, suteikti nukentėjusiesiems neatidėliotiną medicinos arba kitą būtiną pagalbą, gelbėti asmenų arba valstybės turtą stichinių nelaimių, avarijų, katastrofų arba kitais ekstremaliais atvejais ir kt. Numatytų pareigų specifiškumas pasireiškia ir veiklos apimtimi, ir padidėjusios rizikos laipsniu, ir tuo, jog uniformą dėvintis pareigūnas visada privalo viešoje vietoje vykdyti policijai skirtas pareigas.

Tai akivaizdžiai suprantama (ir visuomenės netoleruojama, jei tai nedaroma) tais atvejais, kai viešoje vietoje piliečiai kreipiasi pagalbos į uniformuotą policijos pareigūną (neatsižvelgiant į tai, ar jis tuo metu tarnyboje, ar ne). Kitų profesijų darbuotojų reagavimas į viešoje vietoje vykstančius teisės pažeidimus vertinamas išimtinai moralės ir etikos požiūriu (pvz., gydytojo veiksmai gatvėje ne darbo valandomis suteikiant pagalbą nukentėjusiajam yra jo moralės reikalas, nes žmonės negali nustatyti jo profesijos ir įvertinti poelgio), o uniformuoto policijos pareigūno elgesys ir veiksmų profesionalumas, be moralinio vertinimo, turi ir teisinį aspektą.

Policijos pareigūnų ir kitų valstybės tarnautojų grupių (*Valstybės tarnybos įstatymo 15 str.*) pareigų palyginimas leidžia teigti, kad pastarųjų pareigos yra daugiau pilietinio pobūdžio ir nukreiptos į pareigybinuose aprašymuose nustatytų funkcijų vykdymą. Apibendrintai kalbant policijos pareigūnai suvokiami kaip valdžios atstovai, privalantys nuolat padėti žmonėms: piliečiai, susidūrę su rimties, saugumo, pilietinių laisvių ir turto problemomis, kreipiasi į pareigūnus, kad šie jas spręstų. Uniforma, skiriamieji ženklai ir ginklas išskiria pareigūną iš visuomenės, tačiau ši segregacija sukelia ir daug psichologinių efektų, skatinančių neigiamų asmenybės bruožų formavimąsi, stresus, ligas ir t. t.

Nors kiekvienas Lietuvos Respublikos pilietis turi lygias teises stoti į vidaus tarnybą (*Statuto 3 str. 3 d.*), policijos atliekamų pareigų specifika nulemia pretendentams į policijos tarnybą reikalavimus, kurie pasireiškia kaip tam tikri asmenybinio pobūdžio apribojimai. Išskiriami šie su asmenybe susiję apribojimai:

Visų pirma – griežtas pretendento į policijos tarnybą amžiaus cenzas: į policijos tarnybą pretenduojantis asmuo turi būti ne jaunesnis kaip 18 ir ne vyresnis kaip 30 metų. Turintis aukštąjį išsilavinimą pretendentas į tarnybą gali būti priimamas iki 35 metų (*Statuto 6 str. 1 p.*). Pretendentams į kitas valstybės tarnautojų grupes amžiaus riba kur kas platesnė – nuo 18 iki 62,5 metų. Galutinė amžiaus riba netaikoma politinio pasitikėjimo ir pakaitiniams valstybės tarnautojams (*Valstybės tarnybos įstatymo 9 str.*). Tiesa, *Statutas* palieka galimybę

koreguoti nustatyto amžiaus ribas. Vidaus reikalų įstaigos vadovas, atsižvelgdamas į įstaigos poreikius ir gavęs vidaus reikalų ministro sutikimą, turi teisę priimti į vidaus tarnybą asmenis, kurių amžius viršija nustatytą 30 metų ribą (6 str., 3 p.).

Antras ribojimas – tai reikalavimai pretendentų sveikatos būklei ir bendram fiziniam pasirengimui. Pareigūnas turi būti tokios sveikatos būklės ir tokio bendro fizinio pasirengimo, kad galėtų eiti pareigas vidaus tarnyboje (sveikatos būklės reikalavimus nustato Vidaus reikalų ir Sveikatos apsaugos ministrai, bendrojo fizinio pasirengimo reikalavimus – Vidaus reikalų ministras). Tokie reikalavimai daliai pretendentų užkerta kelią tapti policijos pareigūnais. Pavyzdžiui, 2002 m. 31,2 proc. pretendentų, ketinusių pasirinkti policijos pareigūnų profesiją, dėl sveikatos būklės negavo Centrinės medicinos ekspertizės komisijos (CMEK) siuntimų. Taigi sveikatai ir fiziniam pasirengimui išskeltų reikalavimų pavertimas teisės normomis rodo, jog valstybė išskiria pareigūnų veiklą kaip ypač sunkią ir rizikingą bei nurodo, kad tokias pareigas pajėgūs eiti tik nepriekaištingos sveikatos ir fizinio pasirengimo asmenys. Sveikatos būklės ir fizinio pasirengimo reikalavimų kėlimas yra tam tikras asmenybės galimybių teisinis ribojimas, kuris labai reikšmingas apibrėžiant socialines pareigūnų garantijas. Gera sveikata ir atitinkamas fizinis pasirengimas būtini ne tik pretendentams į vidaus tarnybą. Šios asmeninės savybės reikalingos visą tarnybos laiką. Pareigūnas turi nuolat rūpintis, kad neprarastų jų (pareigūnai, neperėję eilinio sveikatos patikrinimo, komisuojami, t. y. atleidžiami iš vidaus tarnybos sistemos), o valstybė, suteikdama didesnę socialinę apsaugą, privalo užtikrinti, kad jis šias savybes išsaugos, o jas praradus padėti atgauti. Taigi reikalavimus sveikatai ir fiziniam pasirengimui galima vertinti kaip įstatymų leidėjų pripažinimą, jog šios savybės labai svarbios pareigūnų veikloje, kartu ir kaip įsipareigojimą jomis rūpintis.

Asmenims, norintiems dirbti vidaus tarnybos sistemoje, keliami kur kas didesni nei kitiems valstybės tarnautojams ir dorovinio pobūdžio reikalavimai. *Statute* įtvirtinta bendra nuostata: asmuo turi būti nepriekaištingos reputacijos. Tokios reputacijos neturintis pretendentas nebus priimamas dirbti į vidaus reikalų sistemą. Jo nepriims dirbti, jeigu: jis buvo teisėtas už tyčinį nusikaltimą, nepaisant teistumo išnykimo arba panaikinimo, taip pat jeigu jis buvo nuteistas už neatsargų nusikaltimą arba baudžiamąjį nusižengimą ir teistumas neišnykęs arba nepanaikintas; jeigu jis anksčiau dirbo statutiniu valstybės tarnautoju ir buvo atleistas už pareigūno vardo pažeminimą, jeigu jis buvo atleistas iš valstybės tarnybos už tarnybinį nusižengimą ir jei nuo šio atleidimo iš valstybės tarnybos dienos nepraėjo 5 metai (11 str.). Jeigu būtų nustatyta, kad yra kitų patikrintų priimamą asmenį kompromituojančių duomenų, apie jo tinkamumą tarnybai spęstų vidaus reikalų centrinės įstaigos vadovas. Kitiems valstybės tarnautojams taip pat taikomi dorovinio pobūdžio apribojimai, tačiau jie nėra tokie griežti ir nurodo konkrečias nusikalstamas veikas, panaikinančias teisę tapti valstybės tarnautoju (*Valstybės tarnybos įstatymo* 9 str. 3 d.). Esminis policijos pareigūnams ir kitiems valstybės tarnautojams taikomų dorovinio pobūdžio draudimų skirtumas yra tas, kad pastarieji visais atvejais išnykus teistumui arba jį panaikinus po nustatyto laiko vėl gali užimti pareigas valstybės tarnyboje, tuo tarpu pareigūnai, padarę bet kokio pobūdžio tyčinį nusikaltimą, tokią teisę praranda visam laikui. Svarbu ir tai, kad net už administracinio pobūdžio nusižengimus policijos pareigūnas dažniausiai atleidžiamas iš darbo, pavyzdžiui, išgėręs automobilį vairuojantis pareigūnas pašalinamas iš tarnybos, tuo tarpu kiti piliečiai tokiais atvejais darbo nepraranda. Dorovinių reikalavimų nesilaikymo padariniai gali labai skaudžiai paveikti pareigūno ir jo šeimos asmeninį gyvenimą: jis netenka visų socialinių garantijų, naujo darbo paiešką gali komplikuoti turimas siauro profilio išsilavinimas ir t. t. Todėl pareigūnui labai svarbu saugoti savo gerą vardą ir vengti bet kokių neteisėtų veiksmų, galinčių šį vardą diskredituoti. Kita vertus, vien tik reikalauti iš pareigūno nepriekaištingos reputacijos nepakanka – reikia stiprinti pareigūno motyvaciją pavyzdžingai elgtis. Viena iš svarbiausių tokios motyvacijos formų yra valstybės garantuojamas geras atlyginimas bei didesnė socialinė apsauga.

Didesni reikalavimai pareigūno reputacijai privalo būti atitinkamai kompensuojami didesnėmis socialinėmis garantijomis, nes kitokių ekonominių galimybių garantuoti gyvenimo lygį stoka pažeidžia motyvaciją gerbti teisę ir laikytis moralinių nuostatų.

Be bendrų valstybės tarnautojams taikomų apribojimų (*Valstybės tarnybos įstatymo* 17 str.), *Statute* numatyti ir kai kurie papildomi apribojimai: 1) pareigūnams draudžiama būti politinių partijų arba politinių organizacijų nariais, dalyvauti jų veikloje. Šis apribojimas grindžiamas *politinio neutralumo principu*, teigiančiu, kad pareigūnas privalo nešališkai tarnauti žmonėms ir teisėtai valstybės valdžiai, nepaisydamas asmeninių politinių pažiūrų, nedalyvauti politinių partijų ar politinių organizacijų veikloje (3 str. 3 dalis); 2) pareigūnams draudžiama streikuoti (24 str.). Valstybės tarnautojams šie draudimai netaikomi.

Siekiant suvokti šių apribojimų prasmę ir pagrįstumą pirmiausia reikia išsiaiškinti, ar minėti draudimai atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas. Konstitucija (35 str.) piliečiams laiduoja teisę laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas arba asociacijas, jeigu jų tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams [6]. Vienareikšmiškai sunku atsakyti, ar *politinio neutralumo principo* taikymas šiandien yra būtinas valstybės ir visuomenės saugumui užtikrinti, viešajai tvarkai palaikyti. Kita vertus, jeigu šis principas taikomas pareigūnų tarnybos nešališkumui garantuoti, tai leidžia suabejoti objektyvumu tų valstybės tarnautojų, kurie turi teisę priklausyti politinėms partijoms. Draudimas pareigūnams dalyvauti politiniame šalies gyvenime tam tikra prasme preziumuoja išankstinį nepasitikėjimą šios socialinės grupės gebėjimu sąžiningai vykdyti jiems pavestas pareigas ir siekį paversti juos paklusniais valdžios nurodymų vykdytojais. *Politinio neutralumo principo* taikymas suprantamas visuomenėje, kurioje pareigūnai priversti elgtis ne pagal demokratinę doktriną, o pagal galiojantį įstatymą. Jeigu įstatymai kertasi su žmogaus teisėmis, įstatymų leidėjui parankiau turėti politiškai neutralius pareigūnus, kurių teisė išsakyti savo pilietinę nuomonę yra suvaržyta. Taikydami teisinį įstatymą policijos pareigūnai teikia paslaugas ne valdžiai, o visuomenei kaip prigimtinių teisių turėtojai. Tokiu atveju savaime turėtų išnykti ir politinio neutralumo principo taikymo būtinumas, nes pareigūno veiklos tikslas – apsaugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves, o ne įgyvendinti atskiros klasės arba partijos socialinius interesus išreiškiančius įstatymus.

Draudimą pareigūnams streikuoti taip pat galima vertinti kaip tam tikrą pilietinių teisių apribojimą. Konstitucijos 51 straipsnio nuostata teigia, kad „darbuotojai, gindami savo ekonominius ir socialinius interesus, turi teisę streikuoti“. Gyvenimo praktika rodo, kad Lietuvoje policijos pareigūnai tikrai turi pakankamai tvirtą pagrindą ginti savo ekonominius ir socialinius interesus. Tai pripažįsta ir Policijos departamento bei VRM vadovai, to reikalauja ir profesinių sąjungų atstovai. Tačiau ši pilietinė pareigūnų teisė yra apribota. *Vidaus tarnybos statute* nepateikiami šio apribojimo būtinumo argumentai. Iš dalies galima sutikti su bendro pobūdžio argumentu, jog tai reikalinga visuomenės ir valstybės saugumui užtikrinti arba siekiant išvengti galimos žalos piliečiams pareigūnų streiko metu. Tokiu atveju siekiant išvengti streikų turėtų būti plėtojama alternatyvi pareigūnų socialinių interesų gynimo sistema, pavyzdžiui, per profesinių sąjungų aktyvesnę veiklą arba teisių ginčų nagrinėjimą. Draudimas pareigūnams streikuoti nepadedą spręsti jų socialinių problemų ir tik daro jas latentines ir dar pavojingesnes. Nusikurdusi policija ne mažiau pavojinga visuomenės saugumui ir teisei, nei streiko metu reikalaujanti savo teisių.

*Statute* numatyti tam tikri profesinių sąjungų veiklos vidaus reikalų įstaigose apribojimai (45 str.). Profesinėms sąjungoms draudžiama organizuoti streikus ir juose dalyvauti; taip pat organizuoti piketus ir mitingus, kurie tiesiogiai trukdytų vidaus reikalų įstaigos veiklai arba atlikti pareigūno tarnybines pareigas. Pagrindinės profesinių sąjungų misijos – ginti darbuotojų teises – požiūriu paradoksaliai atrodo nuostata, teigianti, kad pareigūnams, priklausančioms profesinei sąjungai, „skiriant drausmines nuobaudas, išskyrus drausminę nuobaudą – atleidimą iš darbo, taip pat reikalingas išankstinis profesinės sąjungos renkamojo organo sutikimas“ [2]. Tai reiškia, kad pareigūnui skiriant pastabą arba įspėjimą būtinas profesinės sąjungos sutikimas, o atleidžiant jį iš pareigų šios organizacijos nuomonė jau

nereikalinga. Toks apribojimas nelabai dera su Konstitucijos 51 straipsnio nuostata, jog visos profesinės sąjungos turi lygias teises.

Nediskutuojant dėl šių taikomų draudimų prasmės ir atitikties Konstitucijos raidei juos galima vertinti pareigūnų teisės į socialines garantijas prasme. Policijos pareigūnų kaip piliečių konstitucinės teisės yra apribotos daugiau nei kitų valstybės tarnautojų atitinkamos teisės. Pareigūnų sutikimas atsisakyti dalies pilietinių teisių turi būti valstybės kompensuotas kitomis pareigūnams priimtinomis vertybėmis: darbo užmokesčiu bei socialinėmis garantijomis.

Dar vienas pareigūnų statuso ypatumas, suteikiantis jiems teisę į išskirtines socialines garantijas, yra stojimo į vidaus tarnybą sutarties sąlygų specifiškumas.

Stodamas į vidaus tarnybą asmuo pasirašo trišalę sutartį su vidaus reikalų profesinio mokymo įstaiga ir centrine vidaus reikalų įstaiga. Kiekvienos sutarties esmė – po sutarties pasirašymo atsiradę teisiniai santykiai įpareigoja šalį vykdyti prisiimtus įsipareigojimus. Todėl labai svarbu, kad nebūtų pažeistas šalių lygiateisiškumo principas. Trišalėje sutartyje numatyta privaloma sąlyga (*Statuto* 9 str. 2 d.) kėsinaši šį principą pažeisti. Šios sąlygos esmė yra ta, kad trišalę sutartį pasirašęs asmuo kartu įsipareigoja baigęs mokytis išstarnauti vidaus tarnyboje ne mažiau kaip 5 metus (baigus įvadinio mokymo kursus – ne mažiau kaip 3 metus). Jeigu jis bus pašalintas iš vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigos arba atleistas iš vidaus tarnybos jo paties prašymu arba dėl jo kaltės anksčiau – atlyginti vidaus reikalų mokymo įstaigai visas su jo mokymu susijusias išlaidas; nesiimant nagrinėti įstatymo leidėjų motyvų nustatant šią sąlygą galima tik konstatuoti, kad bet koks bandymas reikalauti, kad pareigūnų rengimo išlaidos būtų kompensuojamos pačių pareigūnų, yra nekorektiškas ir pažeidžia ne tik Konstitucijos nuostata, kad „mokslas valstybinėse ir savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinėse bei aukštesniosiose mokyklose yra nemokamas“ (Konstitucijos 41 str.), bet ir prigimtines žmogaus teises į laisvę pakeisti gyvenamąją vietą, profesiją ir t. t. Be to, etiniu požiūriu negerai, kad gretinami už nusižengimus atleidžiami ir galbūt dėl labai rimtų asmeninių arba kitokių priežasčių tarnybą turintys palikti pareigūnai.

Valstybės siekis „prišti“ pareigūną dirbti vidaus tarnybos sistemoje 5 metams naudojant teisinio reguliavimo (finansinės prievartos) svetus suteikia pareigūnams teisę pareikalauti iš sutartį pasirašiusių šalių ne tik užtikrinti, bet ir išplėsti įstatymuose numatytas socialines garantijas.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog pareigūnams – įstatymų leidėjams – numatytos pareigos ir su jų vykdymu susiję specialūs reikalavimai bei jiems taikomi kai kurių konstitucinių teisių apribojimai rodo, kad valstybė pripažįsta policijos pareigūnų, kaip socialinės grupės, išskirtinę padėtį visuomenėje. Tai suponuoja pareigūnų teisę į išskirtines valstybės garantuojamas socialines garantijas. Valstybės pripažinimas policijos pareigūnų teisių į didesnę socialinę apsaugą nustatytas pagrindiniuose vidaus tarnybos principuose. Pagal *Vidaus tarnybos ypatumų kompensavimo principą* pareigūnų tarnybos ypatumai (didesnis pavojus gyvybei arba sveikatai, sugriežtinta atsakomybė, ilgesnis darbo laikas ir įvairūs su tarnyba susiję apribojimai) kompensuojami Statute ir kituose teisės aktuose nustatytais socialinėmis garantijomis. Pagal *Teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms principą* preiumuojama, jog asmenys, pasirinkdami vidaus tarnybą, yra įsitikinę, kad valstybė užtikrins savo nustatytas pareigūnų teises ir socialines garantijas, todėl pagal šį Statutą bei kitus įstatymus pareigūnų teisėtai įgyta teisė į tam tikras socialines garantijas turi būti taikoma visam jų tarnybos laikui [2].

## **2. Policijos pareigūnų teisė į didesnę socialinę apsaugą visuomenės požiūriu**

Pripažindama pareigūnų teisę į didesnę socialinę apsaugą valstybė šią teisę įtvirtina visuotinai privaloma elgesio taisykle, t. y. socialines garantijas apibrėžia teisės normų aktais,

kurių įgyvendinimą užtikrina prievarta. Valstybės valia čia nėra saistoma jokių atskirai nuo valstybės egzistuojančių vertybių. Pareigūnams teikiamų socialinių garantijų teisėtumo problema sutapatinama su socialiniu teisingumu. Dėl to galima pagrįstai kelti prielaidą, kad valstybė teisinio reguliavimo priemonėmis išplečia pareigūnų teisių apsaugą ir taip izoliuoja šią socialinę grupę nuo visuomenėje egzistuojančių socialinių interesų. Toks „teisinis“ socialinės saugos garantijų paskirstymas atskiroms visuomenės grupėms slepia ideologines nedemokratinį režimų funkcionavimo prielaidas. Taikant tokį socialinės politikos modelį galima bent iš dalies išspręsti policijos pareigūnų socialines problemas, tačiau neįmanoma užkirsti kelio socialiniams atskirų visuomenės grupių konfliktams.

Teisinėje valstybėje galutinį atsakymą dėl pareigūnų teisės reikalauti išskirtinių socialinių garantijų pagrįstumo gali duoti pati visuomenė pripažindama šias teises ir reikalaudama iš valdžios vykdyti prisiimtus įsipareigojimus policijos pareigūnams. Toks visuomenės susitarimas gali atsirasti esant atitinkamoms socialinėms, ekonominėms ir politinėms sąlygoms bei susiklosčius palankiai viešajai nuomonei apie policijos pareigūnų darbą.

Siekiant atskleisti policijos pareigūnų socialinių garantijų pagrįstumą reikia išnagrinėti ir tuos veiksnius, kurie formuoja viešąją nuomonę apie policijos pareigūnų darbą, taip pat socialines garantijas. Iš pradžių aptarkime policijos pareigūnų, kaip socialinės grupės, statusą visuomenėje.

Policijos pareigūnų visuomeninį statusą lėmė šie veiksniai: 1) pareigūnų paskirtis visuomenėje ir vykdomų funkcijų pobūdis; 2) konkretūs pareigūnų veiksmai, jų pasirengimas ir motyvacija teikti visuomenei kokybiškas paslaugas. Šie veiksniai suponuoja visuomenės požiūrį į pareigūnus ir jų veiklą. Vertinant pareigūno socialinį statusą būtina atsižvelgti į šių veiksmų glaudžią tarpusavio sąveiką. Pavyzdžiui, pirmu atveju kalbant apie pareigūnų vykdomas funkcijas reikia suvokti, kad jų vykdomas pareigas (teikiamas paslaugas) ir pobūdį apibrėžia atitinkami teisės normų aktai. Paslaugų turinys bus toks, koku įstatymu remdami jį jie tai darys. Jei įstatymai neteisiniai, pareigūnų darbas visuomenei atrodys nepriimtinas. Antru atveju pareigūnų veiksmai ir elgsena, motyvacija sąžiningai dirbti gali būti nulemti pareigūnų asmeninės kultūros, materialinio atlygio arba pareigūnų galimybių patenkinti asmeninius poreikius.

Lietuvių tautai atkūrus savo valstybingumą buvo pradėti modeliuoti ir policijos pareigūnų socialinės saugos užtikrinimo kontūrai. Tam pradžia davė 1990 m. Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo Pirmininkas, pažadėjęs vidaus reikalų sistemos pareigūnams išsaugoti visas socialines garantijas ir tai, kad jų atlyginimas viršys Lietuvos Respublikos darbo užmokesčio vidurkį [7, p. 5]. Tai patvirtindami pirmieji teisės normų aktai (1990 m. gruodžio 11 d. priimtas *Lietuvos Respublikos policijos įstatymas* ir 1991 m. balandžio 12 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 127 „Dėl socialinių garantijų policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams“), reglamentuojantys VRS pareigūnų veiklą, nubrėžė gana plačią socialinių garantijų įvairovę [8]. Pirmaisiais nepriklausomybės metais policijos pareigūnų socialinių garantijų apimtis, palyginti su tarybiniais laikais pareigūnų gauta socialine parama, ne tik nesumažėjo, bet kai kuriais atvejais ir išsiplėtė. Pareigūnai buvo priskirti ypatingai socialinei grupei, kurios narius siejo statutiniai tarpusavio santykiai, specifinė veiklos kryptis ir išskirtinės socialinės garantijos.

Lietuvos Vyriausybės nustatytos pareigūnų socialinės garantijos buvo susietos su pagrindiniais laikotarpio uždaviniais: 1) stiprinti teisėtumą ir teisės saugą besikuriančioje valstybėje; 2) sumažinti patyrusių darbuotojų kaitą perėjimo į rinkos ekonomiką sąlygomis; 3) į tarnybą pritraukti jaunos, nepriklausomai Lietuvai lojalios žmonės. Šių uždavinių negalima buvo įvykdyti negarantavus pareigūnams didelių socialinių lengvatų.

Teisės aktuose numatytos socialinės garantijos atitiko to laikotarpio, kai vyravo valstybės reguliuojama rinka, santykius. Vėliau, kai iš esmės keitėsi ekonominiai santykiai ir visuomenės socialinė struktūra, reikėjo keisti socialinių garantijų teisinę bazę ir pritaikyti ją prie kintančių socialinių sąlygų. Tačiau tuo metu į tai nebuvo atkreiptas dėmesys.

Įsibėgėjus privatizacijos procesui, keičiantis visuomenės struktūrai bei smunkant didžiosios dalies gyventojų pragyvenimo lygiui policijos pareigūnų galimybės pasinaudoti jiems suteiktomis socialinėmis garantijomis tapo vis ribotesnės. Apie pareigūnų socialinių garantijų teisinės bazės, galimybių jomis pasinaudoti ir gyvenimo iššūkių neatitikimą pirmą kartą garsiau užsiminta 1994 m. pradžioje VRM kolegijos posėdžiuose. 1994 m. kovo mėn. VRM Profesinės etikos ir socialinių klausimų skyriaus pažymoje VRM kolegijai „Dėl VRM sistemos įstaigų ir pareigūnų bendradarbiavimo su visuomene ir masinės informacijos priemonėmis bei uždavinių keliant vidaus reikalų prestižą“ atskleidžiamos nerimą keliančios tendencijos: 1993 m. VRM užsakyto sociologinio tyrimo duomenimis, 93,1 proc. policijos pareigūnų neigiamai vertino savo socialinio aprūpinimo būklę. Įdomu tai, kad socialinių garantijų teisinę bazę pareigūnai vertino palankiai, bet buvo nepatenkinti galimybe pasinaudoti įstatymų numatytais priemokomis, lengvatomis ir kompensacijomis. Kaip vieną „skaudžiausių“ problemų pareigūnai išskyrė jų vadovų nenorą sąžiningai mokėti už viršvalandžius bei darbą naktimis arba švenčių dienomis. 1993 m. viršvalandžius nuolat dirbo 43,5 proc. pareigūnų, dažnai – 48,7 proc. Net 80,3 proc. respondentų teigė, jog už viršvalandžius jiems buvo mokama labai mažai, o apytikriai pusei iš jų visai nemokama [9].

Pranešime VRM kolegijai buvo nuogaustaujama dėl policijos elgesio su visuomene. 1993 m. Lietuvos policijos akademijos Profesinės patirties apibendrinimo laboratorijos Piliiečių požiūrio į policiją ir pareigūnų rengimą atliktas tyrimas parodė, kad 10 proc. policijos darbą vertina teigiamai, 31,7 proc. neigiamai, 14,9 proc. patenkinamai, 43,4 proc. respondentų neturėjo nuomonės. Vertindamas gyventojų nuomonę pranešimo autorius pripažino: „Deja, turime atvirai sakyti, jog tam (kultūringam bendravimui – aut. past.) dar nebuvome pasiruošę. Policijos darbuotojus mokėm, kaip elgtis su nusikaltėliu, o užmiršome, kaip jie turi bendrauti su kitais žmonėmis, mūsų valstybės piliečiais“ [10, p. 2]. Įvertinti policijos pareigūnų elgseną gali padėti šie statistikos rodikliai: 1993 m. už tarnybinės drausmės pažeidimus 878 policijos pareigūnai buvo atleisti iš tarnybos, arba 39,6 proc. visų atleistų pareigūnų, iš jų 356 atleisti už pareigūno vardo diskreditavimą; per tą patį laikotarpį už tarnybinės drausmės pažeidimus nubausti 3887 pareigūnai, iš jų kas penktas darbo metu girtavo, 493 padarė pravaikštas, 264 pametė tarnybinius pažymėjimus. Be to, dalis darbuotojų dėl įvairių priežasčių (atrankos netobulumo, iš dalies nepatenkinamų socialinių garantijų) neįsivertino tarnyboje: dėl šių priežasčių 1993 m. buvo atleisti 2962 pareigūnai (9 proc. daugiau nei 1992 m.), 1600 pareigūnų buvo atleista Vidaus reikalų sistemoje neištarnavus pagal trejų metų sutartį [11].

Policijos, kaip teisėtvarkos sudėtinės dalies, reforma, prasidėjusi 1993 m., be visų sistemos reorganizavimo klausimų, turėjo spręsti ir socialinės politikos problemas. 1993 m. VRM kolegija pateikė Vyriausybei nutarimo projektą „Dėl vidaus reikalų sistemos pareigūnų darbo apmokėjimo“, taip pat buvo siūloma Vyriausybei „atkreipti dėmesį į VRS pareigūnų socialinių garantijų problemas“ [10]. Deja, vidaus reikalų sistemos reformos vykdytojai, sprenddami pareigūnų socialinės saugos klausimus, pasuko atlyginimų ir jų priedų, pensijų, išėitinių pašalpų ir tarnybos stažo terminų daugkartinių perskaičiavimų keliu, nekeisdami pačios socialinių garantijų nustatymo metodologijos. Nebuvo bandoma kritiškai įvertinti tikrąsias valstybės galimybes įtvirtinant tokį aukštą ir visiems privalomą pareigūnų teisių ir garantijų užtikrinimo lygį. „Socialinių garantijų teikimo policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams nuostatai“ iki 2002 metų pabaigos buvo iš dalies keičiami arba papildomi daugiau kaip 20 kartų; maždaug trečdalis straipsnių apskritai neteko galios.

Policijos departamento vadovų metinių ataskaitų apie vykdomų reformų eigą analizė leidžia teigti, kad didelė priimtų sprendimų ir išleistų teisės normų aktų dalis buvo susijusi su noru išspręsti susikaupusias finansines problemas, o ne su pastangomis pagerinti VRS veiklą ir padėti gyventojams. Pavyzdžiui, siekiant užtikrinti lėšų taupymą nuo 2001 m. liepos 1 d. buvo reorganizuota Transporto policijos tarnyba – likviduotas centrinis transporto policijos valdymo padalinys; dėl finansinių trūkumų (netiriant optimalaus jų poreikio) buvo vykdoma Etatų koregavimo programa; taupymo sumetimais nuo 2002 m. rugsėjo mėn. Vilniaus



VPK vadovybė per naktinę pamainą sujungė 1-jo ir 5-jo Policijos komisariatų budėtojų poskyrius (ar nuo to bus geriau gyventojams – neaišku) ir t. t. Dalis reformos metu pradėtų projektų dėl lėšų trūkumų arba blogos vadybos liko nebaigti. Pavyzdžiui, taip atsitiko ir Bendrojo pagalbos centro kūrimo projektui, dėl kurio 2002 m. Valstybės kontrolė, atlikusi auditą, išplatino pranešimą apie VRM veiklą šiame projekte. Pranešime buvo konstatuota, kad „lėšos šio centro kūrimui naudojamos neekonomiškai ir projekto tikslai nepasiekti“ [12]. Šios ir kitos priežastys lėmė, kad dešimtmetį vykdyta reforma pastebimų rezultatų neatnešė. Vidaus reikalų ministras J. Bernatoniš 2003 m. sausio 31 d. vykusiame susitikime su profesinių sąjungų atstovais pripažino „kad po ankstesnių vykdytų policijos reformų deklaruojamų rezultatų nesulaukta“ [13].

Užsitęsusi vidaus reikalų sistemos reforma, socialinės politikos strategijos ydingumas ir pasirinkti sprendimo būdai lėmė policijos pareigūnų, kaip socialinės atskirties grupės, turėjusios daug papildomų socialinių garantijų, virsmą į socialiai neapsaugotą, valstybės neremiamą, dėl statutinių santykių ir jų veiklą reglamentuojančių įstatymų negalinčią dalyvauti darbo rinkoje ir taip užsitikrinti sau gerovę žmonių grupę. Pernelyg dažnas norminių teisės aktų kaitaliojimas (nuo 1997 m. policijos darbuotojų darbo užmokesčio apskaičiavimo taisyklės keitėsi 5 kartus) rodo, kad įstatymų leidėjai ir VRM vadovai neturėjo aiškios, moksliniais tyrimais paremtos, reformų ir socialinės politikos pertvarkymo programos. Tai skatino teisinio nihilizmo nuotaikų plitimą tarp pareigūnų.

Socialinių garantijų sunykimas bei visuomenėje vykstantys socialiniai ir vertybių pokyčiai atskleidė tam tikras pareigūnų elgsenos bei motyvacijos transformacijos tendencijas.

Nuo 1997 metų padidėjo pareigūnų poreikis siekti išsilavinimo. VRM Personalo skyriaus duomenimis, 2003 m. pradžioje iš visų VRS dirbančių pareigūnų aukštąjį išsilavinimą turėjo 14,4 proc., aukštesnįjį – 16,7 proc. pareigūnų. Įvairiose Lietuvos aukštosiose mokyklose neakivaizdiniu būdu 2003 metų pradžioje studijavo 9,2 proc. pareigūnų [14].

Išsilavinimo siekimo pokyčius lėmė bendra Lietuvos visuomenėje vykstanti vertybinių prioritetų kaita, paspartėjęs informacinės visuomenės kūrimasis bei didėjantis darbo atlyginimo priklausomumas nuo išsilavinimo (netiesiogiai išsilavinimo cenzas yra įtvirtintas ir *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme*, kuriame teisė užimti pareigas ir gauti atitinkamą kategoriją, o kartu ir didesnę atlyginimą bei daryti profesinę karjerą tiesiogiai priklauso nuo turimo išsilavinimo), lėmęs žmogiškojo kapitalo svarbos didėjimą [15].

Be šių neginčijamai teigiamų pokyčių, matyti ir nerimą keliančios tendencijos: 1993 ir 2000 metais pareigūnų požiūriu į socialines garantijas analizė parodė, kad dešimtmečio pradžioje neigiamai vertindami socialinio aprūpinimo būklę (nepatenkinti 93,1 proc.) pareigūnai savo pasirinktą profesiją vertino teigiamai (68 proc.), optimistiškiau žiūrėjo į ateitį. Kitokia padėtis 2000 metais: nepalanki socialinių garantijų būklė ima ugdyti neigiamą požiūrį į darbą (62,4 proc.), skatina nusižengti profesinei etikai ar net įstatymui. Kad esama socialinių garantijų būklė „mažina norą sąžiningai ir kokybiškai dirbti“, manė 49,8 proc. pareigūnų, kad „norisi nepaklusti, protestuoti“ – 38,2 proc., „skatina norą viršyti tarnybinius įgaliojimus ir neleistinu būdu pasipelnyti“ – 62 proc. pareigūnų. Tik 12,8 proc. pareigūnų tiki, kad sąžiningu ir atkakliu darbu įmanoma kopti tarnybinės karjeros laiptais [9, p. 139].

Išanalizavę pareigūnų neigiamo elgesio priežastis galime daryti išvadą, kad šiuo metu vykdoma valstybės socialinė politika policijos pareigūnų atžvilgiu ima prieštarauti jų sąmonėje kintantiems vertybių prioritetams: valstybės mastu ignoravimas būtinybės spręsti išsisknijusias pareigūnų socialines problemas ir vadovavimasis „atgyvenusia“ pareigūnų „institucinio pririšimo“ žinybinėje pareigūnų rengimo sistemoje samprata, kuri ne tik riboja galimybes laisvai priimti sprendimus keičiant profesiją, bet ir konfliktuoja su šiuolaikine profesionalo rengimo ir jo tęstinio lavinimosi galimybių plėtimo samprata, atitinkančia ir lietuviškos, ir Europos darbo rinkos iššūkius. Būtent dėl darbo jėgos paklausos trūkumo ir siauro išsilavinimo buvusiems pareigūnams kyla adaptacijos rinkoje problemų. Pavyzdžiui, Kauno darbo biržos Klientų aptarnavimo skyriaus viršininko pavaduotoja B. Jančiauskienė teigia, kad darbo biržoje užsiregistravusiems buvusiems pareigūnams ypač sunku susirasti geresnį

darbą, išskyrus darbą saugos tarnybose. Pareigūnai priversti dirbti vidaus reikalų sistemoje ir taikytis su darbdavių diktuojamomis sąlygomis [16]. Taip paaiškinamas didėjantis pareigūnų teisinis ir dorovinis nihilizmas, motyvacijos dirbti mažėjimas. Toks policijos pareigūnų požiūris į savo pareigas pokytis įgauna protesto akcijų, nepaklusnumo vadovybės reikalavimams, nusižengimo aktų išraiškos gausėjimo tendenciją. Kitaip tariant, vertybių chaosas virsta elgesio chaosu.

Vien tik 2002 m. Policijos departamento Vidaus tyrimų tarnyba atliko 44 tarnybinius patikrinimus dėl policijos pareigūnų netinkamo pareigų atlikimo, 20 – dėl neetiško pareigūnų elgesio, 10 – dėl piknaudžiavimo tarnyba, 6 – dėl neteisėto sulaikymo ir pristatymo į policijos įstaigą. 2003 m. kovo 19 d. vykusiame Policijos tarybos posėdyje buvo atkreiptas dėmesys į padažnėjusius apylinkės inspektorių nusižengimus: 2002 m. prevencijos padalinių pareigūnai padarė net 12 iš 37 policijos pareigūnų padarytų nusikaltimų; šių padalinių pareigūnai daugiausia kaltinami ir kyšių ėmimu [17].

Pareigūnų padaromus nusižengimus arba nusikaltimus atspindi įvairūs sociologinių tyrimų rezultatai. Viešosios nuomonės apie pasitikėjimą policija tyrimai atskleidžia, kad skirtinguose rajonuose žmonės nevienodai vertina policijos darbą. Vyraujantys nuomonių grupių skirtumai koreliuoja su atskirų rajonų policijos komisariatų pastangomis ir gebėjimais suteikti visuomenei kokybišką pagalbą. Pavyzdžiui, 1997 m. Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedra Kauno m. VPK užsakymu atliko miesto gyventojų nuomonės tyrimą. Apklauskos rezultatai parodė, kad 22,2 proc. respondentų buvo nukentėję nuo policijos (nuo neteisėtų veiksmų); policija pasitikėjo tik 9,5 proc., nepasitikėjo 40,2 proc., iš dalies pasitikėjo – 50,3 proc. respondentų [18]. 2002 m. Biržų rajono policijos komisariato organizuota rajono gyventojų apklausa parodė, kad 23 proc. respondentų pasitiki policija, 42 proc. – pasitiki iš dalies ir 10 proc. visai nepasitiki [19]. Klaipėdos mieste, 2002 m. apklauskos duomenimis, policija pasitiki 32,2 proc. (tai dvigubai daugiau nei 1997 m.), nepasitikinčių respondentų – 26,5 procento. Nepasitikėjimo priežastys: kad policininkai patys daro teisės pažeidimus, mano 10 proc., kad nematyti gatvėse patruliuojančių policininkų, mano 8,7 proc., kad yra daug savo darbo neišmanančių pareigūnų, mano 7,7 proc., kad piknaudžiauja tarnybine padėtimi, mano 7,6 proc. respondentų [20]. Neigiamą visuomenės nuomonę apie policiją formuoja ir žiniasklaidoje vyraujantys pareigūnų įvaizdžio stereotipai. Asmeniškai nesusidūrę su policijos pareigūnais žmonės susidaro stereotipinę nuomonę apie jų darbą. Tokią viešąją nuomonę galima pakeisti tik nepriekaištingu pareigų atlikimu, teigiamo įvaizdžio kūrimu.

Visuomenės nuomonė apie VRS pareigūnų darbą atlieka keletą funkcijų: tai pareigūnų elgsenos vertinimas, valstybėje veikiančios teisės (teisingumo) suvokimo ir reakcijos į ją forma. Žmonių nuomonė – tai jausmai, išgyvenimai, kuriuos jie patiria tiesiogiai susidurdami su VRS institucijų ir jų pareigūnų veikla šiems taikant teisės normų aktus arba atliekant konkrečius veiksmus, ginančius arba siaurinančius žmogaus teises. Emocinių išgyvenimų ir kasdienės teisinės sąmonės pagrindu susiformavusi viešoji nuomonė apie pareigūnų veiklą negali būti vienintelis pareigūnų darbo vertinimo kriterijus. Pavyzdžiui, beveik visų gyventojų apklausų respondentai neigiamai vertina Kelių policijos darbą, jų nesugebėjimą kokybiškai tirti įvykio vietą, laiku atvykti pagal iškvietimą ir pan. Ištyrus Kauno m. VPK Kelių policijos darbą paaiškėjo, kad policijai atlikti visavertę eismo įvykių analizę trukdo šiuolaikinės aparatūros eismo įvykių aplinkybėms fiksuoti neturėjimas. Neišsprendus šios kompleksinės problemos sunku pagrįstai vertinti avaringumo mieste priežastis, imtis reikiamų eismo saugumo prevencinių priemonių. Galbūt dauguma gyventojų neturi informacijos apie susiklosčiusią situaciją kelių policijoje. Asmeniniai eismo kultūros raiškos stebėjimai jiems leidžia teigti, kad eismo dalyvių kultūra yra prastos būklės, o policija dirba blogai. Daugeliu atvejų visuomenės vertinimai atspindi policijos pareigūnų veiklos organizavimo, įskaitant ir jų socialinio aprūpinimo, padarinius, o ne priežastis, kurios pasilieka įstatymų leidėjų, Vidaus reikalų ministerijos arba departamento vadovų kabinetuose. Kita vertus, visuomenė suinteresuota tvarkos palaikymu, todėl jos požiūrį į policijos pareigūnų darbą galima vertinti ir kaip

visuomenės sutikimo arba nesutikimo deleguoti policijai papildomas garantijas solidarumo laipsniu, o nuomonės raišką – kaip „spaudimą“ valdžiai, kad ši skirtų užtektinai lėšų pareigūnų socialinei saugai ir kartu sustiprintų visuomenės saugumą. Tyrimų analizė atskleidė, kad šiandien visuomenė dar nėra pasirengusi pripažinti policijos pareigūnų teisės į didesnes socialines garantijas. Taigi susiklostė visiškai nepriimtina situacija: visuomenės netenkina policijos teikiamų paslaugų kokybė, o policijos pareigūnai nėra socialiai apsaugoti ir tai yra viena iš priežasčių, kuri veikia prieš kokybiško darbo motyvaciją. Iš šios situacijos galima iš-eiti tik atsisakant „institucinio pririšimo“ sampratos ir teisėkūros lygmeniu deklaruoti bei praktiškai įgyvendinti tokią pareigūnų socialinių garantijų politiką, kuri atitinka jų lūkesčius.

1990–1991 metais teisės normų aktuose įtvirtinusi gana aukštas VRS pareigūnų teisių saugos garantijas valstybė pademonstravo savo politinę valią. Šios valios dabar trūksta, nes vykdomos neefektyvios socialinės politikos sąlygomis grėsmę žmonių, įskaitant ir pareigū-nus, teisėms į socialinę apsaugą kelia ne tik įstatymų spragos ir socialines teises ginančio teisinio mechanizmo ribotumai, bet ir per didelis įstatymų leidėjo noras pasitelkus įstatymus nepagrįstai išplėsti socialinių garantijų apimtį. Visa tai skatina nepasitikėti įstatymų leidėju: jeigu įstatymui suteikiama magiška galia kurti ne tik socialinių garantijų sistemą, bet ir jos realizavimo galimybes, kyla realus pavojus, kad gali būti likviduota arba apribota pareigūno teisė naudotis jam priklausančiomis garantijomis.

## Išvados

VRS pareigūnai savo atliekamų funkcijų, valstybės jiems keliamų reikalavimų ir uždavi-nių bei taikomų konstitucinių teisių susiaurinimo pagrindu įgyja teisę į didesnes socialines garantijas nei kitos visuomenės socialinės grupės. Ši jų teisė išreikšta socialinėmis garanti-jomis ir įtvirtinta atitinkamų teisės normų aktuose. Todėl VRS pareigūnų socialinės garantijos įgijo visoms valdžios institucijoms privalomą pobūdį. Visa tai privalėjo 1993 m. įtvirtinti VRM vadovai, pradėję vidaus reikalų sistemos reformą, tačiau jie neįstengė išspręsti pareigūnų socialinės saugos problemų taip, kad būtų atsižvelgta ir į valstybės ekonomines galimybes, ir į socialinius visuomenės interesus. Nepakankamos valstybės pastangos užtikrinti VRS pa-reigūnų darbo uždavinių įgyvendinimą ir spręsti jų socialines problemas, kitų socialinių gru-pių pragyvenimo lygio smukimas ir šiame kontekste neigiamo visuomenės požiūrio į valsty-bės institucijas formavimasis sudarė prielaidas visuomeninėje sąmonėje įsitvirtinti neigiamai viešajai nuomonei apie VRS pareigūnų veiklą: žmonės nepasitiki policija, nes nemato (ne-jaučia) konkrečių jos veiklos rezultatų. Tai galima interpretuoti kaip piliečių neigiamą požiūrį į pareigūnų siekį deklaruoti savo teisę į išskirtines socialines garantijas.



## LITERATŪRA

1. **Europos** policininkų chartija. – Vilnius: Littera, 1993.
2. **Lietuvos Respublikos** 2003 m. balandžio 29 d. įstatymu Nr. IX–1538 priimtas Vidaus tarnybos statusas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 42–1927.
3. **Taljūnaitė M.** Socialinis struktūrinimasis: ar pritaikomos klasikinės teorijos šiuolaikinei Lietuvai // Lietuvos socialinės panoramos kontūrai. – Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1998.
4. **Bernotas D., Guogis A.** Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
5. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
6. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1996.

7. Lietuvos VRS respublikinės profesinės sąjungos suvažiavimo rezoliucija // Sargyba. 2002 m. gegužės 30. Nr. 22 (485).
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 127 „Dėl socialinių garantijų policijos ir kitų vidaus reikalų įstaigų pareigūnams“ // Valstybės žinios. 1991. Nr. 14–377.
9. Vitkauskas K. Vidaus reikalų sistemos socialinės garantijos: teisės ir galimybės jomis pasinaudoti // Jurisprudencija: mokslo darbai. 2001. T. 23(25).
10. Vidaus reikalų ministerijos kolegijos medžiaga. – Vilnius: VRM, 1993.
11. Personalo statistika // Vidaus reikalų ministerijos personalo departamentas. – Vilnius, 1998.
12. Steigiant Bendrąjį pagalbos centrą dirbta neprofesionaliai VRM informacija // Sargyba. 2002. Nr. 39(502).
13. Išskirtinis dėmesys – eilinių pareigūnų tarnybiniams poreikiams // Sargyba. 2003. Nr. 6(521).
14. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemos metinė 2003 m. personalo ataskaita // VRM Personalo departamento Personalo apskaitos ir socialinių reikalų skyrius. 2003 m. kovo 7 d.
15. Vitkauskas K., Greičius S. Pareigūnų vertybinių orientacijų ir motyvacijos ryšys bei jų poveikis studijoms // Jurisprudencija: mokslo darbai. 2002. T. 36(28).
16. Ar sunku įsidarbinti buvusiam policininkui? // Sargyba. 2003. Nr. 5.
17. Norkevičius A. Vadovautis ne tik įstatymais // Sargyba. 2003. Nr. 2(517).
18. Luobikienė I. Kauno miesto gyventojų nuomonė apie policijos darbą // Socialinės grupės: raiška ir ypatumai. – Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1998.
19. Pranskūnas V. Pareigūną norėtų matyti kaip draugą // Sargyba. 2002. Nr. 19(482).
20. Bendikaitė D. Kaip vertinamas policijos darbas // Sargyba. 2002. Nr. 29(492).



### *Validity of Police Officers' Right to Better Social Security*

*Dr. Kęstutis Vitkauskas*

*Law University of Lithuania*

#### **SUMMARY**

*In the article the problems of validity of police officers rights to exclusive guarantees are analysed following the principle of subject rights and duties unity.*

*The problem of the soundness of the officer right to use the social guarantees assigned to them is discussed taking into consideration two aspects: 1) public functions performed by the police officers and 2) society solidarity to grant the officers additional social guarantees. For that aim the peculiarities of the functions performed by the police officers and their effect on the activity of the officers and the importance of the social status of the police to the society attitude towards the police activity are investigated.*

*In the article the conclusion that the duties provided for the officers of legislative bodies and the special requirements to the officers related with their performance and certain limitations of constitutional rights applied to them suppose the officer right to exclusive social guarantees guaranteed by the state is drawn. The state recognition of the officer rights to bigger social safety is expressed in the major principles of internal service indicated in „Internal Service Statute“. In this way as the state expands the officer rights safety by means of legal regulation the problem of validity of social guarantees granted to the officers is identified with social justice. Employing such a model of social policy it is possible to solve the social problems of police officers at least partially, but it is impossible to prevent social conflicts between separate public groups. In a legal state the very society can give the final answer regarding the soundness of the officer right to demand exclusive social guarantees by acknowledging these rights and demanding from the authorities to fulfill the obligations to police officers taken upon by them. Such an agreement of society may appear under corresponding*

*social, economic and political conditions and under favourable public opinion on the work of police officers.*

*Aiming to reveal the soundness of the social guarantees of police officers in the article the factors forming public opinion on the work of police officers and social guarantees were analysed and the status of police officers as a social group in society was revealed as well.*

*In the article the conclusion that the reform of internal affairs system carrying out of which has been started since 1993 could not solve the problems of social safety of the officers in such a way that the state economic capability and society social interests were taken into consideration was drawn. Insufficient attention to the activity and social demands of police officers and negative expression of police behaviour created prerequisites for the consolidation of negative opinion about the officers activity in the people consciousness.*

*The analysis of the investigation revealed that today the society is not completely prepared to recognize the right of police officers to bigger social guarantees. So a completely unacceptable situation has arisen: the society is not satisfied with the quality of the services rendered by police officers and the police officers are not socially secure and that is one of the reasons which acts against the motivation of work of high quality. One may escape such a situation only by refusing the conception of „institutional tying down“ and declare in the level of law working out and realize in practice such a policy of social guarantees of officers which corresponds with their expectations.*

