

KAI KURIŲ BENDRŪJŲ EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS PRINCIPŲ TAIKymo  
YPATUMAI ADMINISTRUOJANT VIEŠĄJĮ SAUGUMĄ

Remigijus Kalašnykas \*

Ieva Deviatnikovaitė \*\*

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 4545  
Elektroninis paštas atk@mruni.lt

Pateikta 2006 m. birželio 20 d., parengta spausdinti 2007 m. balandžio 4 d.

*Globalizacijos pavojų akivaizdoje mažai šaliai  
nėra nieko racionalesnio kaip integruotis į tokią  
ekonominę erdvę: čia stabilios aplinkos sąlygomis,  
naudojantis didžiuliais finansiniais ir technologiniais  
ištekliais perimdama modernių institucijų patirtį  
Lietuva galės sparčiau mažinti atsilikimą...*

(Lietuvos mokslo ir technologijų baltoji knyga)

**Santrauka.** Straipsnyje tiriami kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų pritaikymo kintančiai Lietuvos viešajai teisei ypatumai ir jų rezultatai pagrindinių žmonių saugumą užtikrinančių viešojo administravimo subjektų sistemų, ypač policijos, veiklos sąlygomis. Keliama ir tikrinama hipotezė – su spartėjančiais integracijos procesais bei kintančiu požiūriu į žmogaus teises, kaip į bendrąsias civilizacines vertybes, keičiasi ir visuomenės lūkesčiai, susiję su policija. Straipsnio autorių nuomone, institucijų administracinė veikla, ypač administruojant viešąjį saugumą, turi būti naujai organizuojama pagal iš esmės kintančias socialines teises vertybines orientacijas, ypač jų elementus – Europos teisės principus, aiškiai numatant jų intervencinę įtaką visai nacionalinei teisei sistemai.

Valstybė, administraciniu teisiniu požiūriu užtikrindama žmogaus teises ir laisves, turi derinti ir atitinkamai tobulinti viešojo administravimo sistemose atskirų valdymo sričių, ypač visuomenės saugumą užtikrinančių institucijų, funkcijas ir jų įgyvendinimui būtiną socialinį teisinį subjektiškumą.

**Pagrindinės sąvokos:** bendrieji Europos Bendrijos teisės principai, viešasis saugumas, viešojo saugumo administravimas.

## IŽANGA

**Probleminė situacija.** Šių dienų visuomenė ypač didelę reikšmę teikia žmogaus teisių ir laisvių institutui, atviros pilietinės visuomenės, teisinės valstybės idėjoms. Demokratija ir pagarba žmogaus teisėms bei pa-

grindinėms laisvėms įgyvendinama geru administravimu – tai XXI amžiaus modernios Lietuvos visuomenės ir valstybės pagrindinis siekis. 2003 m. įvykusiame Tautos referendume Lietuvos žmonės apsisprendė dėl narystės Europos Sąjungoje. Esminė narystės sąlyga – *acquis communautaire* (Europos Sąjungos teisyno) perėmimas dar iki stojimo. Lietuva pareiškė pasiryžimą suderinti savo dabartinius ir būsimus įstatymus su Bendrijos teisės aktais [1]. Eurointegracijos procesų įtaka administracinei teisei jau dabar aptariama specialiojoje

\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorius.

\*\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros lektorė.

jurisprudencijoje (A. Andruškevičius vadina tai administracinės teisės europinimu [2, p. 19]). Pereinant į naują teisinės sistemos reformos etapą, susijusį su Lietuvos stojimu į Europos Sąjungą, policija, kaip ir kitos teisėsaugos institucijos, įgyvendina konstitucinius Vyriausybės strateginius tikslus, iš kurių vienas yra užtikrinti visuomenės saugumą ir viešąją tvarką.

Tarptautiniu lygiu toleruotina tokia valstybė, kuri yra patikima jos piliečiams ir patraukli užsienio valstybėms bei užsieniečiams. Asmens ir turto saugumo užtikrinimo poreikiai tarptautinės visuomenės jungimosi į vieną bendruomenę aplinkoje kinta labai greitai. Visuomenės nuomonės apklausos rodo, kad ji nepakankamai pasitiki policija, kritiškai vertina policijos veiklą administruojant viešąją saugumą. Ne visais atvejais gyventojai praneša policijai apie padarytas nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus, o pranešusieji neretai toliau neigiamai vertina policijos veiklą viešojo saugumo administravimo srityje, nes ji nesugebėjo laiku su laikyti ar iš viso nesulaikė teisės pažeidėjų, nukentėjusiajam nebuvo atlyginta žala ir pan. Pareigūnų naudojimas tarnybine padėtimi, nebaudžiamumas, atsakomybės stoka, suburokratėjimas mažina pasitikėjimą policija.

Temos svarbą pabrėžia objektyvieji Europos Sąjungos poreikiai ir uždaviniai plėtoti įvairias viešojo administravimo sritis. Viena iš pagrindinių tiriamų problemų – bendrųjų Europos teisės principų transformacija (ji apima pokyčius, pereinančius per įvairias teisės kaitos pakopas ir būsenas: nuo principo, kaip strateginio modelio, reikšmės iki jo įgyvendinimo modelio konkrečioje teisės subjekto veikloje) ir šių principų kontrolinės funkcijos policijos administracinėje veikloje. Vis labiau atsižvelgiama į Europos Sąjungos teisės bendruosius principus: nuo teorinių Europos Sąjungos teisės doktrinos galimybių pažinimo iki jų taikymo tam tikrose teisės socialinės praktikos srityse. Vykstant tokiai kiekybinei ir kokybinei teisės lygmenų transformacijai, būtina išsaugoti konkrečių Europos Sąjungos siekių vertybinį tapatumą. Šiuo atveju Europos teisės bendrieji principai turi atlikti „konstitucinės minties“ reprodukcinę funkciją teisėkūroje ir teisinio reguliavimo praktikoje: lemti nuolatinę reprodukcinių lygmenų teisės atsinaujinimą ir „apsivalymą“, konstitucinių nuostatų perteikimą ir vartojimą, adekvačių juridinių procesų ir procedūrų kūrimą, tik tokiu atveju mažės Europos Sąjungos teisės bendrųjų principų fragmentiškas „vartojimas“ atskirose teisės srityse. Nuoseklus Europos Bendrijos administracinės teisės principų taikymas sustiprina ir spartina teisinių sistemų integracinius procesus.

**Straipsnio tyrimo objektas** – Europos Bendrijos teisės principų taikymas administruojant viešąją saugumą.

**Straipsnio tikslas** – ištirti kai kurių Europos Bendrijos principų taikymo ypatumus policijai administruojant viešąją saugumą.

**Straipsnio uždaviniai:** 1) atskleisti Europos Bendrijos teisės policijai keliamus reikalavimus; 2) pristatyti kai kuriuos Europos Bendrijos principus; 3) ištirti jų

taikymo ypatumus policijai administruojant viešąją saugumą.

**Straipsnio hipotezė** – su spartėjančiais integracijos procesais bei kintančiu požiūriu į žmogaus teises, kaip į bendrąsias civilizacines vertybes, keičiasi ir visuomenės lūkesčiai, susiję su policija.

**Straipsnyje naudojami metodai:** *dokumentų analizės* metodas buvo taikytas tiriant Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatas, Europos Bendrijos konvencijas, sutartis, jų protokolus, etikos kodeksus, Lietuvos teismų nutarimus, viešosios nuomonės tyrimų kompanijų veiklos rezultatus, taip pat vertinant mokslines publikacijas ir mokslinius veikalus, taip siekiant retrospektyviai įvertinti Europos Bendrijos bendrųjų principų reikšmę viešojo saugumo administravimo srityje; *analitinis-kritinis* metodas padėjo išvelgti viešojo saugumo administravimo Lietuvoje trūkumus taikant Europos Bendrijos bendruosius principus; *lyginamuoju* metodu siekta įvertinti Lietuvos policijos padėtį, remiantis Europos Bendrijos teise.

## VIEŠOJO SAUGUMO, VIEŠOJO SAUGUMO ADMINISTRAVIMO IR POLICIJOS VEIKLOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE SAMPRATOS

Viešasis saugumas – socialiniai, teisiniai, organizaciniai, ekonominiai ir technologiniai veiksniai, siekiant apginti piliečius ir valstybę bei užtikrinti asmens ir turto saugumą. Viešojo saugumo politikos valdymo sritys yra šios: nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevencija ir kontrolė, viešosios tvarkos užtikrinimas, valstybės sienos apsauga ir nelegalios migracijos kontrolė, ekstremalių situacijų valdymas, Lietuvos Respublikos vadovybės ir oficialių svečių apsauga [3].

Viešojo saugumo administravimas – viešojo saugumo sričių valdymas, naudojant teisinę bazę, žmoniškumus, finansų išteklius, ryšių sistemą, vidaus kontrolės ir audito sistemas ir t. t.

Policijos veikla viešojo saugumo administravimo srityje – asmens bei viešosios tvarkos funkcijos užtikrinimas teisės aktais nustatyta tvarka (čia viešosios tvarkos funkcija suprantama „ne tik kaip viešosios tvarkos, bet ir kaip žmogaus teisių ir laisvių, visuomenės saugumo užtikrinimas, nusikalstamumo prevencija ir kontrolė“ [4, p. 185]), vadovaujantis demokratijos, teisės viršenybės ir pagarbos žmogaus teisėms principais, siekiant įgyti Lietuvos gyventojų pagarbą ir pasitikėjimą.

## POLICIJA EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS REGULIAVIMO ERDVĖJE

Lietuvai svarbu toliau sėkmingai tęsti Lietuvos administracinės teisės ir Europos Sąjungos teisės derinimo procesus. Tai yra būtina dėl valstybių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės reikalavimų nevykdymą. Teisės derinimas reiškia ne tik atskirų teisės šakų normų suderinamumą, bet ir pačios valstybės narės nacionalinės teisės kaip visumos ir jos teisės šakų darnią kaitą, atitinkančią Europos Sąjungos plėtros tendencijas.

Nacionalinės administracinės teisės derinimas yra ne tik vienos teisės sistemos normų inkorporavimo į kitą teisės sistemą teisinis faktas, bet ir vyraujančių teisės idėjų – teisės principų – įdiegimas į nacionalinę teisinę sistemą, veikiantis kitas teisinės visumos dalis: administracinės teisės normų įgyvendinimo praktiką, viešojo administravimo institucijų veiklą, žmoniškųjų resursų išteklius, administracinės teisės mokslo generuojantį potencialą ir t. t.

Policijos administracinės veiklos plėtotė susijusi su Šengeno *Acquis* reikalavimų įgyvendinimu patvirtintame Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. gruodžio 29 d. įsakymu Nr. 5-V-835 veiksmų plane. Jame pažymėta, kad nuo 1985 m. birželio 14 d. Belgija, Prancūzija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Vokietija Šengene (Liuksemburgas) susitarė (toliau – Šengeno sutartis) dėl laipsniško patikros bendro pasienio zonoje panaikinimo. 1990 m. birželio 19 d. konvencijoje dėl Šengeno sutarties įgyvendinimo (toliau – Šengeno konvencija) numatytos Šengeno sutarties įgyvendinimo priemonės sukuriant laisvo asmenų judėjimo erdvę. Pabrėžiama, kad negaišinamo asmenų judėjimo kliūčių panaikinimas sudaro didesnes galimybes ir nevaržomam asmenų, galinčių daryti ar jau padariusių „Šengeno teritorinėje erdvėje“ nusikalstamas veikas, judėjimui tarp valstybių, susitarusių dėl savo vidinių sienų lengvatinio teisinio režimo, todėl konvencija įtvirtina ir kompensuojamąsias priemones, skirtas sureguliuoti didesnio pavojaus Šengeno valstybių vidaus viešajam saugumui riziką. Sutartimi dėl Europos Sąjungos sutarties, Europos Bendrijų steigimo sutarčių ir kai kurių su jomis susijusių aktų pataisų, pasirašyta 1997 m. spalio 2 d., įsigaliojusia 1999 m. gegužės 1 d., Šengeno *acquis* buvo įdiegtas į ES teisinę sistemą ir tapo privalomas jos šalims narėms. Lietuvos ir kitų šalių narių Stojimo į Europos Sąjungą sutartyje B akto 3 straipsnyje yra numatyta, kad Stojimo sutarties I priede išdėstytas Šengeno *acquis* sąrašas yra privalomas ir taikomas nuo įstojimo dienos. Kitos Šengeno nuostatos bus taikomos naujosiose valstybėse narėse tik pagal šiuo tikslu priimtą Tarybos sprendimą, pasikonsultavus su Europos Parlamentu ir pagal taikomas Šengeno vertinimo procedūras patikrinus, ar būtina sąlyga dėl Šengeno išvardyto privalomo Šengeno *acquis* sąrašo nuo įstojimo į ES dienos, 2004 m. gegužės 1 d., Lietuva privalo taikyti Šengeno konvencijos 1, 3–7, (išskyrus 5 str. 1 d.), 13, 26, 27, 39, 44–59, 61–63, 65–69, 71–73, 75, 76, 82, 91, 126–130, 136 straipsnius ir kitus Šengeno *acquis* teisės aktus, susijusius su policijos veikla administruojant viešąjį saugumą. 2004 m. lapkričio 5 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime buvo patvirtinta „Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje“. Valstybės narės raginamos imtis visų reikiamų priemonių, kad kuo skubiau būtų panaikinta vidaus sienų kontrolė, jei bus įvykdyti visi reikalavimai taikyti Šengeno *acquis* ir 2007 m. pradės veikti antros kartos Šengeno informacinė sistema (SIS II).

Policijos bendradarbiavimo srityje Šengeno valstybės susitarė, kad policijos tarnybos sieks skatinti ir spartinti bendradarbiavimą, labiausiai: keičiantis informaci-

ja, kuri yra reikalinga organizuoti nusikaltimų prevenciją ir kitaip kontroliuoti nusikalstamumą; nagrinėjant bei tiriant baudžiamąsias bylas, teikti policijos ar teisinę pagalbą; stebint kriminalinį objektą, suteikti teisę jį persekioti abipus sienos, t. y. stebėti Šengeno konvencijos valstybių teritorijoje; nusikaltimo darymo metu suteikti teisę persekioti nusikaltėlius visoje Šengeno konvencijos valstybių teritorijoje; visose Šengeno valstybėse nustatyti registravimo korteles viešbučiuose.

1999 m. Amsterdamo sutartis perskirstė Europos Bendrijos ir valstybių narių galias teisingumo ir vidaus reikalų srityje bei įtraukė Šengeno teisiną į Europos Bendrijos teisės sistemą, todėl valstybės narės bei šalys kandidatės, tarp jų ir Lietuva, kurios, dar prieš tapdamos ES pilnateisėmis narėmis, privalo pasirengti taikyti Šengeno *acquis* nuostatas [5].

Todėl Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą ir Bendrijų Europos Bendrijos teisės principų taikymas sustiprina ir stiprina šalies policijos integracijos į nacionalinę teisinę sistemą procesus. Kartu reikėtų atkreipti dėmesį į policijos veiklos misijos įgyvendinimo sudėtingą situaciją dėl eurointegracinės įtakos bei Lietuvos socialinės kaitos nevienareikšmių padarinių, pavyzdžiui, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos 2005 m. su Lietuvos ir Didžiosios Britanijos rinkos ir viešosios nuomonės tyrimų kompanija „Baltijos tyrimai“ (toliau – kompanija „Baltijos tyrimai“) sudarė 3 metų sutartį dėl visuomenės nuomonės tyrimo „Požiūris į Lietuvos policiją“ vykdymo. Apklausos rezultatai jau yra naudojami ir vertinant policijos įstaigų veiklą administruojant viešąjį saugumą, rengiant ir tobulinant jų strateginius veiklos planus, numatant policijos veiklos perspektyvas, nustatant prioritetus ir pristatant policijos, kaip atviros institucijos, veiklą visuomenei.

2005 m. balandžio mėnesį atliktos apklausos rezultatų duomenimis, Lietuvos gyventojai mano, kad pirmąjį dėmesį policija turi skirti trim priemonių grupėms. Pirma, daugiau policininkų turėtų patruliuoti viešose vietose ir policija privalėtų greičiau reaguoti į pranešimus apie teisės pažeidimus. Antroje vietoje pagal svarbą minimos dvi priemonės, kurios siejamos su didesniu dėmesiu nusikaltimų prevencijai ir policijos reagavimu į gyventojų poreikius ir pastabas policijos veiklos gerinimo klausimais. Trečia pagal svarbą priemonių grupė – policininkų profesinės parengties gerinimas.

Daugiau nei ketvirtadalis Lietuvos gyventojų mano, kad policija turėtų skirti daugiau dėmesio eismo priežiūrai keliuose, dešimtadalis respondentų mano, kad policija turi atviriau informuoti visuomenę apie savo veiklą administruojant viešąjį saugumą.

Tyrimo duomenys rodo, kad Lietuvos gyventojų pasitikėjimas ar nepasitikėjimas policija pasiekė tam tikrą pusiausvyrą. 48 procentai pilnamečių Lietuvos gyventojų pasitiki policija, o 46 procentai – nepasitiki. Per pastaruosius metus pasitikinčiųjų dalis nepakito, o nepasitikinčiųjų padidėjo 1 procentu. 2 procentai respondentų mano, kad policija visiškai pasitiki, o 46 procentai – pasitiki, t. y. iš viso 48 procentai. Visiškai nepasitiki policija apie 8 procentai apklaustųjų, nepasitiki – 38 procentai.

Surinkti duomenys rodo didžiausią pasitikėjimo policija nuošimtį nuo 1996 m. sausio 1 d., kai policija pasitikėjo tik 22 procentai šalies gyventojų. Pažymėtina, kad tie, kurie per metus nukentėjo nuo nusikaltimų ir pažeidimų, policija dažniau nepasitiki, o nenukentę asmenys – dažniau pasitiki.

Lietuvos gyventojai dažniausiai minėjo keturias nepasitikėjimo policija pagrindines priežastis: policijos pareigūnai esti nesąžiningi, korumpuoti, susiję su nusikaltusiais asmenimis (tai nurodė kas trečias iš nepasitikinčiųjų); policija blogai dirba, nes negeba savo funkcijų ribose kontroliuoti nusikalstamumo ir atskleisti nusikaltimus padariusių asmenų; žmonės laiku nesulaukia policijos pagalbos, policijos pareigūnai nenusiteikę padėti žmonėms; policijos pareigūnai nemandagiai bendrauja su gyventojais.

Sociologai nurodo, kad senųjų Europos Sąjungos narių gyventojai policija pasitiki kur kas labiau negu naujųjų, pavyzdžiui, Suomijos policija 2004 m. vasarį nurodė pasitikį net 88 nuošimčiai šios šalies gyventojų, o Danijos policija – 86 nuošimčiai.

Europos administracinės teisės principai nustato administracinės teisės subjektų, kartu ir policijos, veiklos ribas administruojant viešąją saugumą visuomenėje. Pirmiausia administracinė teisė nustato viešojo administravimo institucijų veiklos principus, kurių taikymas remiasi viešojo teisėje pagrįstomis mokslinėmis rekomendacijomis, jų taikymo kriterijais.

Darytina išvada, kad policija, siekdama glaudžiau bendradarbiauti su bendruomene, turėtų veiksmingai reaguoti į visuomenės nuomonę. Tyrimai rodo, kad žmonės nebūtinai pirmiausia vertina objektyvius policijos veiklos administruojant viešąją saugumą rodiklius, tačiau jie ypač dėmesingi policijos įvaizdžiui. Romėnų filosofas Epiktetas Hierapolietis tiksliai apibūdino šį reiškinį, teigdamas, kad mūsų mąstymą ir veiksmus nulemia ne tiek daiktų tikrovė, kiek nuomonė apie šią tikrovę [6].

## **BENDRŪJŲ EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS PRINCIPŲ TAIKYMO YPATUMAI POLICIJAI ADMINISTRUOJANT VIEŠĄJĄ SAUGUMĄ**

Teisininkai pažymi, kad bendrieji Europos Bendrijos teisės principai susiformavo kilus būtinybei priimti sprendimus dėl klausimų, kurių aiškiai neaptarė Europos Sąjungos sutartys. L. J. Sciemanno nuomone [7, p. 4–10], Europos teisės bendrieji principai yra kilę iš Europos Sąjungos sutarties. Valstybėms narėms priimant ir naudojant pripažintus Europos teisės bendruosius principus, nacionalinėje teisėje tenka vadovautis Europos Sąjungos sutarties nuostatomis. Europos Sąjungos sutarties F straipsnis reikalauja iš Europos Sąjungos valstybių gerbti Europos žmogaus teisių konvencijos principus, pagrindines teises ir laisves, įtvirtintas valstybių nacionalinėse konstitucijose, kaip bendruosius Europos teisės principus.

Europos Sąjungos sutarties 215 (2) straipsnyje įtvirtinta tiesioginė nuoroda, kad Europos Sąjungos teisė išsirutulioja iš nacionalinės teisės principų, pažymi na-

cionalinės teisės principų svarbą kiekvienoje Europos Sąjungos valstybėje. Šie principai Europos Sąjungos teisėje yra teisę orientuojantys pradai [8; 9]. Jų akivaizdus vertingumas ir taikymo naudingumas buvo ne kartą patvirtintas Europos Teisingumo Teismo bei sulaukė jų norminio įtvirtinimo (Europos Bendrijos sutartyje įtvirtinti subsidiarumo ir proporcingumo principai). Toks jų paplitimas suponuoja nuomonę, kad jie gali būti pritaikyti ir valstybių narių vidaus teisėje, o ypač reglamentuojant viešojo valdymo santykius, todėl svarbu nagrinėti minėtų principų esmę ir jų taikymo galimybes administruojant viešąją saugumą.

Lietuvos teisės subsidiarumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, gero administravimo principai perimti iš kitų teisės sistemų. Mokslininkų nuomone, jų skyrimą į atskirą grupę iš dalies lėmė teisinio įtvirtinimo daugiareikšmiškumas. Šie principai įtvirtinti Europos Sąjungos Konstitucijoje, kurią Lietuvos Respublika ratifikavo, todėl jie gali būti vadinami tarptautiniais konstituciniais. Šie principai iš esmės pasireiškia visuose administraciniuose teisiniuose santykiuose ir yra ne tik valdymo proceso pamatas, bet ir valdymo subjektų tinkamo santykio su valdymo objektais matas. Konstitucinių teisės principų išskyrimui, administracinės teisės tolesnę evoliuciją skatinančių bei kontroliuojančių veiksmų idėjai pritaria ir prof. A. Urmonas: „Šie principai yra visos principų visumos pamatas [...] jie atlieka kontrolės funkciją, formuluojant ir taikant kitus, išvestinius, viešosios teisės principus“. Jis taip pat pabrėžia ir Europos Sąjungos principų įtaką Lietuvos administracinei teisei [10].

Prieš pradėdant analizuoti bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų ypatumus, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šie principai yra vienas iš pagrindinių Europos teisės šaltinių sudedamųjų dalių. Visi formalūs Europos Sąjungos teisės aktai niekada nebus tokie išsamūs, kad išspręstų visus praktikoje atsirandančius klausimus, ypač kai susiduriama su žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsauga. Tada Europos Teisingumo Teismas taiko bendruosius teisės principus.

**Proporcingumo principas.** Šis principas įtvirtintas 1997 m. Amsterdame pasirašytos Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnyje bei protokole Nr. 30 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Šio protokolo 1 straipsnis reikalauja, kad kiekviena Europos Sąjungos ir valstybės narės institucija „užtikrintų, jog būtų laikomasi proporcingumo principo, kuris numato, kad Europos Sąjunga nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Sutarties numatytų tikslų“. Kaip matyti, proporcingumo principas turi užtikrinti, kad valdžia išlaikytų tinkamą proporcingumą tarp siekiamų tikslų ir priemonių, kurias ji gali panaudoti tiems tikslams pasiekti.

K. Emiliou [11, p. 2], J. A. Usheris [12, p. 45] ir kiti autoriai teigia, kad proporcingumas nubrėžia pagrindinę teisingumo koncepciją, sustiprinančią individualių teisių apsaugą tiek nacionaliniu, tiek daugiau nei nacionaliniu (supranacionaliniu) lygiu, tačiau taip pat pripažįsta, kad sunku abstrakčiai apibrėžti tikslią šio principo reikšmę ir apimtį.

Įstatymų leidybos galių kontekste proporcingumas dažnai taikomas greta subsidiarumo nuostatų. Prie Amsterdamo sutarties pridėtame protokole Nr. 30 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo laikomasi nuostatos, kad kiekviena institucija, įgyvendindama jai suteiktus įgaliojimus, privalo garantuoti, kad būtų laikomasi subsidiarumo ir proporcingumo principų, kurie numato, kad Europos Sąjunga nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant Europos Sąjungos sutarties nustatytų tikslų. Ši Europos teisės norma pateikiama kaip proporcingumo apibrėžimas, ypač pabrėžiant klausimą, kaip Europos Sąjungos institucija privalo veikti, o ne aptariant jos veiklos padarinius. Europos Sąjungoje *proporcingumo principas* yra susiformavęs jau seniai ir žinomas kaip principas, kurio esmė – sankcija – turi atitikti padarytą teisės pažeidimą. Šiuo principu dažnai remtasi policijai ir kitoms teisėsaugos institucijoms taikant teisinę atsakomybę už padarytą priešingą teisei veiklą.

Proporcingumo principas neatskiriamas nuo teisingumo principo, nes įgyvendinant teisingumo principą reikalaujama, kad asmeniui skiriama nuobauda būtų proporcinga padarytam teisės pažeidimui. Teisingumas reikalauja, kad asmuo, padaręs priešingą teisei veiklą, neišvengtų atsakomybės, tačiau paskiriant jam bausmę būtų atsižvelgta į jo turtinę padėtį bei kitas teisės pažeidimo aplinkybes.

Visuomenės gaunama nauda turi būti didesnė už praradimus, patiriamus dėl vienokių ar kitokių valdžios veiksmų. Vadinasi, šis principas, taikant teisę, reikalauja iš valdžios institucijų atsižvelgti į viešojo ir privataus interesus pusiausvyrą, t. y. ieškoti tam tikro „*aukso vidurio*“ [13, p. 87].

Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad proporcingumo principas turi užtikrinti, jog viešoji valdžia išlaikytų tinkamą siekiamų tikslų ir priemonių, kurias ji gali panaudoti tiems tikslams pasiekti, proporcingumą. Policija, administruodama viešąją saugumą, vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Policijos veiklos įstatymu, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis bei kitais teisės aktais, tačiau šios policijos veiklos principų turinys nėra apibrėžtas. A. Andruškevičius pastebėjo, kad neįmanoma kontroliuoti principų laikymosi, jei jų turinys nėra aiškus. Tai lemia proporcingumo principo laikymosi problemą, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2005 m. gruodžio – 2006 sausio mėn. nepilnamečių kriminalinės justicijos padėčiai Lietuvoje analizuoti buvo atliktas kompleksinis sociologinis tyrimas. Tarp kitų atliekamo tyrimo klausimų norėta išsiaiškinti nepilnamečių teisės pažeidėjų kontaktus su kriminalinės justicijos pareigūnais. Kaip žinoma, dėl savo delinkventinio elgesio nepilnamečiai dažniausiai bendrauja su policijos pareigūnais. 50–58 procentų nepilnamečių policijos pareigūnų elgesį su jais vertino blogai ir labai blogai. 47–60 procentų respondentų mano, jog policija piktnaudžiauja valdžios galiomis, nes taip policijos pareigūnams lengviau surinkti įrodymus. Kriminalinės justicijos pareigūnai nurodo, kad nepilnamečiai patys išprovokuoja tokį pareigūnų elgesį, beje, taip mano

ir ketvirtadalis rizikos grupės vaikų, todėl labai svarbu pažinti proporcingumo principo turinį bei jo paskirtį.

Tarptautiniuose dokumentuose deklaruojama policijos pareigūnų teisė naudoti administracines prievartos priemones, tačiau draudžiamas žiaurus bei kankinantis elgesys. Štai 2001 m. rugsėjo 19 d. Europos Tarybos Komiteto priimtas Europos policininkų etikos kodeksas bei šio kodekso aiškinamasis priedas nustato, kad policijos pareigūnui suteikta teisė naudoti jėgą, tačiau draudžiama naudoti prieš asmenis smurtą, kankinti, naudoti nežmoniškus ar žeminančius žmogaus orumą elgesio aktus bei tokias bausmes.

Pastebima, kad policijai taikant teisės aktų normas kyla nemažai keblumų. Manytina, kad dėl Policijos veiklos įstatymo normų traktavimo įvairumo pareigūnai vengia naudoti policijos administracinės prievartos priemones. Policijos pareigūnai teigia, kad šaunamojo ginklo beveik niekada nenaudoja, o guminė lazda nešiojama kaip prevencijos priemonė. Pareigūnai pasigenda konkrečių metodinių nurodymų, kaip naudoti administracinės prievartos priemones. Policijos veiklos įstatyme numatytos sąlygos, kai policininkas turi teisę naudoti policijos prievartos priemones, tačiau šios sąlygos yra nekonkrečios. Be to, nėra teisės aktų, kuriuose būtų detaliai nurodyta administracinių prievartos priemonių naudojimo metodika. Dėl šių priežasčių eiliniai pareigūnai bijo naudoti policijos priemones dėl galimų nemalonumų ir varginančio proceso, kuris pradedamas panaudojus šias priemones [14].

Policijos funkcija, kuri iš esmės yra ne kas kita kaip veikla, skirta atkurti tvarką, visuomet siejama su oficialiu prievartiniu poveikiu individui, pažeidžiančiam nustatytą tvarką užtikrinančias normas, arba užkertant kelią tokiems pažeidimams. Ji įgyvendinama taikant specialius oficialios prievartos metodus arba sudarant aplinkybes, akivaizdžiai rodančias tokios prievartos panaudojimo galimybę. Prievartos oficialumo pagrindas yra atitinkama socialinė norma. Tradiciškai šia socialine norma laikoma objektyviosios teisės norma arba įstatymas. Ar ši funkcija išnyksta, jeigu santykiai susiklosto kitų normų pagrindu? Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo praktikoje konkretizuoja proporcingumo principo taikymo ypatumus. 2001 m. spalio 2 d. nutarime Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas išaiškino: „įstatymų leidėjas, nustatydamas administracinę atsakomybę už teisės pažeidimus, privalo laikytis Konstitucijoje įtvirtintų principų. Visa teisės sistema turi būti grindžiama konstituciniu teisinės valstybės principu, kuris suponuoja ir nustatytos teisinės atsakomybės proporcingumą“ [15]. Be to, už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus. Konstituciniai principai reiškia ir tai, kad tarp siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų turi būti teisinga pusiausvyrą (proporcija). Šie principai neleidžia nustatyti už teisės pažeidimus tokių nuobaudų, kurios būtų akivaizdžiai neproporcingos teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui [16]. Minėtu nutarimu Konstitucinis Teismas pripažino,

jog ginčijamoje ATPK 269 straipsnio 4 dalies nuostatoje [17] nustatyta administracinė bylų teisenos užtikrinimo priemonė nedera su proporcingumu, kartu ir su konstituciniu teisinės valstybės, principu. Atsižvelgdamas į tai, Konstitucinis Teismas pripažino, jog minėto straipsnio nuostata (jeigu priimamas nutarimas skirti baudą, vairuotojo pažymėjimas negražinamas iki bus sumokėta paskirta bauda) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintam teisinės valstybės principui. Remiantis proporcingumo principu, asmens teisės gali būti apribotos tik tiek, kiek yra būtina viešiesiems interesams ginti. Tarp pasirinktų priemonių ir siekiamo teisėto ir visuotinai svarbaus tikslo privalo būti protingas santykis. Šiam tikslui pasiekti gali būti nustatytos tokios priemonės, kurios būtų pakankamos ir ribotų asmens teises ne daugiau negu būtina.

Konstitucinis Teismas išaiškino: teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia, kad visos valstybės institucijos (ir policija) turi veikti remdamasis ir vadovaudamasis teise, užtikrinančia žmogaus teises ir laisves, paisoma prigimtinio teisingumo. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti [18].

Konstitucinio Teismo praktika tiksliai apibrėžia proporcingumo principo turinį ir šio principo taikymo teisinius reikalavimus teisės subjektams (kartu ir policijai).

Kalbant apie policijos administracinių teisės aktų taikymą, tikslinga pažvelgti ir į Lietuvos administracinių teismų praktiką. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo konsultacijoje aiškina [19], kad Lietuvos Respublikos ATPK 30 straipsniu organams (pareigūnams), nagrinėjantiems administracinių teisės pažeidimų bylas, suteikta teisė, atsižvelgiant į įstatyme nustatytas atsakomybę lengvinančias bei kitas įstatymų nurodytas lengvinančias aplinkybes, vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais, paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali, paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje arba visai neskirti administracinės nuobaudos. Tokį sprendimą privalo motyvuoti jį priėmęs pareigūnas. Sprendimą pavesta sankcionuoti apylinkės teismo teisėjui. To neįvykdžius nutarimas neišsiteisėja. Kaip matyti, šis straipsnis suteikia teismams diskreciją taikant sankcijas, jei, jų nuomone, konkrečiu atveju įstatymo numatyta sankcija yra per griežta, o kitiems teisės subjektams (policijai) suteikia diskreciją motyvuoti sprendimą paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, atsakydamas į klausimą, kaip atskirti sunkesnę administracinę teisės pažeidimą nuo nesunkaus dėl LR ATPK 33 straipsnio taikymo, išaiškino, kad „administracinėje teisėje galioja principas, kad nuobauda turi būti proporcinga padaryto teisės pažeidimo sunkumui, t. y. jo pavojingumui, todėl LR ATPK numatytų pažeidimų sunkumas gali būti įvertinamas pagal už juos numatytas sankcijas,

t. y. kuo griežtesnė sankcija, tuo sunkesnis (pavojingesnis) yra pažeidimas. Todėl ir taikant sankciją už kelis padarytus pažeidimus, kurių bylas nagrinėja tas pats organas, galutinai šiam asmeniui skiriama nuobauda parenkamos sankcijos, nustatytos už sunkesnią iš padarytųjų administracinių teisės pažeidimų, ribose“ [20]. Jei- gu pripažinsime, kad atsakomybė turi būti proporcinga siekiamiems tikslams ir visuomenės gaunama nauda turi būti didesnė už praradimus, patiriamus dėl vienokių ar kitokių neteisėtų veiksmų, tai proporcingumo principas išvelgiamas ir LR ATPK 17 straipsnyje, kuriame numatyta, kad *administraciniu teisės pažeidimu nelaikomas veikimas, kuris, kad ir numatytas LR ATPK arba kituose norminiuose aktuose dėl administracinių teisės pažeidimų, bet padarytas būtinojo reikalingumo būklėje, tai yra siekiant pašalinti pavojų, gresiantį valstybinei ar viešajai tvarkai, nuosavybei, piliečių teisėms ir laisvėms bei nustatyti valdymo tvarkai, jeigu šis pavojus tomis aplinkybėmis negalėjo būti pašalintas kitomis priemonėmis ir jeigu padaryta žala yra mažiau reikšminga negu išvengtoji žala.*

Lietuvos administraciniai teismai, atliekantys policijos administracinės praktikos teisėtumo kontrolę, nepateikė kitokios nuomonės dėl proporcingumo principo taikymo.

Priimdamas sprendimus policijos pareigūnas turi užtikrinti, kad priemonės, kurių imamasi, yra proporcingos siekiamam tikslui. Policijos pareigūnas turi ypač vengti apriboti piliečių teises, kai tie apribojimai nėra pagrįsti teise. Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekse nustatyta, kad policijos pareigūnas savo tarnybinėje veikloje gali naudoti jėgą tik tuo atveju, kai tai neišvengiama, ir tik teisėtam tikslui pasiekti; į asmens privatų gyvenimą kištis tik neišvengiamo būtinumo atveju ir tik siekiant teisėto tikslo; būti teisingas, nešališkas, užtikrinti, kad jo priimami sprendimai būtų teisėti ir objektyvūs, be savanaudiškų paskatų.

Tenka konstatuoti, kad policija dažnai atsiduria tokioje situacijoje, kai reikia užtikrinti ir žmogaus teises bei teisingumą. Konkrečios situacijos dažnai būna sudėtingos, tenka derinti gana skirtingus dalykus, pavyzdžiui, policija iš karto turi garantuoti tiek nukentėjusio, tiek įtariamo įvykdžius nusikaltimą asmens teises. Abu šie asmenys yra baudžiamojo proceso santykio dalyviai ir turi atitinkamų teisių bei pareigų. Įvairiose situacijose, kartais ir prieštaringose, atlikdami įvairius procesinius ir operatyvinius veiksmus policijos pareigūnai turi vadovautis bendraisiais žmogaus teisių apsaugos principais.

Taigi nesvarbu, kokius su žmogaus teisių apsaugos funkcija susijusius veiksmus atliktų policijos pareigūnas, vis tiek jis turi vadovautis nediskriminavimo, nekaltumo prezumpcijos principais. Visų lygių pareigūnai privalo elgtis taip, kad nepažeistų Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje, II, III, IV, XIII skirsnuose įtvirtintų žmogaus teisių. Pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 1 straipsnį valstybė garantuoja kiekvienam jos jurisdikcijoje esančiam žmogui teises ir laisves. Vadinas, valstybė turi būti pajėgi fiziškai užtikrinti skelbiamas teises, bet žmogaus teisių ir laisvių deklaravimas ir valstybės jėgos, be kurios ne-

įmanoma įgyvendinti šių teisių ir laisvių, apribojimas yra sunkiai suderinami dalykai.

**Teisinio tikrumo principas.** Administracinė valdžia privalo savo administraciniais aktais išreikšti pagarbą teisėtiems lūkesčiams, kuriuos tauta jai patiki. Tokiu būdu žmonės įgyja teisėtas teises, kurios iš esmės reiškia, kad administraciniai aktai neturi retrospektyvinės galios, išskyrus įstatymo įsakmiai nustatytais atvejais arba jei administracinio akto galiojimas atgaline data yra skirtas tenkinti asmens interesą.

Pagal šį principą valstybinės valdžios ir valdymo institucijos privalo užtikrinti, kad asmenys galėtų išsiaiškinti teisės normas, kurios jiems skirtos, ir turėtų galimybę pagrįstai numatyti tiek šių normų buvimą, tiek jų aiškinimo bei taikymo būdą. Su teisinio tikrumo principu yra glaudžiai susijęs teisėtai suteiktų teisių (*vested rights*) principas – jei teisės buvo suteiktos asmeniui teisės norma, tai jų neleidžiama panaikinti ar suvaržyti vėlesniais teisės aktais. Tai susiję ir su teisės akto negaliojimo atgal taisykle: teisės aktai visuomet laikomi neturinčiais atgalinės galios, išskyrus tam tikras griežtas ir siauras išimtis (pvz., kai panaikina veikos baudžiamumą ir švelnina bausmę).

Teisinio tikrumo principas suprantamas labai plačiai ir apima teisėtų lūkesčių apsaugos koncepciją bei atgalinio negaliojimo principą. Viename iš savo sprendimų Europos Teisingumo Teismas nustatė, kad teisinio tikrumo principas trukdo įsigaliooti Europos Sąjungos teisės aktui ankstesne nei jis buvo paskelbtas data [21]. Nepaisant to, kad Europos Sąjungos sprendimų atgalinis galiojimas nėra griežtai uždraustas, Europos Teisingumo Teismas pabrėžė, kad tokio pobūdžio sprendimai turi tinkamai pagrįsti norimo atgalinio galiojimo priežastis.

Europos Teisingumo Teismas teisinio tikrumo principą taiko siekdamas užtikrinti, kad Europos Sąjungos institucijos tiems asmenims suteiktų teisę nustatyti savo tikrąją padėtį. Antai byloje *Fox, Campbell ir Hartley prieš Didžiąją Britaniją* Komisija išvadoje nurodė, kad Vyriausybė nepateikė informacijos, kuria remiantis būtų galima nustatyti, jog pareiškėjai buvo įtariami teroristine veikla pagrįstai ir objektyviai [22]. Tam pritarė ir Europos Teisingumo Teismas, savo išvadoje nurodęs, kad buvo pažeistas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5.1. straipsnio (trys pareiškėjai buvo areštuoti ir sulaikyti pagal kovos su teroristine veikla įstatymus dėl atvejų, susijusių su situacija Šiaurės Airijoje). Šie įstatymai suteikė teisę policijai areštuoti kiekvieną asmenį, įtariamą dėl teroristinių veiksmų. Pareiškėjai buvo apklausti sulaikymo metu ir vėliau paleisti. Jie teigė, kad valdžios įgyvendinami nacionaliniai įstatymai prieštarauja Konvencijos 5.1c straipsniui ir kad jų areštas nebuvo paremtas pagrįstu įtarimu) turinys. Kaip matyti, toks valstybės nesugebėjimas užtikrinti žmogaus teisių apsaugą rodo teisinio tikrumo principo pažeidimą.

Kitas teisinio tikrumo sąvokos aspektas – teisės akto atgalinio negaliojimo ir teisėtai suteiktų teisių principai. Kaip Europos Teisingumo Teismas nutarė *F.-K.* bylos sprendime [23], pagrindinis teisinio tikrumo princi-

po tikslas – užtikrinti, kad jokia viešojo administravimo institucijos (policijos) patvirtinta priemonė nebūtų taikoma subjektams tol, kol šie apie ją nesužinos. Tame pačiame sprendime nustatyta, kad išimtiniais atvejais atgalinis galiojimas yra leidžiamas, jei tai reikalinga siekiant tam tikro tikslo ir jei yra užtikrinti teisėti lūkesčiai.

Teisėtai suteiktos teisės (*vested rights*) yra tokios teisės, kurias asmeniui suteikia teisės norma ir kurių neleidžiama policijos naudojamomis priemonėmis bei atliekamais veiksmais panaikinti ar suvaržyti. Jos išplečia teisės akto atgalinio negaliojimo taisyklę. Kol aiškiai neįrodoma kitaip, teisės aktai visuomet laikomi neturinčiais atgalinio veikimo galios. Ši taisyklė neleidžia Europos Sąjungos teisės aktams įsigaliooti anksčiau negu jie yra paskelbiami.

Teisėtų lūkesčių principo sąvoka yra labai artima teisinio tikrumo principo terminui. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas paimtas iš Vokietijos administracinės teisės (*Vertrauensschutzprinzip*) ir reiškia, kad tuomet, kai teisinė sistema asmenį įtikina, jog jis pasieks tam tikrą rezultatą, jei veiks vadovaudamasis teisės normomis, šie lūkesčiai turi būti apsaugoti.

Teisėtų lūkesčių principui taikomi tam tikri apribojimai. *Pirma*, pagrįstumo patikrinimas, t. y. Europos Sąjungos teisė saugo tik atsargaus ir supratingo individo teisėtus lūkesčius. Tinkamai parengtas ir kvalifikuotas policijos pareigūnas turėtų numatyti, kad priimtas Europos Sąjungos teisės aktas gali daryti įtaką jo interesams. Vadinas, tokį aktą priėmus jis negalėtų remtis teisėtų lūkesčių taisykle [24, 116]. *Antra*, teisėtų lūkesčių principu galima remtis tik tuomet, kai lūkesčiai teisėti.

Lietuvos teisinėje praktikoje teisinio tikrumo principas nebuvo labai plačiai naudojamas lyginant su Europos Bendrijos teise. 1999 m. kovo 4 d. Konstitucinio Teismo nutarime dėl asmenų, praeityje susijusių su Sovietinėmis saugumo struktūromis, veiklos ribojimo atitikimo Konstitucijai buvo išreikšti teiginiai, susiję su teisinio tikrumo principo įtvirtinimu Lietuvos Respublikos teisėje: teisės aktai, reglamentuojantys buvusių saugumo tarnybų darbuotojų dabartinę veiklą, turėtų atitikti proporcingumo, teisinio tikrumo principus; priimant įstatymus, būtina laikytis esminių teisės principų. Antai teisinio tikrumo principas reikalauja, kad teisinių santykių subjektai būtų tikri dėl savo teisinės padėties. Priimant minimus įstatymus, sudėtinis teisinės valstybės koncepcijos teisinio tikrumo principas akivaizdžiai pažeistas [25].

2002 m. lapkričio 25 d. Konstitucinis Teismas nutarime dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo atitikimo Konstitucijai išaiškino, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – tai universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, tačiau neatsiejami teisinės valstybės principo elementai taip pat yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas. Neužtikrinus teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise [26].

A. Charlesworth'as ir kiti autoriai teisinį tikrumą apibūdina kaip vykdomosios valdžios institucijų (policijos) pareigą užtikrinti, kad teisės normos būtų taikomos atsižvelgiant į pagrįstą jų buvimą, tam tikrą aiškinimo bei taikymo būdą [27, p. 122]. Šis reikalavimas yra reikšmingas Europos Sąjungos teisės normų taikymo praktikoje, nes teisinio tikrumo numatyti kriterijai yra tarsi reikalavimai, kurių privaloma griežtai laikytis tais atvejais, kai policijos vykdoma veikla gali sukelti tam tikrų pagrindinių žmogaus teisių pažeidimo pasekmių, sumažinti visuomenės pasitikėjimą.

Sprendžiant šio principo taikymo problemas Lietuvos policijos veikloje tikslinga išsami studija, nes problemos požymiai akivaizdūs. 2006 m. balandžio 25 d. Lietuvos policijos profesinė sąjunga ir Muitinės darbuotojų profesinė sąjunga kreipėsi į Lietuvos Respublikos Prezidentą, siekdamas atkreipti dėmesį į esamas problemas ir prašydamos suprasti ir diskutuoti valstybę ištikusios socialinės partnerystės ir pasitikėjimo valstybės tarnyba krizės klausimais. Pateiktame kreipimosi tekste nurodoma: 2005 metų rugsėjo 29 d. Lietuvos policijos, muitinės, valstybės sienos apsaugos tarnybos, pataisos įstaigų pareigūnams bei valstybės tarnautojams atstovaujančios profesinės sąjungos pasirašė nutarimą, kuriuo buvo siekiama atkreipti dėmesį į neteisėtą valstybės politiką reglamentuojant pareigūnų bei kitų valstybės tarnautojų socialines garantijas bei nuosavybės teisės pažeidimus. Iškelti reikalavimai, kuriais siekiama apsaugoti mūsų atstovaujama visuomenės dalį nuo piktnaudžiavimų teise ir manipuliacijų žmonių nuosavybės garantijomis, jų teisėtai lūkesčiais. Vyriausybei ir toliau ignoruojant teisėtus reikalavimus ir lūkesčius [28], savo teises teko ginti teismuose. 2004 m. gruodžio 13 d. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad įstatymai bei Vyriausybės nutarimai, kuriais remiantis 2002–2004 metais buvo mažinamas pareigūnų ir valstybės tarnautojų darbo užmokestis, prieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tačiau iki šiol pareigūnai priversti ir toliau bylinėtis administraciniuose teismuose. 2005 metų pabaigoje, išnaudoję visas teises bei organizacines priemones, pareigūnai buvo priversti imtis radikalių, tačiau teisėtų ir demokratinėje valstybėje priimtinių priemonių – viešų protesto akcijų. Pareigūnai, aktyviai palaikomi visuomenės, pasiekė to, kad Vyriausybė išpareigojo plėtoti socialinę partnerystę su profesinėmis sąjungomis, spręsti pripažintas problemas, dalykiškai koordinuoti veiksmus dvišalėje taryboje. Deja, 2006 metų vasario mėnesį Vyriausybė vienašališkai atmetė siūlymus nediferencijuoti minimalaus mėnesinio atlyginimo. Buvo ignoruota teisė siekti sutarimų reglamentuojant bei nustatant pareigūnų ir kitų valstybės tarnautojų darbo užmokestį bei kitas esmines socialines garantijas. Netrukus ydingos metodikos įteisinimo kryptimi, siekiant užkirsti kelią tolygiam pareigūnų ir valstybės tarnautojų atlyginimų didėjimui, priklausančiam nuo valstybės socialinės ekonominės gerovės, buvo žengtas dar vienas žingsnis – įregistruotos ir šiuo metu svarstomos Darbo kodekso, Valstybės tarnybos įstatymų pataisos, kuriomis siekiama minimalų mėnesinį atlyginimą, nuo kurio skaičiuojamas

pareigūnų ir valstybės tarnautojų darbo užmokestis, pakeisti baziniu mėnesiniu atlyginimu.

**Teisėtų lūkesčių principas.** Jei teisinė sistema asmenį įtikina, kad jis pasieks tam tikrų rezultatų, jei veiks vadovaudamasis nustatytais normomis, šie lūkesčiai turi būti apsaugoti. Tokie lūkesčiai privalo būti teisėti ir pagrįsti, jais neturi būti piktnaudžiaujama. Vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtintų teisinės valstybės principų yra teisinio saugumo principas. Jis reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius.

Teisėtų lūkesčių principo paskirtis – laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise. Analizuojant šį principą pažymėtini du aspektai. Pirma, teisinio saugumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus pačiam teisiniam reguliavimui. Jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai. Žemesnio lygmens teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnio lygmens teisės aktams ir, žinoma, negali prieštarauti Konstitucijai. Teisės norminiai aktai turi būti nustatyta tvarka paskelbiami, visiems teisiniams santykių subjektams turi būti suteikta galimybė susipažinti su jais. Antra, šis principas apima ir keletą reikalavimų, susijusių su teisinio reguliavimo galiojimu. Pagal šį principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų ir normų, būtina, *inter alia*, laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių, turi būti užtikrinamas jurisprudencijos tęstinumas. Teisinio saugumo principo turi laikytis visos valstybinės valdžios institucijos, pirmiausia Seimas, kaip įstatymų leidėjas, reguliuodamas Konstitucijoje įtvirtintų asmens teisių ir laisvių įgyvendinimą, kad nebūtų pabloginta asmens teisinė padėtis, kad nebūtų paneigtos įgytos teisės, teisėti interesai bei teisėti lūkesčiai. Teisinio saugumo principas suponuoja ir tai, kad jei dėl valstybinės valdžios institucijų veiksmų ar sprendimų pažeidžiamas asmens teisės, asmeniui turi būti garantuota šių teisių veiksminga teisminė gynyba.

Praktika rodo, kad teisėkūros procese teisės principų reglamentavimo spragos sukūrė prielaidas administracinius teisės aktus (ypač ATPK) itin dažnai keisti, papildyti ar kitaip revizuoti, o tai skatina teisinį nihilizmą, įstatymų negerbimą ir žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus. Kiekybiniai teisėkūros rodikliai rodo, kad daugiau kaip du trečdaliai naujai priimtų įstatymų vienaip ar kitaip keičiami arba papildomi visuomenei net nespėjus susipažinti su jų tekstais ir reikalavimais. Reikia pažymėti, kad iki šiol galiojantis Administracinių teisės pažeidimų kodeksas pirmumą teikia valdžios imperatyvui, o ne žmogiškosioms vertybėms, įpareigoja policiją bei kitas viešojo administravimo institucijas vykdyti teisingumo funkciją, kurią pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją turi vykdyti teisminė valdžia. Richardas J. Pierce'as išskyrė principą „*niekas negali būti teisėjas savo byloje*“ [29, p. 25]. Institucija, priimanti sprendimą, dalyvauja dviejų šalių ginče, kartu tapdama šalimi,

kurios veiksmus vertinti skirtas kitos šalies reikalavimas, ir taip tampa teisėja savo byloje. Tai prieštarauja šalies Konstitucijai ir teisinės valstybės siekiui.

Pažymėtinas ne mažiau svarbus teisinio saugumo užtikrinimo aspektas – policijos pareigūno negalima laikyti teisingumo funkciją vykdančiu teisės subjektu. Policijos pareigūnas yra visuomenės narys, jis, kaip ir kiekvienas visuomenės atstovas, turi teisę ginti savo teises, teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius.

Visuotinai pripažįstama, kad teisinio saugumo principo paskirtis – užtikrinti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise. Ne mažiau svarbu ir tai, kad patys policijos pareigūnai pasitikėtų savo valstybe ir teise.

## IŠVADOS

1. Lietuvos policija patyrė tarptautinės integracijos nežinomų reiškinių poveikį, todėl strateginiu lygiu tiksliau mąstyti ne apie naujų reiškinių formas, nes jos keičiasi labai greitai, ir net ne apie jų turinį, nes jis yra nestabilus, o apie pokyčių ištakas, bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų paskirtį bei šių principų neatidėliotą įgyvendinimo mechanizmą.

2. Siekiant veiksmingai įgyvendinti policijos misiją, atitinkančią visuomenės lūkesčius bei Europos standartus, policijos sistemoje būtina atlikti studiją, kuri padėtų išvengti fragmentiškų ir nenuoseklių struktūrinių kaitaliojimų, vadinamų „*reformomis*“, bei sudarytų teisinę galimybę policijos pareigūnų teisiniui saugumui, teisiniui tikrumui bei teisėtiems lūkesčiams. Ši studija turėtų būti mokslininkų ir teisės praktikų bendras projektas.

3. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme ir kituose teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešojo administravimo institucijų veiklą visuomenės saugumo srityje, būtina teisiškai įtvirtinti Bendruosius Europos Bendrijos teisės principus bei tiksliai apibrėžti veiklos principų turinį.

4. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai funkcionuoja kartu ir vienas kitą veikia, todėl tikslinga analizuoti ir kitų principų: gero administravimo, subsidiarumo, įgyvendinimo problemą visuomenės saugumo srityje.

## LITERATŪRA

1. **Vadapalas V., Jočienė D.** Europos Sąjungos teisė ir Lietuva. – Vilnius: Justitia, 2002.
2. **Andruškevičius A.** Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
3. [http://www.vrm.lt/uploads/media/viesojo\\_saugumo\\_strategija\\_02.doc](http://www.vrm.lt/uploads/media/viesojo_saugumo_strategija_02.doc)
4. **Lietuvos Respublikos** Konstitucijos komentaras (2 dalis) / ats. red. K. Jovaišas. – Vilnius: Teisės institutas, 2002.
5. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>
6. **Tidikis R.** Policijos mokslų sisteminimo metodologinės prielaidos // Jurisprudencija. 2002. T. 35(27).
7. **Scieman L. J.** The Application of General Principles of Community Law by English Courts // The European Advocate. 1996. No. 7.

8. **Nelsen B. F., Stubb A.** The European Union: readings on the theory and practice of European integration. 3rd ed. – Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.
9. **Arnall A.** European Union law. 4th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2000.
10. **Urmonas A.** Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas // Jurisprudencija. 2002. T. 36(28).
11. **Emiliou K.** The principles of proportionality in European Law. – Kluwert, 1996.
12. **Usher J. A.** General principles of EC Law. – London and New York: Addison Wesley Longman Limited, 1998.
13. **Ellis E.** The Principles of Proportionality in the Law of Europe. – London, 1999.
14. **Misiūnas E.** Smurtavimą prieš policiją skatinantys veiksniai // Jurisprudencija. 2002. T. 35(27).
15. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 85-2977.
16. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105-3318.
17. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisės pažeidimų kodeksas: oficialus tekstas su pakeitimais ir papildymais iki 2003 m. spalio 6 d. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
18. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 105-318.
19. **Administracinių** teismų praktika Nr. 2. – Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002.
20. **Administracinių** teismų praktika Nr. 1. – Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001.
21. CJCE 10 marche 1993, *Diverinste SA v Administration Principal de Aquanas e Impuestos Especiales de la Junguera*, Aff. C-260/91, Rec. 342.
22. CJCE 30 August 1990, *Fox, Campbell and Hartley v Great Britain*, Aff. 124/91, Rec. 182.
23. CJCE 27 November 1997, *F.-K. v Germany*, Aff. 101/85, Rec. 186.
24. Cairns W. Introduction to European Union Law. – London, Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1997.
25. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ 1 ir 2 straipsnių, 3 straipsnio 2 dalies, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnio 1 ir 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 23-666.
26. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 69 str. 2 dalies atitikties Lie-

tuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 113-5057.

27. **Charlesworth A., Cullen H.** European Community Law. – London: Blackstone, 1994.
28. [www.tardytojai.lt/render.php/news.read.387](http://www.tardytojai.lt/render.php/news.read.387)
29. **Pierce J. R.** Administrative Law and Process. Second edition, 1992.

## **PECULIARITIES OF APPLYING SOME GENERAL EUROPEAN COMMUNITY PRINCIPLES IN ADMINISTRATION OF PUBLIC SECURITY**

**Remigijus Kalašnykas\***

**Ieva Deviatnikovaitė\*\***

Mykolas Romeris University

### **S u m m a r y**

After the Republic of Lithuania became the member of European Union, Police as other institutions of Law and Order must realize constitutional strategic goals of Lithuanian Government, one of these goals is to guarantee public security and public order.

The authors of this article propose the conception of public security, analyze the aspects of applying some European Community principles to the changeable Lithuanian public law and examine their results to the conditions of the activities of public administration subject system (especially police) which is the main factor in the guarantee of public security. This article seeks to reveal the defaults of public security administration in applying the principles of the European Community. Here is the hypothesis of this article – on the basis of fast integration processes and changeable attitude to the human rights as common virtues changes the attitude of the society to the police as well. In the opinion of the authors, in accordance with changeable social legal orientations, principles of European law, which influence the whole national legal system, the activities of public administration institutions, especially in the sphere of public security administration, must be organized newly.

Topicality of the article comes from requirements and tasks of European Union to develop various spheres of public administration. Here we can see one of the main problems – transformation of general European Community principles and their control functions in the sphere of administrative police activities.

The authors came to the conclusion that the government safeguarding human rights and freedoms must harmonize and develop the functions of separate public administration spheres, especially public security sphere. It is recommended to consolidate the principles of European Community and clearly to determine the content of activity principles in the enactments of the Republic of Lithuania, which regulate activity of public administration institutions in the sphere of public security. Moreover, it is recommended to analyze the problem of implementing other principles – such as right administration and subsidiary – in the sphere of society security. It is necessary to stimulate the confidence of society and police officers in government and in law.

**Keywords:** general legal principles of European Community, public security, public security administration.

---

\* Lecturer of the Department of Administrative Law and Procedure of Faculty of Law of Mykolas Romeris University.

\*\* Lecturer of the Department of Administrative Law and Procedure of Faculty of Law of Mykolas Romeris University.