

TEISINIO REGLAMENTAVIMO ĮTAKA EKSTREMALIŲ SITUACIJŲ VALDYMO VEIKSMINGUMUI

Doktorantė Birutė Pitrėnaitė

*Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 29
Elektroninis paštas bir.pitrenaite@mail.ru*

Pateikta 2006 m. vasario 20 d., parengta spausdinti 2006 m. gegužės 5 d.

Santrauka. Šiuolaikinė valstybė, kaip pagrindinis šalies nacionalinio saugumo garantas, turi gebėti veiksmingai valdyti šalį ne tik palankiu metu, bet ir ekstremaliose situacijose. Pastarųjų metų valstybių veikla likviduojant ekstremalių situacijų (taifūnų Pietryčių Azijoje, uraganų JAV bei Centrinėje Amerikoje) padarinius rodo pasiruošimo šiai veiklai spragas bei trūkumus.

Lietuva nėra įvardytų gamtinių katastrofų zonoje, bet taip pat turi tobulinti savo pasirengimą tinkamai veikti panašiose situacijose, nes to reikalauja didėjanti terorizmo grėsmė, galimi politiniai nesklaidumai bei militarizacija kaimyninėse šalyse.

Vienas iš pagrindinių veiksnių, lemiančių valstybės veiklos efektyvumą ekstremalių situacijų metu, yra šių veiklų reglamentuojanti teisinė bazė.

Straipsnyje nagrinėjami kai kurie galiojančių įstatymų trūkumai ir netikslumai bei galimos jų pasekmės valstybės valdymo veiksmingumui nepaprastosios ir karo padėties metu.

Pagrindinės sąvokos: ekstremalioji situacija, žmogaus teisės ir laisvės, apribojimai, nepaprastoji padėtis, karo padėtis.

ĮŽANGA

Dar senovės Romoje teigta, kad *justitia est fundamentum regnorum* (teisingumas yra valstybės pagrindas), o tai reiškia, kad valstybė turi sukurti tokius įstatymus, kurie leistų užtikrinti žmogaus ir piliečio teises bet kokiose situacijose. Tačiau, nepriklausomai nuo valstybių išsivystymo, pasirengimo įvairioms sąlygoms lygio, nuo gamtinių sąlygų, gana dažnai susidaro tokios situacijos, kada sunku užtikrinti gyventojų saugumą ir teises. Tai liudija ir pastarųjų metų ekstremalios situacijos Pietryčių Azijoje, JAV ir Centrinėje Amerikoje, Prancūzijoje bei kitose valstybėse. Etniniai ir religiniai neramumai, teritoriniai ginčai, nevykusios ar sužlugusios reformos, valstybių irimas, politinė įtampa gali sukelti vietinį ir regioninį nestabilumą [1]. Iš tokio „karštojo taško“ kylanti įtampa gali išplisti į kaimynines šalis, todėl, norint užtikrinti teisingumą neįprastomis sąlygomis, būtina maksimaliai sutelkti valstybės pastangas piliečių gerovės labui, o tai reikalauja tam tikram laikui

dalinai apriboti jų teises, įvedant šalyje nepaprastąją ar net karo padėtį.

Perėjimas nuo įprastų sąlygų į nepaprastąją ar karo padėtį lemia tam tikrus valstybės valdymo pakeitimus, o perėjimo sparta priklauso ir nuo teisinės bazės, reglamentuojančios šį procesą, jo trukmę bei kokybę, ir nuo praktinių priemonių.

Lietuva šiai problemai spręsti atliko tam tikrus darbus – Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – ir Seimas) priėmė Nepaprastosios ir Karo padėties įstatymus, Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – ir Vyriausybė) – juos detalizuojančius poįstatyminius aktus. Tačiau šiuose aktuose trūksta kai kurių teisinių nuostatų, tai gali neigiamai paveikti valstybės valdymą ir apsunkinti perėjimo į atitinkamas padėtis procesą, pailginti perėjimo laikotarpį bei pasiruošimą valstybės valdymui šiose situacijose.

Išnagrinėjus esamą bibliografiją, galima teigti, kad šis valstybės valdymo aspektas nenagrinėtas, nėra jokių mokslinių darbų, nagrinėjančių šią problemą. Atsižvel-

giant į esamą situaciją šioje srityje, jos ištyrimo laipsnį, straipsnyje sprendžiami šie pagrindiniai uždaviniai:

- analizuojama valstybės valdymo specifika įvedant nepaprastą ir karo padėtį bei jas įvedus;
- įvardijamos institucijos, dalyvaušiančios įvedant nepaprastą ir karo padėtį bei lokalizuojant bei šalinant ekstremalių situacijų poveikį;
- įvardijami teisės aktai, reglamentuojantys valstybės perėjimą į nepaprastą ir karo padėtį bei valstybės valdymo pertvarkymą šiais atvejais;
- nagrinėjami galiojantys teisės aktai;
- analizuojami ir įvertinami teisinio reglamentavimo netikslumai ir trūkumai bei jų įtaka valstybės valdymui šiose situacijose;
- įvardijamos galimos valstybės valdymo problemos, susijusios su teisinės bazės netikslumais ir trūkumais, lokalizuojant ekstremalias situacijas ir šalinant jų pasekmes.

Sprendžiant šiuos uždavinius naudojami tradicinės ir kontent dokumentų analizės, procesų dekompozicijos metodai.

1. VALSTYBĖS VALDYMO SPECIFIKA NEPAPRASTOSIOS IR KARO PADĖTIES METU

Egzistuojantys tarptautinio, regioninio arba valstybinio masto rizikos faktoriai valstybėje ar jos dalyje gali sudaryti sąlygas, sukeliančias staigų ir didelį pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba lems žmonių žūtį, sužalojimą, didelius turtinius nuostolius [2]. Minėtus pavojus sukelia įvairaus pobūdžio veiksniai ar veiksnių visuma. Situacija, suformuota veiksnių visumos, tampa ekstremali. Gali būti tokios ekstremalių situacijų priežastys:

- *gamtinės* (dideli klimatinių sąlygų pakitimai, sukeltantys stichines nelaimes, masinius miškų ir durpynų gaisrus, geologiškai pavojingus reiškinius, ypač pavojingas arba masines epidemijas);

- *techninės* (įvairių technologinių procesų sutrikimai, dėl kurių kyla gaisrai, įvyksta sprogimai, patenka į aplinką cheminiai ir radioaktyvieji teršalai, griūva pastatai, įvyksta įvairių transporto rūšių avarijos, energetikos, magistralinių vamzdynų avarijos ir kiti ekstremalūs įvykiai, būdingi pramonės objektams ir komunikacijoms);

- *ekologinės* (priežastys, sukeliančios sausumos būklės, atmosferos sudėties ir savybių, hidrosferos būsenos pakitimus);

- *socialinės* (masinės riaušės ir neramumai, blokados, provokacijos, diversijos, teroro aktai, taip pat kariniai veiksmai Lietuvos ar kaimyninės valstybės teritorijoje) [2].

Nors kiekvienos ekstremalios situacijos priežastys, eiga ir pasekmės yra skirtingos, tokios situacijos turi dažnai pasitaikančių vienodų požymių:

- staigumas, įvykiai aplenkia atsakomuosius organizacijų, vykdančių grėsmės šalinimą, veiksmus;

- kyla grėsmė žmonių gyvybei, sveikatai, turtui, interesams, procesams ir t. t.;
- didėjančiu intensyvumu plintantis įvykių srautas;
- nepakankama informacija, kai ji labiausiai reikalinga;
- numatomas ar realus kontrolės praradimas, ypač ankstyvuosiuose etapuose;
- panika, įprastų sprendimų priėmimo procesų sutrikimas;
- organizacijų vadovai didžiausią dėmesį skiria skubiam planavimui/ sprendimams/veiksmams.

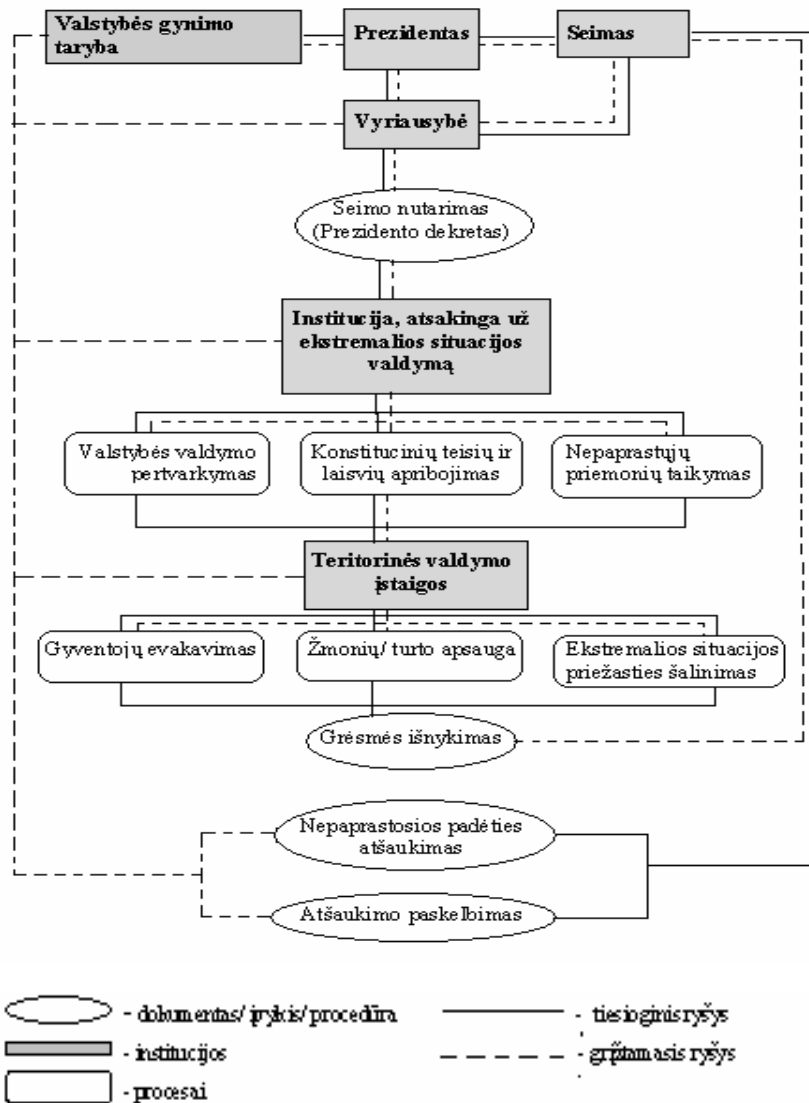
Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje [3] ir jos nuostatomis grindžiamoje Lietuvos Konstitucijoje [4] įtvirtintos žmogaus teisės (į gyvybę, laisvę ir saugumą, į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą, būsto neliečiamybę ir susirašinėjimo slaptumą, į teisingą bylos nagrinėjimą) bei laisvės (pvz., saviraiškos, susirinkimų ir asociacijos laisvės). Tačiau ekstremaliomis sąlygomis pagrindinėms žmogaus teisėms – į gyvybę, laisvę ir saugumą – kyla grėsmė. Todėl, siekiant apsaugoti teises, gali prireikti suvaržyti žmonių naudojimąsi laisvėmis, apriboti fizinių ir juridinių asmenų įprastinėmis sąlygomis vykdomą veiklą. Naudojimas laisvėmis gali priklausyti nuo tam tikrų formulučių, sąlygų, apribojimų ar sankcijų, kurias nustato įstatymas ir kurios demokratinėje visuomenėje yra būtinos dėl valstybės saugumo, teritorinio vientisumo ar visuomenės apsaugos [3], siekiant apginti kitų žmonių teises ir laisves, visuomenės ir valstybės teisėtus interesus.

Tačiau tam, kad valstybėje būtų galima pradėti taikyti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje ir Lietuvos Konstitucijoje nustatytą žmogaus teisių bei laisvių apribojimus, turi būti:

- įvestas ypatingas teisinis režimas, o jį įvedus –
- pertvarkyta (pritaikyta veikti ekstremaliomis sąlygomis) valstybės ir vietos valdžios institucijų veikla.

Teisinis valstybės valdymo pertvarkos pagrindas užtikrinamas paskelbus **nepaprastą padėtį** (1 pav.). Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus nepaprastą padėtį įveda Seimas arba skelbia Prezidentas, o jo sprendimą patvirtina Seimas, pasirašo Ministras Pirmininkas. Įsigaliojus Seimo nutarimui arba Prezidento dekretui dėl nepaprastosios padėties įvedimo, atliekami šie valstybės valdymo pakeitimai:

- visą valstybės teritoriją apima institucijos, atsakingos už ekstremalios situacijos valdymą, veikla;
- savivaldybių teritorijose gali būti įvestas tiesioginis valdymas;
- gali būti sudarytos viešosios tvarkos apsaugos komendantūros;
- prireikus gali būti panaudota Lietuvos kariuomenė;
- gali būti panaudotas mobilizacinis rezervas.



(autoris)

1 pav. Nepaprastosios padėties įvedimo ir valstybės valdymo pertvarkymo modelis

Ekstremalias situacijas sukeliančių veiksnių mastas ir poveikis gali būti toks stiprus, kad, siekiant palaikyti visuomenės rimtį bei mažinti grėsmės poveikį ir šalinti jos padarinius, teks panaudoti įprastomis sąlygomis netaikomas (nepaprastąsias) priemones. Atsižvelgiant į ekstremalios situacijos kritiškumą, gali būti apribotas naudojimas Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintomis teisėmis ir laisvėmis: apribota teisė naudotis privataus gyvenimo ir būsto neliečiamumu; teisė reikšti savo įsitikinimus, ieškoti informacijos ir ją gauti ar skleisti; laisvė persikelti; teisė vienyti į politines partijas, politines organizacijas, visuomenines organizacijas ar asociacijas, rinktis į susirinkimus.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje nustatyta, kokias ir kokiomis sąlygomis žmogaus teises ir laisves valstybės institucijos turi teisę apriboti. Naudojimosi šiomis teisėmis ir laisvėmis apribojimai turi būti nustatyti įstatymuose ir taikomi, kai tai

būtina dėl valstybės saugumo ar visuomenės apsaugos [3]. Be to, įstatymai turi užtikrinti, kad žmogaus teisės ir laisvės nebūtų apribotos daugiau, nei tai nustatyta Konvencijoje, bei apribojimai nebūtų taikomi jokiais kitais tikslais, išskyrus tuos, kurių siekiant jie buvo nustatyti [3]. Jeigu žmogaus teisės apribotos siekiant apsaugoti svarbesnes teises ir laisves, ginti kitų žmonių teises ar viešąjį interesą, tai apribojantys veiksmai turi atitikti šiuos siekius, galima imtis tik neišvengiamai būtinų veiksmų.

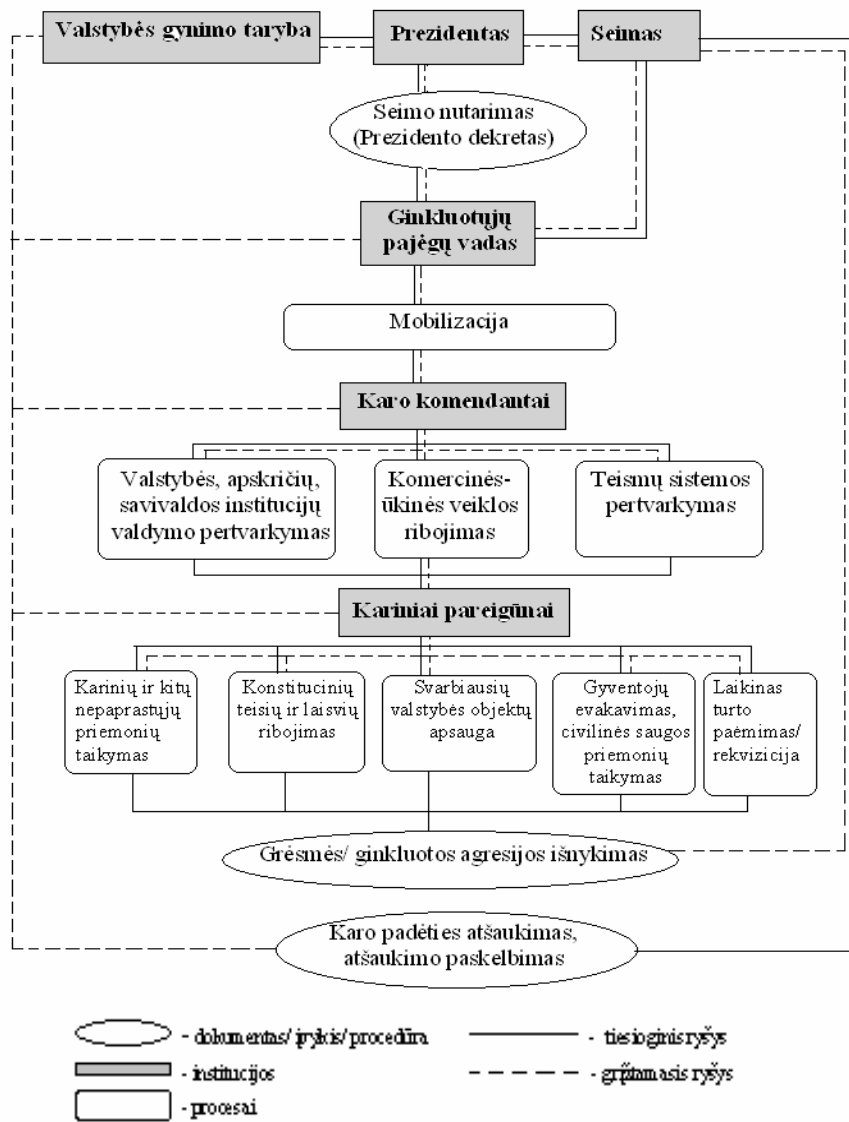
Be Lietuvos gyventojų konstitucinių teisių ir laisvių apribojimo, nepaprastosios padėties atveju gali būti pradėtos naudoti specifinės priemonės, padėsiančios užtikrinti visuomenės rimtį ir sparčiau bei efektyviau šalinti ekstremalios situacijos priežastis, mažinti jos poveikį. Gali būti sustiprinta strateginių objektų apsauga, valstybės sienos apsauga ir muitinės kontrolė, įvesta komandanto valanda, apribotas transporto priemonių ju-

dėjimas, evakuoti žmonės, įvestas karantinas, darbin-
giems žmonėms nustatyti privalomieji darbai ir kt. Ypa-
tingos priemonės gali būti taikomos ne tik fiziniams as-
menims, valstybė gali paveikti ir visų tipų juridinių as-
menų veiklą: pakeisti įmonių darbo režimą, pertvarkyti
ūkinę veiklą. Be to, nepaprastosios padėties metu vi-
suomenės reikmėms iš gyventojų ir įmonių laikinam at-
lygintinam naudojimui gali būti paaimamos transporto
priemonės ir kitas turtas arba vykdomos šio turto rekviz-
icijos.

Pašalinus ekstremalią situaciją sukėlusias priežastis
ir išnykus grėsmei, Seimas atšaukia nepaprastąją padėtį.
Nuo šio momento nepaprastosios padėties metu taikyti
žmogaus teisių ir laisvių apribojimai netenka pagrindo,
todėl piliečiams turi būti užtikrintos visos Lietuvos

Konstitucijoje nustatytos teisės, pvz., turėti savo įsitiki-
nimus ir juos laisvai reikšti, laisvai kilnotis ir pasirinkti
gyvenamąją vietą Lietuvoje, laisvai išvykti iš Lietuvos
[4], jei Seimo nutarime ar Prezidento dekretu dėl nepa-
prastosios padėties įvedimo šios teisės buvo apribotos.

Ypatinga valstybei pavojingų veiksnių grupė yra
ginkluoti konfliktai, karas. Šiuo atveju gali kilti grėsmė
ne tik visuomenės rimčiai, žmonių gyvybėms, turtui, bet
ir valstybės suverenumui, teritorijos vientisumui. Kaip ir
nepaprastosios padėties, taip ir tarptautinio ginkluoto
konflikto metu valstybėje įvedamas ypatingas teisinis
režimas ir pertvarkomas valstybės valdymas. Ginkluoto
užpuolimo, gresiančio valstybės suverenumui ar teritori-
jos vientisumui, atveju įvedama **karo padėtis** (2 pav.).



(autoris)

2 pav. Karo padėties įvedimo ir valstybės valdymo pertvarkymo modelis

Įvedus karo padėtį, skelbiama visuotinė arba dalinė mobilizacija. Mobilizacija aprėpia arba visą valstybės valdymo, savivaldybių ir ūkio sistemą, ginkluotąsias pajėgas ir jų rezervą bei civilinės saugos formuotes [5], arba tik dalį minėtų valstybės struktūrų ir procesų. Faktiškai pertvarkomas valstybės valdymas, pertvarkomos savivaldybių ir ūkio sistemos karo padėčiai, iš taikos į kovos parengtį pervedamos ginkluotosios pajėgos bei jų rezervas ir civilinės saugos formuotės, be to, į tikrąją karo tarnybą šaukiami atsargos karo prievolinkai. Tai reiškia, kad dalis įvairių tipų organizacijų neteks darbuotojų – jie atliks karo prievolę, bus naudojamos taikos metu gynybos reikmėms sukauptos atsargos (maistas, apranga, ginkluotė, medikamentai, degalai ir kiti materialiniai, taip pat finansiniai ištekčiai), bus vykdomos transporto ir kitos technikos rekvizicijos.

Ypatingos svarbos karo metu įgauna karinių struktūrų veikla. Be to, kai karinės pajėgos ginklu gina Lietuvos nepriklausomybę, jos teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką, įvairaus lygio kariniai pareigūnai dalyvauja ir valstybės valdyme:

- ginkluotųjų pajėgų vadas paskiria karo komendantus, įsteigiamos karo komendantūros. Karo komendantai gali atlikti apskričių viršininkų ir jų administracijų funkcijas (kai Vyriausybė sustabdo apskričių viršininkų įgaliojimus), karo komendantai organizuoja savivaldos institucijų funkcijų atlikimą (jei Seimas sustabdo vietos savivaldos institucijų įgaliojimus arba kai jos negali veikti);
- ginkluotųjų pajėgų vado įsakymu ginkluotosioms pajėgoms priskiriamos Valstybės sienos apsaugos tarnybos, o prireikus – ir specializuoti policijos padaliniai (kiti policijos padaliniai tampa pavaldūs karo komendantams);
- kariniai pareigūnai (Karo policijos, Valstybės saugumo departamento darbuotojai, karo komendantų ar karinių vienetų vadų paskirti asmenys) vykdo ikiteisminį tyrimą (kai atitinkamos taikos meto įstaigos negali vykdyti joms pavestų funkcijų), gali būti įsteigti karo lauko teismai.

Karo padėties metu, palyginus su nepaprastąja padėtimi, taikoma daugiau ir didesnių žmogaus teisių ir laisvių apribojimų. Pavyzdžiui, be teismo sprendimo gali būti vykdomas asmenų telefoninių pokalbių pasiklausymas, susirašinėjimo, pašto siuntų ar kitokio susižinojimo tikrinimas, kariai turi teisę bet kuriuo paros laiku įeiti į asmens būstą be gyventojų sutikimo [6]. Griežčiau suvaržoma teisė reikšti savo įsitikinimus, ieškoti ir gauti ar skleisti informaciją, sugriežtinamas įvažiavimas į šalį, išvykimas iš jos. Be to, karo padėties metu asmenims draudžiama vienytis į politines partijas ir politines organizacijas, visuomenines organizacijas ar asociacijas, minėtų organizacijų veikla gali būti apribota ar sustabdyta [6]. Karo padėties metu asmenys visada privalo turėti asmens tapatybę patvirtinančius dokumentus. Gynybos ar gyventojų evakavimo tikslais darbingiems asmenims gali būti nustatyti privalomieji darbai. Suprantama, kad karo padėties metu taikoma daugiau ir griežtesnių nepaprastųjų priemonių (pvz., karinis patuliavi-

mas, asmenų patikrinimas, jų sulaikymas), nei įvedus nepaprastąją padėtį, taip pat sustiprinama svarbių objektų apsauga, prireikus evakuojami gyventojai.

Aprašyti valstybės valdymo pertvarkymai, taikomos priemonės tik iš dalies parodo, kokia sudėtinga valstybės veikla nepaprastosios ir karo padėties metu. Siekiant patirti kuo mažiau žmonių gyvybių netekčių, privataus ir valstybinio turto nuostolių, kad būtų išsaugota konstitucinė santvarka bei šalies suverenumas, svarbu, kad valstybė sugebėtų įvardyti grėsmes, būtų pasirėngusi jas lokalizuoti, įveikti, šalinti ekstremalių situacijų padarinius. Tam, kad būtų užtikrintas veiksmingas valstybės valdymas, racionalus žmogiškųjų, finansinių ir materialinių išteklių naudojimas, o pasireiškus grėsmei valstybėje neprasidėtų suirutė, būtina tiksliai ir aiškiai reglamentuoti perėjimo į ypatingą padėtį procedūras, nustatyti valstybės valdyme dalyvaujančių institucijų veiklos apribojimus ar specifinius įgaliojimus, funkcijų perdavimą bei perėmimą ir pan.

2. TEISĖS AKTAI, REGLAMENTUOJANTYS NEPAPRASTOSIOS IR KARO PADĖTIES ĮVEDIMĄ BEI VALSTYBĖS VALDYMO SPECIFIKĄ ŠIAIS ATVEJAIS

Lietuvoje susidarius sąlygoms, kai gali prireikti įvesti nepaprastąją arba karo padėtį, atitinkamų sprendimų priėmimo, jų įgyvendinimo ir kontrolės procesuose dalyvauja įvairių lygių ir pavaldumo institucijos:

- Respublikos Prezidentas, Seimas, Valstybės gynimo taryba;
- Vyriausybė¹;
- ministerijos²;
- Lietuvos kariuomenė³, NATO šalių ginkluotosios pajėgos⁴;
- specializuotos įstaigos prie Vyriausybės ar ministerijų (pvz., Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos [10], Križių valdymo centras prie Krašto apsaugos ministerijos [11]);
- apskričių viršininkai, specializuotos įstaigos ar padaliniai apskričių viršininkų administracijos struktūrose arba prie jų⁵;

¹ Pz., yra sudaryta nuolatinė Lietuvos Respublikos Vyriausybės ekstremalių situacijų komisija, tačiau jos veiklą reglamentuojančiuose nuostatuose [7] nenustatytos specifinės funkcijos ir atsakomybė paskelbus nepaprastąją ar karo padėtį, todėl galima daryti išvadą, kad komisija veikia tik įprastomis sąlygomis, t. y., kai (kol) neįvesta nepaprastoji ar karo padėtis.

² Pz., ministerijoms nustatytos valstybinės mobilizacinės užduotys, rengiami ministerijų mobilizacijos planai. Paskelbus šalyje mobilizaciją, pradedamos vykdyti mobilizacijos planuose numatytos priemonės [8].

³ Kariuomenė yra ne tik institucija, ginklu ginanti valstybę nuo agresijos, ginkluoto užpuolimo [9], ji teisės aktų nustatyta tvarka suteikia pagalbą civilinėms institucijoms.

⁴ NATO valstybės įsipareigojo ne tik suteikti karinę pagalbą viena kitai karinės agresijos atveju bei bendradarbiauti taikos palaikymo operacijose, bet ir turi bendrų planų įveikiant civilines krizes (ne karinės ekstremalias situacijas) [1].

⁵ Pz., apskrities viršininko sprendimu apskrityje gali būti sudarytos apskrities civilinės saugos tarnybos [12].

- savivaldybių administracijos, specializuotos įstaigos ar padaliniai savivaldybių struktūrose arba prie jų⁶;

- nepaprastosios ar karo padėties metu įsteigtos institucijos (pvz., viešosios tvarkos apsaugos komendantūros [14], karo komendantūros);

- kitos institucijos⁷ (pvz., komisijos, laboratorijos), taip pat ūkio subjektai, įstaigos.

Dėl tokios institucijų įvairovės valstybės valdymo ypatumai pereinant iš įprastų veiklos sąlygų į nepaprastąją ar karo padėtį bei veikiant šiose padėtyse nustatyti įvairaus lygio teisės aktuose:

- pagrindinės Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos įgyvendinimo nuostatos pateiktos Konstitucijoje;

- Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme ir Nacionalinio saugumo strategijoje pateikti principai, užtikrinantys tautos saugą būvį ir valstybės vidaus bei išorės saugumą, ginantys Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką [15];

- tiesiogiai nepaprastosios padėties įvedimą ir valstybės valdymą jos metu reglamentuoja Nepaprastosios padėties įstatymas, o karo atveju – Karo padėties įstatymas;

- įvairių sistemų, susijusių su ekstremaliosiomis situacijomis, organizavimo ir veikimo teisinius ir organizacinius pagrindus, įvairių šių sistemų institucijų pareigas ir teises nustato kiti įstatymai (pvz., Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas, Civilinės saugos įstatymas, Radiacinės saugos įstatymas, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymas);

- specifinės nepaprastosios ar karo padėties metu vykdytinos procedūros reglamentuotos tvarkose, taisyklėse, nuostatuose, o šie teisės aktai patvirtinti Vyriausybės nutarimais (pvz., Vyriausybės nutarimu patvirtinti Daiktų ir (ar) kito turto laikino paėmimo ir (ar) rekvizicijos nuostatai, Viešosios tvarkos apsaugos komendantūros nuostatai, Gyventojų evakavimo organizavimo tvarka);

- įgyvendinant įstatymų nuostatas kolegialių institucijų, įstaigų vadovų parengtų poįstatyminių teisės aktų reikalavimai privalomi visoms ar daliai institucijų, ūkio subjektų, įstaigų (pvz., sveikatos apsaugos ministro patvirtinta Lietuvos higienos norma HN 99:2000 „Gyventojų apsauga įvykus radiacinei ar branduolinei avarijai“);

- kiti institucijų vidaus dokumentai, vykdomi šių įstaigų specialistų (pvz., ministerijų mobilizaciniai planai).

Akivaizdu, kad dėl didelio institucijų, dalyvaujančių valstybės valdyme nepaprastosios ir karo padėties metu, skaičiaus, dėl specifinių veiklos sričių įvairovės parengta ir daug teisės aktų, tiesiogiai reglamentuojan-

čių ar tik iš dalies susijusių su nagrinėjamomis situacijomis. Dėl šios priežasties toliau analizuojami tik Nepaprastosios padėties ir Karo padėties, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymai bei su jais tiesiogiai susiję poįstatyminiai teisės aktai.

2.1. Nepaprastąją padėtį reglamentuojančių teisės aktų analizė

Nepaprastosios padėties įstatymas ne tik sukonkretina ir detalizuoja Konstitucijoje įtvirtintų kai kurių žmogaus teisių ir laisvių leistinus apribojimus, bet ir turi nustatyti tokias viešojo valdymo ekstremaliose situacijose procedūras, kurios užtikrintų tinkamą ir veiksmingą pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių, turto ir valstybės interesų apsaugą. Tačiau, išanalizavus Nepaprastosios padėties įstatymą ir su jo įgyvendinimu susijusius teisės aktus, galima teigti, kad kai kuriais atvejais jų nuostatos tarpusavyje nesuderintos, yra netiksliai reglamentuotų procedūrų. Vienokio ar kitokio pobūdžio valstybės valdymo problemų nepaprastosios padėties atveju gali kilti dėl teisinio reglamentavimo trūkumų šiose srityse:

- dėl nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo;
- dėl nepaprastosios padėties įvedimo procedūrų;
- dėl už ekstremalios situacijos valdymą atsakingoms institucijoms suteiktų įgaliojimų, nustatytų funkcijų, atsakomybės bei tarpusavio ryšių;
- dėl nepaprastųjų priemonių taikymo.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad pagrindas įvesti šią padėtį yra ekstremalioji situacija, sukėlusį grėsmę konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai [16], o šiai grėsmei pašalinti būtina taikyti nepaprastąsias priemones. Tačiau įstatyme neregamentuota, kuo vadovaudamasi atsakingos institucijos nusprendžia, kad ekstremaliosios situacijos mastas yra toks, kad reikėtų įvesti nepaprastąją padėtį, t. y. nepateiktos nuorodos į jokių objektyvių kriterijus. Reikia atkreipti dėmesį, kad, vykdydama Civilinės saugos įstatymą, Vyriausybė nustatė ekstremalių įvykių kriterijus – įvykių mastą apibūdinančius dydžius, kuriuos pasiekus ar viršijus [17] situacijos vertinamos kaip ekstremalios. Tačiau neatsakyta į klausimą: koks ekstremalaus įvykio mastas yra pagrindas įvesti nepaprastąją padėtį? Tai lemia ir kitą klausimą: kokiais kriterijais remiasi Seimas, tvirtindamas ar pakeisdamas Prezidento sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį bei ją atšaukti?

Nagrinėjamame įstatyme pateikta nuostata, kad Prezidento dekretas dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi galią tik pasirašytas Ministro Pirmininko [16]. Ši įstatymo straipsnio dalis tarsi „vieniša“ – nenurodyta, nei koku pagrindu ji nustatyta, nei kokia jos esmė (kodėl būtinas Ministro Pirmininko parašas). Abejonių keliančios Nepaprastosios padėties įstatymo nuostatos pagrindas ir esmė glūdi Konstitucijos 85 straipsnyje. Jame nustatyta, kad Prezidento dekretui dėl nepaprastosios padėties įvedimo galią suteikia Ministro Pirmininko parašas, o atsakomybė už šį dekretą tenka jį pasirašiusiam Vyriausybės vadovui [4]. Be to, įstatyme neregamentuotas Vyriausybės, kaip institucijos, vaidmuo – jos už-

⁶ Pvz., savivaldybių administracijų direktoriams nustatyta įsteigti bendrosios ar specialiosios paskirties formuotes ir organizuoti jų parengimą. Paskelbus visišką civilinės saugos parengtį, visuotinę arba dalinę mobilizaciją, iš mobilizacinio rezervo į formuotes telkiami Lietuvos Respublikos piliečiai [13].

⁷ Pvz., aplinkos stebėjimo ir laboratorinės kontrolės tinklas yra civilinės saugos ir gelbėjimo sistemos dalis [2].

daviniai, funkcijos, atsakomybė, veiklos ypatybės nepaprastosios padėties atveju⁸.

Valstybės valdymo problemų gali sukelti ir tai, kad Nepaprastosios padėties įstatyme nenustatyta, per kiek laiko Seimas turi priimti sprendimą (arba patvirtinti/panaikinti Prezidento dekretą) dėl šios ypatingos teisinės padėties įvedimo⁹. Šis įstatymo trūkumas yra gana reikšmingas, nes kol nepaskelbta nepaprastoji padėtis, negalimas teisėtas valstybės valdymo pertvarkymas, o kompetentingos institucijos negali pradėti taikyti nepaprastųjų priemonių valdyti ekstremaliąją situaciją.

Įstatymo vykdymą tiesiogiai užtikrina ir kontroliuoja *institucija, atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą* (toliau – atsakinga institucija), *viešosios tvarkos apsaugos komendantūros, apskričių viršininkai ir savivaldybių merai* [16]. Tačiau ryšiai tarp jų, funkcijų pasidalijimas, kompetencija vykdant ekstremalios situacijos valdymą, atsakomybės ribos Nepaprastosios padėties įstatyme reglamentuotos nepakankamai aiškiai. Pirmiausia – neaišku, kas ta atsakinga institucija. Įstatymas nereikalauja, kad Seimo nutarime ar Prezidento dekretu dėl nepaprastosios padėties įvedimo turi būti nurodyta ši institucija. Todėl galimos atsakingos institucijos skyrimo interpretacijos: tai gali būti nuolat veikianti institucija (pvz., Krizių valdymo centras, Ekstremalių situacijų komisija), o gal tai – institucija, kurios veiklos specifika atitinka ekstremalios situacijos pobūdį (pvz., Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, Radiacinės saugos centras, Policijos departamentas) arba konkrečios nepaprastosios padėties metu įsteigta kolegiali institucija. Be to, įstatyme nustatyta, *kad atsakingai institucijai vadovauja Vyriausybės paskirtas asmuo* [16]. Ši nuostata dar labiau suklaidina: jei atsakinga institucija yra nuolat veikianti įstaiga, gal jos vadovas turi gauti atskirą įgaliojimą vadovauti nepaprastosios padėties metu, o gal jis laikinai nušalinamas nuo pareigų (o jas vykdo Vyriausybės paskirtasis vadovas)?

Analizuojant viešosios tvarkos apsaugos komendantūrų steigimą, joms suteiktus įgaliojimus, nustatytas funkcijas pastebimai neatitikimai: viename straipsnyje nurodyta, kad komendantūrų steigimas numatomas *Seimo nutarime ar Prezidento dekretu įvedant nepaprastąją padėtį* [16], kitame straipsnyje – kad komendantūras *pagal poreikį steigia atsakinga institucija* [16]. Įstatyme teigiama, kad komendantų nurodymai *privalomi visiems toje teritorijoje esantiems juridiniams ir fiziniams asmenims* [16], tačiau apskrities viršininkams ir savivaldybių merams prievolė paklusti komendantų nurodymams nenustatyta. Be to, nei Nepaprastosios padėties, nei Vietos savivaldos įstatymuose nepasakyta, ar savivaldos institucijos perduoda kokias nors funkcijas (jei jų negali

pačios įgyvendinti nepaprastosios padėties metu) komendantūroms¹⁰.

Nepaprastosios padėties įstatyme nustatyta, kad atsakinga institucija *prireikus į pagalbą gali pasitelkti kitoms valstybės institucijoms pavaldžias tarnybas ir techniką bei joms vadovauti* [16]. Tačiau dėl vadovavimo nepavaldžioms struktūroms (ypač kai į pagalbą pasitelkiami kariniai vienetai) kyla abejonių, nes nenustatyta, kaip ir kokiais atvejais perduodamas ir perimamas vadovavimas. Be to, kitame įstatymo straipsnyje nurodyta, kad, naudojantis karinių vienetų pagalba, atsakingos institucijos vadovas Prezidentui leidus tik *koordinuoja šių vienetų veiksmus* [16]. Taip pat nesuprantama, kokius veiksmus ir kaip koordinuoja atsakingos institucijos vadovas (ar jis gali įsakyti kariniam vienetai vykdyti kokius nors veiksmus). Reikia pastebėti, kad Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme nenumatyta, kad kariniai vienetai kokiais nors atvejais paklustų ne kariniams vadams [9]. Toks pats neapibrėžtas ir vadovavimas kitoms statutinėms institucijoms nepaprastosios padėties metu.

Įstatymu įtvirtinta nuostata, kad nepaprastosios padėties metu *esant būtinumui darbingiems asmenims nustatomi privalomi darbai, o juridiniams asmenims pakeičiamas darbo režimas ar pertvarkoma veikla gelbėjimo ir atstatymo darbams atlikti* [16]. Nustatyta, kad už šiuos darbus *gali būti atlyginama* [16], tačiau nereglamentuota, kas nusprendžia, ar bus atlyginama ir kada (pvz., baigus darbus, atšaukus nepaprastąją padėtį), ar nebus atlyginama.

Apibendrinant nepaprastosios padėties teisės aktų kokybę, galima teigti, kad kai kurios procedūros reglamentuotos nepakankamai tiksliai arba teisės aktų nuostatos nesuderintos tarpusavyje. Įvertinus tai, kad šie dokumentai taikomi ekstremaliomis sąlygomis, tikėtina, kad teisinio reglamentavimo trūkumai dar labiau komplikuos ir taip sudėtingą tuo metu valstybės valdymą.

Įvedant karo padėtį, valstybės valdymo pertvarkymas dėl jau nagrinėtų priežasčių yra sudėtingesnis nei nepaprastosios padėties metu. Todėl ir šią padėtį reglamentuojančių teisės aktų kokybė turi atitikti situacijos sudėtingumą. Norint išvengti galimų problemų, būtina išanalizuoti šiuos teisės aktus, įvardyti galimus jų netikslumus ir trūkumus bei įvertinti pastarųjų įtaką valstybės valdymui karo padėties metu.

2.2. Karo padėčių reglamentuojančių teisės aktų analizė

Ginkluoti konfliktai – ypatingas teisinės valstybės išbandymas. Vykstant karo veiksmams išpareigojimus pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas užtikrina karo teisė. Tačiau karo metu nukrypstama nuo šių išpareigojimų ir *de facto* ga-

⁸ Tai nereglamentuota ir Vyriausybės įstatyme, kuriame yra vieningas su nepaprastąją padėtimi susijęs straipsnis, nustatyta, kad Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 3 dienas pasirašo Respublikos Prezidento dekretą [18].

⁹ Seimo statute tik nustatyta, kad neeilinės sesijos trukmė negali viršyti 15 dienų. Tarp neeilinių sesijų turi būti ne mažesnė kaip 10 dienų pertrauka, išskyrus neatidėliotinus atvejus [19]. Nepasakyta, ar ši nuostata taikoma ir ekstremalių situacijų atvejais.

¹⁰ Pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės labui [20]. Neaišku, kas nepaprastosios padėties atveju užtikrins bendruomenės interesų įgyvendinimą, jei savivaldybės institucijos neturės galimybės to atlikti.

limi netgi kankinimai, laikymas vergijoje ir bausmės be įstatymo.

Prasidėjus tarptautiniam ginkluotam konfliktui, kurio dalyvė gali būti ar yra Lietuvos Respublika, įvedama karo padėtis. Karo padėties įvedimas turi užtikrinti teisėtą karinių priemonių taikymą, siekiant apsaugoti tautos gyvavimą, o taip pat – kad šios šio tikslo įgyvendinimo priemonės būtų tinkamos ir proporcingos. Lietuvos Konstitucijos nuostatos, pagal kurias gali būti taikomi piliečių ir užsieniečių teisių ir laisvių apribojimai, detalizuotos Karo padėties įstatyme. Pvz., Konstitucijoje įtvirtinta, kad pagal įstatymą gali būti apribota teisė į žmogaus būsto neliečiamumą, laisvė kilnotis, išvykti iš ar atvykti į Lietuvą ir kt. Šie ir kiti suvaržymai reglamentuoti Karo padėties įstatyme.

Be žmogaus teisių ir laisvių apribojimų Karo padėties įstatyme nustatyti ir teisiniai karo padėties įvedimo bei valstybės valdymo pertvarkymo pagrindai, o pasirengimo galimai karo padėčiai – Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatyme. Įvertinus šių įstatymų nuostatas ir atsižvelgiant į jų įgyvendinimą karo metu, įvardyti trūkumai ir netikslumai:

- dėl karo padėties įvedimo procedūrų;
- dėl konstitucinių teisių ribojimo ir pareigų nustatymo, nepaprastųjų priemonių taikymo;
- dėl savivaldybių ir komendantūrų funkcijų vykdymo;
- dėl mobilizacijos organizavimo, mobilizacinio rezervo naudojimo;
- dėl mobilizacinių priemonių taikymo;
- dėl teisėsaugos institucijų veiklos organizavimo.

Karo padėties įstatyme nenustatyta, per kiek laiko Seimas susirenka į neeilinę sesiją ir per kiek laiko eilinės ar neeilinės sesijos metu priima sprendimą dėl karo padėties įvedimo. Be to, tam tikra kolizija yra dėl gynybos veiksmų civilinės vadovybės [6], kuriai pavaldus ginkluotųjų pajėgų vadas, – neregamentuota šios vadovybės sudėtis, įgaliojimai, veiklos organizavimas ir kita. Galima daryti prielaidą, kad ši „civilinė vadovybė“ yra Valstybės gynimo taryba, tačiau tame pačiame įstatyme ji įgaliota tik svarstyti ir koordinuoti svarbiausius valstybės gynybos klausimus [6].

Karo padėties metu gali būti sustabdyti vietos savivaldos institucijų įgaliojimai [6], tačiau nenumatyta, ar šie įgaliojimai nebevykdomi karo padėties laikotarpiu (arba Seimo nustatytą laiką), ar juos perima vykdyti kitos institucijos (pvz., karo komendantūros). Įstatyme nustatyta, kad, kai vietos savivaldos institucijos negali veikti, jų funkcijų atlikimą organizuoja karo komendantai [6]. Dėl šios nuostatos kyla klausimai: ar „negalėti vykdyti“ ir „sustabdyti įgaliojimus“ yra tas pats; kiek, kaip, ir kokių funkcijų atlieka karo komendantai; įvertinus karo padėties realybę – kas galėtų atlikti šias funkcijas, jei savivaldos institucijos negali (t. y. ar karo komendantūrų struktūra bus taip išvystyta, kad pajėgtų vykdyti net savivaldybių institucijų funkcijas)?

Svarus valstybės valdymo krūvis karo padėties metu tenka karo komendantams. Jiems gali būti pavesta atlikti ir vietos savivaldos institucijų, ir apskričių viršininkų funkcijas¹¹, ir skirti ikiteisminio tyrimo, karo lauko teismų pareigūnus, taikyti nepaprastąsias priemones, teisių ir laisvių apribojimus. Tačiau Karo padėties įstatymo nuostatos nepaaiškina, ar apskrityse dirbantys karo komendantai yra jose dislokuotų karinių vienetų vadai, ar specialiai paskirti asmenys. Nustatyta, kad *karo komendantų įgaliojimus ir veiklos tvarką nustato ginkluotųjų pajėgų (kariuomenės) vadas* [6], tačiau autoriui tokios tvarkos nepavyko rasti. Gali būti, kad ginkluotųjų pajėgų vadas atitinkamus įgaliojimus ir veiklos procedūras privalo parengti kilus grėsmei atsižvelgęs į konkrečią situaciją arba šie dokumentai yra parengti, bet viešai neskelbiami. Šiuo metu neįmanoma įvardyti, kokie reikalavimai keliami komendantui išsilavinimui, koks jo savarankiškai priimamų sprendimų laipsnis, atsakomybės ribos, funkcijų vykdymo, atskaitomybės, veiklos administracinio ir materialinio aprūpinimo procedūros.

Abejonių kelia ir kai kurios Karo padėties įstatymo nuostatos dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų skyrimo. Nustatyta, kad, susidarius atitinkamai situacijai, *ikiteisminį tyrimą atlieka teritorijoje veikiančio ar dislokuoto karinio dalinio ar kito karinio vieneto vado paskirti asmenys – esant galimybei, turintys teisinį išsilavinimą* [6]. Tai reiškia, kad jei teritorijoje veikia būrys (apie 30 karių), būrio vadas gali skirti skyrių vadus (seržantus, kuriems aukštasis išsilavinimas nebūtinai) ar net eilinius karius ikiteisminiam tyrimui atlikti. Taip pat įstatyme keliami minimalūs reikalavimai įtariamojo ar kaltinamojo gynėjui – juo gali būti skiriamas asmuo, *jei įmanoma, turintis aukštąjį išsilavinimą* [6].

Pagal Lietuvos Konstituciją taikos metu negali būti steigiami teismai, turintys ypatingų įgaliojimų [4], tačiau karo padėtis – ypatinga situacija, ir jos metu prie karo komendantų arba teritorijoje veikiančiuose kariniuose vienetuose gali būti steigiami karo lauko teismai [6]. Problema ta, kad šių teismų teisėjams tektų tirti specifines nusikalstamas veikas (karo nusikaltimus, nusikaltimus žmogiškumui, valstybės nepriklausomybei, nusikaltimus, padarytus kariams ar karių padarytas nusikalstamas veikas ir kt.), o jokių specifinių reikalavimų jiems nekeliama – teisėjais gali būti paskirti net teisinio išsilavinimo neturintys asmenys. Reikia atkreipti dėmesį, jog karo lauko teisėjai dirbtų ypač sudėtingomis sąlygomis, be to, jiems gali tekti *nagrinėti ir baudžiamąsias bylas* [6]. Dėl to sunku įsivaizduoti karo lauko teismų darbo kokybę, jei iš anksto nebus įvertintas galimas teisininkų poreikis bei nebus atitinkamai apmokyto jų rezervo darbu karo padėties metu.

Pagal Lietuvos Konstituciją *teismų sudarymą ir kompetenciją nustato Lietuvos Respublikos teismų įstatymas* [4], tačiau Teismų įstatyme nenumatyta jokių išimčių teismų sistemai dėl karo padėties, todėl galima daryti išvadą, kad kai kurios Teismų ir Karo padėties

11 Karo padėties įstatyme nustatyta, kad karo komendantai atlieka apskričių viršininkų ir jų administracijų funkcijas, jei Vyriausybė sustabdo apskričių viršininkų įgaliojimus. Apskritis valdymo įstatyme apskričių viršininkams nustatyta organizuoti stichinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimą, paieškos ir gelbėjimo darbus [21], tačiau neregamentuoti jų veiksmai sustabdžius apskričių viršininkų ir jų administracijų įgaliojimus.

įstatymų nuostatos tarpusavyje nesuderintos. Pvz., jei karo lauko teismas įsteigtas kariniame vienetė, o teismo pirmininku paskirtas karininkas, tai nebus įgyvendinti Teismų įstatyme nustatyti teisės principai: *teismų ir teisėjų nepriklausomumo, teismų organizacinio savarakiškumo, jų finansinio nepriklausomumo nuo kitų valstybės valdžios institucijų ir pareigūnų sprendimų* [22] ir kt.

Karo padėties metu ypatingos reikšmės įgyja mobilizacija. Valstybės gynybos sėkmė didele dalimi priklauso nuo to, kaip tinkamai suplanuotas valstybės ūkio veiklos pertvarkymas karo reikmėms, kaip parengtas materialinių, organizacinių priemonių, personalo rezervas, kaip pasirengta sparčiai pradėti naudoti šį rezervą. Rengiant mobilizacinį rezervą ir užtikrinant mobilizaciją, privalo dalyvauti *valstybės institucijos, visų rūšių bei nuosavybės formų įmonės, įstaigos, organizacijos ir piliečiai* [5].

Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo pagrindai nustatyti įstatyme, o kai kurios įstatymo nuostatos detalizuotos Vyriausybės nutarimais patvirtintose tvarkose. Išnagrinėjus šiuos teisės aktus nustatyta kai kurių netikslumų, kurie gali turėti neigiamos įtakos mobilizacijos rengimui ir vykdymui. Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatyme (toliau – Įstatymas) iš esmės reglamentuotas tik *rezervo rengimas bei valstybės institucijoms suteikti įgaliojimai ir pareigos sprendžiant mobilizacijos klausimus* [5], tačiau mobilizacijos organizavimo ir rezervo panaudojimo pagrindai nenustatyti. Abejonių kelia, kaip Lietuvoje įgyvendinamos Įstatymo nuostatos dėl *institucijos, atsakingos už mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo organizavimą bei kontrolę* [5]. Reikia atkreipti dėmesį, kad nagrinėjama veiklą sudaro karinės ir civilinės funkcijos, todėl reikalinga Vyriausybės įgaliota aukštos kompetencijos institucija, kurios veikla apimtų visą valstybę. Iš tikrųjų tokios institucijos uždavinius įgyvendina Mobilizacijos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos. Šiuo atveju iškyla problema, kaip departamentas¹², būdamas tiesiogiai pavaldus ministrui, gali įgyvendinti šias Įstatymo nuostatas: *užtikrinti mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo finansavimą* [5] (kai faktiškai paties departamento veikla yra finansuojama iš Krašto apsaugos ministerijos asignavimų); *kontroliuoti*¹³ *kariuomenės mobilizacinio plano vykdymą* [5].

Įstatyme yra neaiškių nuostatų dėl su mobilizaciniais procesais susijusių funkcijų paskirstymo institucijoms. Krašto apsaugos ministerijai *nustatyta planuoti civilinės saugos formuočių komplektavimą ir pratybas* [5], tačiau tai – ne šios ministerijos funkcija (krašto apsaugos ministras tik tvirtina formuočių *organizacines struktūras bei jų aprūpinimo materialinėmis techninė-*

¹² Mobilizacijos departamento direktorius yra tiesiogiai pavaldus krašto apsaugos ministrui. Departamento struktūrą ir etatus tvirtina krašto apsaugos ministras departamento direktoriaus teikimu [23].

¹³ Svarbiausias kariuomenės vado uždavinys taikos metu – tinkamai rengti kariuomenę ginkluotai valstybės gynybai [9], o šio pasirengimo neatsiejama dalis yra kariuomenės struktūros karo metui parengimas, atsargų sukaupimas ir kita mobilizacinė veikla. Todėl galima daryti išvadą, kad mobilizacinių planų vykdymas yra kariuomenės vado kompetencijos ribose.

mis priemonėmis normas [13]). Krašto apsaugos sistemos visa veikla orientuota į karinių priemonių vykdymą, o pagrindinis taikos meto uždavinys – pasirengimas ginkluotai valstybės gynybai. Todėl Krašto apsaugos ministerijai turėtų būti nustatytos tik karinės mobilizacijos dalies užtikrinimo užduotys, o civilinės – perduotos kitoms institucijoms (sprendimus derinant su karinėmis institucijomis).

Apskričių viršininkams ir savivaldybėms nustatyta mobilizacinius planus derinti ir su mobilizacinio rezervo rengimu susijusius duomenis teikti *vietinei teritorinei karinei įstaigai* [5], bet neaišku, kokia tai įstaiga. Galima daryti prielaidą, kad tai – Krašto apsaugos savanorių rinktinių vadavietės (štabai), tačiau ne kiekvienoje savivaldybėje yra rinktinės štabas. Todėl kyla abejonių dėl apskritims ir savivaldybėms nustatytų pareigų įgyvendinimo mobilizacijos srityje.

Nepaprastosios padėties, Karo padėties bei Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymuose yra nuostatų, reglamentuojančių rekvizicijų planavimą, vykdymą ir atlyginimą už rekvizuotą turtą. Rekvizicijų tvarka turėtų būti pateikta ypač tiksliai ir aiškiai, nes čia susiduria privatieji ir viešieji interesai: iš vienos pusės – rekvizuojamojo turto savininkų, iš kitos – rekvizicijas visuomenės reikmėms vykdančių institucijų. Išnagrinėjus minėtus teisės aktus, lieka neaišku, kokie dar daiktai, be transporto priemonių, yra rekvizuotini; kas ir kaip kaupia duomenis apie šio turto buvimo vietą, kam tie duomenys teikiami ir kaip jie tvarkomi; kas ir kaip užtikrina, kad pririnkus šis turtas būtų perduotas valstybės gynybos reikmėms¹⁴, kaip užtikrinti kuo sklandesnes atlyginimo už rekvizuotą turtą procedūras?

Apibendrinus teisės aktų, reglamentuojančių nepaprastosios ir karo padėties įvedimą bei valstybės valdymo pertvarkymą, analizės rezultatus galima padaryti išvadą, kad teisės aktuose daug netikslumų bei trūkumų. Dėl jų gali atsirasti problemų, komplikuosiančių ne tik valstybės perėjimo procedūras, bet ir jos valdymą nepaprastosios ir karo padėties atvejais. Todėl būtina galimas problemas įvardyti ir įvertinti.

3. GALIMOS VALSTYBĖS VALDYMO PROBLEMOS NEPAPRASTOSIOS IR KARO PADĖTIES ATVEJAIS

Valstybės valdymas, ypač įprastinėmis sąlygomis, yra gana stabilus, gerai išbandytas, visapusiškai teisiškai sureglamentuotas procesas. Aptikus teisinio reglamentavimo netikslumų bei trūkumų, Vyriausybės teikimu Seimas gali teisės aktus pakeisti ar patobulinti paprastąja, o jei reikia, – skubos tvarka. Tačiau susidarius ekstremaliai situacijai, gali nebūti laiko netgi skubiems teisės aktų pakeitimams ir patobulinimams. Todėl dabar, įprastinėmis sąlygomis, galiojančius teisės aktus reikėtų

¹⁴ Pvz., pagal Rekvizicijos nuostatus rekvizuotino daikto savininkui per 10 darbo dienų nuo daikto įtraukimo į rekvizuotino turto sąrašus dienos išsiunčiama mobilizacinė paskyra, kurioje nurodomas rekvizuojamų daiktų surinkimo punktas, daikto parengimo reikalavimai ir kodas [24]. Tačiau nenustatyta, kokios yra procedūros, jei pasikeičia daikto savininkas arba rekvizuotinas turtas išbraukiamas iš sąrašo.

išanalizuoti ir įvertinti, nustatyti galimas valdymo problemos dėl jų netobulumo bei šių problemų įtaką pertvarkant valstybės valdymą ekstremalios situacijos metu.

Valstybės valdymo procesas yra sudėtingas ir didelės apimties, todėl jį analizuoti nelengva, o nustatyti problemas, kurių gali kilti dėl netobulo teisinio reglamentavimo, – dar sunkiau. Siekiant palengvinti užduotį, galima pasinaudoti dekompozicijos, t. y. proceso skaidymo į dalis, metodu.

Išnagrinėjus valstybės valdymą įvedant nepaprastąją ir karo padėtį (1, 2 pav.), galima pastebėti, kad jį galima suskirstyti į tris pagrindinius etapus:

- atitinkamos padėties įvedimo ir valstybės valdymo pertvarkymo;
- ekstremalios situacijos lokalizavimo;
- padėties atšaukimo ir ekstremalios situacijos pasekmių likvidavimo.

Be abejonės, tiksliai šių etapų ribas nustatyti gana sunku, nes jie susiję ir veikia vienas kitą. Tačiau valdymo proceso skaidymas, nors ir sąlyginis, suteikia galimybę lengviau nustatyti bei įvardyti teisės aktų netikslumus ir trūkumus, dėl to kilsiančias problemas, jų tarpusavio ryšius.

Pirmasis etapas tiesiogiai susijęs su situacijos įvertinimu, jos priskyrimu vienai ar kitai ekstremalių situacijų kategorijai ir įvedamos valstybės valdymo padėties tipo parinkimu. Pagrindinis šio etapo efektyvumo kriterijus aiškus – skubumas, t. y. trumpiausias laikas, per kurį turi būti atlikti atitinkami veiksmai ir pasiruošta įvesti padėtį atitinkantį režimą.

Nepaprastosios ir karo padėties įvedimo ir paskelbimo procedūras gali užsistėti, nes trūksta objektyvių kriterijų, pagrindžiančių šių padėčių įvedimą, nenustatyti terminai ar sąlygos sprendimams priimti. Be Seimo sprendimo (Prezidento dekreto) nepradedamas valstybės valdymo pertvarkymas – nepaskirta konkreti institucija, atsakinga už ekstremalios situacijos valdymą, neaišku, kaip ir ar bus keičiama apskričių bei savivaldybių institucijų veikla, nepaskirti viešosios tvarkos apsaugos ir karo komendantai ir kt. Skubiai nepriėmus atitinkamų sprendimų, tikėtina, kad nebus sutelkta pakankamai pajėgumų, nepakaks priemonių organizuoti tokį valdymą, kuris užtikrintų tinkamus veiksmus ekstremaliai situacijai įveikti.

Antrojo etapo esmė – toks valstybės veiklos valdymas, kuris užtikrintų greičiausią ekstremalios situacijos lokalizavimą ir sudarytų sąlygas pereiti į įprastinę padėtį. Nepakankamai tiksliai ir aiškiai reglamentuotos įvairių lygių institucijų funkcijos bei atsakomybė nepaprastosios ir karo padėties metu gali lemti šių institucijų sąveikos problemų, pavėluotą reagavimą į besikeičiančią situaciją, kai kurių funkcijų ar veiksmų dubliavimą ar net nevykdymą (dalinai ar net visiškai).

Netiksliai sureglamentuota ekstremalių situacijų įveikimo pavaldomo pasikeitimo tvarka gali sukelti valdymo sistemos veikimo trūkumų ir neskatinti viršutinių grandžių laiku perimti situacijos valdymą, kad iš anksto užkirstų kelią ekstremalios situacijos išplitimui [25]. Atsitikus specifiniam ekstremaliai įvykiui gali būti ma-

noma, jog tai – tik atitinkamą specifinę veiklą vykdančios institucijos problema ir tik jos personalui privalu užsiimti ekstremalios situacijos lokalizavimu ir padarinių šalinimu. Pvz., organizacijos, manančios, kad gaisrų gesinimas – Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento darbas, gali nusišalinti nuo šių problemų sprendimo.

Nepaprastosios ir karo padėties metu gali atsirasti problemų ir sunkumų teisėtvarkos srityje – galimi nekvailifikuoti ikiteisminiai tyrimai ir netinkami nusikaltamų veikų tyrimai teismuose, todėl gali padaugėti skundų dėl teismų nuosprendžių, kuriems nagrinėti prireiks papildomo laiko ir pastangų. Tokia padėtis gali susidaryti dėl to, kad ekstremaliose situacijose ikiteisminio tyrimo vykdymas ir teismų veikla, be abejonės, labai skiriasi nuo veiklos įprastomis sąlygomis, tačiau teisės aktai nereguliuoja atitinkamo pareigūnų pasirengimo.

Esant trūkumų ir netikslumų mobilizacijos organizavimo ir rezervo panaudojimo teisiniame reglamentavime, netinkamai paskirstomos su mobilizacija susijusios funkcijos, atsakomybė, taip pat tikėtina rizika, kad nebus tinkamai suplanuotos reikiamos mobilizacinės priemonės, nebus pasirengta prireikus jas įgyvendinti, nebus sukauptas pakankamas mobilizacinis rezervas. Paskelbus mobilizaciją, galimi spontaniški situaciniai mobilizacijos vykdymo ir mobilizacinio rezervo naudojimo sprendimai, o tai gali sukelti dar daugiau nesklaidumų ir taip sudėtingose situacijose bei lemti netinkamą ir neveiksmingą mobilizacinio rezervo naudojimą.

Neįvardijus problemų, teisiškai neįvertinus jų pasekmių bei nepatobulinius įstatymų ir kitų aktų negalima tikėtis išvengti suirutės valstybės valdyme įvedant nepaprastąją ir karo padėtį bei jas įvedus.

Trečio etapo tikslas – kuo greičiau panaikinti apribojimus, įvestus ekstremalios situacijos metu, pereiti į įprastinę padėtį bei atlyginti gyventojams ir organizacijoms padarytą žalą.

Atšaukus nepaprastąją ir karo padėtį valstybės valdymas išlieka sudėtingas. Šiuo metu ypač svarbu organizuoti ir kontroliuoti įvairių lygių institucijų veiklą taip, kad jos siektų bendro veiklos rezultato – kuo operatyviau ir sklandžiau likviduoti ekstremalios situacijos padarinius. Valstybės valdymas pertvarkomas panaikinant komendantūras ir grąžinant jų perimtas valstybės bei savivaldybių institucijų funkcijas pastarosioms institucijoms, išformuojant įvairias specialiąsias grupuotes, atšaukiant pareigūnams suteiktus ypatingus įgaliojimus, pertvarkant teismų sistemą ir kt. Šiame etape pavojinga, kad, nutraukus nepaprastosios ir karo padėties metu įsteigtų institucijų veiklą, įprastomis sąlygomis veiksios institucijos dar gali nesugebėti reikiamai vykdyti savo funkcijų.

Atšaukus nepaprastąją ir karo padėtį problemų gali kilti atsiskaitant su ūkio subjektais, fiziniiais asmenimis už rekvizuotus daiktus ir už privertinę veiklą nepaprastosios ir karo padėties metu. Vyriausybės nutarimu patvirtintų laikinai paimtų daiktų grąžinimo ir atlyginimo už sugadintus, neišlikusius ar rekvizuotus daiktus mokėjimo taisyklių [26] nuostatos gali būti įgyvendintos, jei

ekstremalios situacijos metu nebus sunaikinti/prarasti su rekvizicijomis susiję dokumentai.

Apibendrinus įvardytas galimas valstybės valdymo problemas, darytina išvada, kad galiojanti teisinė bazė, reglamentuojanti valstybės veiklą nepaprastosios ir karo padėties atvejais, yra nepakankamai tobula. Konstitucijoje numatyti tam tikri leistini žmogaus teisių ir laisvių apribojimai ekstremalių situacijų metu. Teisinėje valstybėje turi būti nustatytos priemonės išvengti žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų bei užtikrinti, kad leistini apribojimai būtų taikomi kuo mažiau. Tačiau galiojanti teisinė bazė turi trūkumų, kurie gali neigiamai paveikti ir apsunkinti valstybės valdymą ekstremalių situacijų atvejais. Todėl įprastinės padėties sąlygomis reikėtų šiuos įstatymus ir kitus dokumentus atidžiai išnagrinėti, įvertinti bei patobulinti.

IŠVADOS

1. Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, dėl įvairių priežasčių gali susidaryti ekstremalios sąlygos, kurias valdyti, lokalizuoti įmanoma tik taikant nepaprastąsias priemones bei pertvarkius valstybės valdymo sistemą veikti ypatingomis sąlygomis. Valstybės valdymo pertvarkymui ir nepaprastųjų priemonių taikymui būtinas teisinis pagrindas. Ypatingo teisinio režimo įvedimas ir valstybės bei vietos valdžios institucijų veiklos pertvarka nustatyta Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties ir karo padėties įstatymuose.

2. Įgyvendinant Nepaprastosios ir Karo padėties įstatymų nuostatas, turi būti užtikrintas visuomenės saugumas ir viešoji tvarka nepaprastosios bei karo padėties metu. Tačiau šiuose įstatymuose dar yra trūkumų, netikslumų ir neatitikimų kitiems įstatymams, kas gali trikdyti ypatingosios padėties įvedimą ir valstybės valdymo pertvarkymą. Todėl įstatymus būtina tobulinti įprastinėmis sąlygomis, nes pertvarkant valstybės valdymą ekstremaliose situacijose įstatymų bei kitų teisės aktų tobulinimas beveik neįmanomas dėl laiko ir galimybių stokos.

3. Lokalizuojant ekstremalią situaciją, ypač karo metu, gali atsirasti reikmė atlikti dalinę ar net visišką mobilizaciją. Tam, kad pasirengimas mobilizacijai ir jos užtikrinimas būtų tinkamas ir veiksmingas, būtina aiškiai ir tiksliai nustatyti įvairių lygių ir tipų institucijų įgaliojimus, pareigas, atsakomybę, reglamentuoti veiklos organizavimo tvarką bei tarpusavio sąveikos procedūras.

4. Nepaprastosios padėties metu lokalizuojant kai kurių kategorijų ekstremalias situacijas gali dalyvauti atskiri kariniai daliniai. Teisės aktuose nenumatyta jų pavaldumo pakeitimo procedūra. Dėl to gali būti apsunkinta jų darbo pradžia ir dėl to gali sulėtėti ekstremalios situacijos lokalizavimo darbas. Teisės aktuose turėtų būti tiksliai ir aiškiai nustatyti atvejai ir procedūros, kai kariniai vienetai gali laikinai pereiti institucijos, atsakingos už ekstremalios situacijos valdymą, pavaldumui.

5. Nepaprastosios ir karo padėties metu, kai steigiamos komendantūros ir karo lauko teismai, ypač reikšminga teisėtvarkos pareigūnų (komendantų, iki-

teismo tyrimo pareigūnų, advokatų, teisėjų) kompetencija, nes jiems teks veikti ypatingomis sąlygomis ir tirti specifines nusikalstamas veikas. Todėl įprastinėmis sąlygomis reikėtų nustatyti tokių pareigūnų poreikį, atrinkti galimus kandidatus ir organizuoti jų parengimą.

6. Pasibaigus ekstremalios situacijos poveikiui ir atšaukus atitinkamą padėtį, būtina užtikrinti, kad visų valdymo lygių institucijos kuo operatyviau ir sklandžiau grįžtų prie veiklos įprastinėmis sąlygomis. Tam būtina tiksliai ir aiškiai nustatyti perėjimo iš nepaprastosios ir karo padėties į įprastines sąlygas tvarką. Be to, reikėtų patikslinti laikinai paimtų ar rekvizuotų, sugadintų, neišlikusių daiktų, kito turto gražinimo ar atlyginimo procedūras, ypač tais atvejais, jei buvo sunaikinti arba prarasti rekvizicijų dokumentai.

LITERATŪRA

1. **Hagman H. Ch.** European Crisis Management and Defence: The Search for Capabilities. – New York: Oxford University Press Inc., 2002.
2. **Civilinės saugos** įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 115–3230.
3. **Žmogaus teisių** ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. – Vilnius, 2000.
4. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014.
5. **Mobilizacijos** ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 116–2695.
6. **Karo padėties** įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 52–1482.
7. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės ekstremalių situacijų komisijos sudarymo, jos nuostatų ir sudėties patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 12–307.
8. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl valstybinės mobilizacinės užduoties ministerijoms, apskričių viršininkams ir savivaldybėms patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 111–4940.
9. **Krašto apsaugos** sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1998. Nr. 49–1325.
10. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo ir šio departamento steigėjo funkcijų perdavimo“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 35–1139.
11. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl Krizių valdymo centro prie Krašto apsaugos ministerijos įsteigimo ir šio centro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001. Nr. 66–2416.
12. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl civilinės saugos tarnybų funkcijų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 25–649.
13. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl bendrosios ir specialiosios paskirties formuočių sudėties, jų formavimo ir aprūpinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 30–839.
14. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl viešosios tvarkos apsaugos komendantūros nuostatų ir specialaus leidimo, suteikiančio teisę būti teritorijoje, kurioje įvesta nepaprastoji padėtis, išdavimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 54–2396.
15. **Nacionalinio saugumo** pagrindų įstatymas // Valstybės žinios. 1997. Nr. 2–16.
16. **Nepaprastosios padėties** įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 64–2575.

17. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl ekstremalių įvykių kriterijų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 18–439.
18. **Vyriausybės įstatymas** // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772.
19. **Seimo Statutas** // Valstybės žinios. 1994. Nr. 15–249.
20. **Vietos savivaldos** įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 91–2832.
21. **Apskričių valdymo** įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101–2015.
22. **Teismų įstatymo** pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002. Nr. 17–649.
23. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 11 d. nutarimo Nr. 975 „Dėl Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo departamento prie Krašto apsaugos ministerijos įsteigimo“ dalinio pakeitimo, departamento reorganizavimo ir jo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60–1961.
24. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl daiktų ir (ar) kito turto laikino paėmimo (laikino atlygintino panaudojimo) ir (ar) rekvizicijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 6–251.
25. **Valstybės kontrolės** valstybinio audito ataskaita Nr. 2040–1 „Programos „Visuomenės rengimas ginti valstybę“ priemonės „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“ vykdymo vertinimas“. 2003. // www.vkontrolė.lt. Žiūrėta: 2006-02-10.
26. **Vyriausybės nutarimas** „Dėl laikinai paimtų daiktų grąžinimo ir atlyginimo už sugadintus, neišlikusius ar rekvizuotus daiktus mokėjimo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 109–4884.

THE INFLUENCE OF LEGISLATION ON THE EFFECTIVENESS OF EXTREMITIES MANAGEMENT

Doctoral Candidate Birutė Pitrenaitė
Mykolas Romeris University

S u m m a r y

In every State because of natural, technical, ecological or social hazards can emerge extreme conditions causing a danger to human lives, health, property or nature, peace. The Authorities are responsible to protect people, property and State affairs from the impact of extremities. In order to ensure public safety and peace can be needed to transform governing of State, to restrict some Human rights and freedoms, to apply some extraordinary powers. A State should prepare for these changes in advance.

One of the main elements influencing preparation for ruling in extreme conditions is juridical regulation of states of Emergency and War.

Lithuanian legislative works on solving these problems - it has carried States of Emergency and War laws, other acts elaborating the laws. However, the pieces of legislation have some defects. These could complicate Lithuania's transition from normal state to states of Emergency or War and reduce efficiency and effectiveness of government of State in extreme conditions.

Using the traditional and content analysis of documents, decomposition of processes methods, the article provides information on possible hazards and their features causing implementation of states of Emergency and War. The article analyses particularity of governing of State in extreme conditions. The schemes of institution of extraordinary states and readjustment of management of State are presented.

The article introduces Institutions taking a part in decision making to implement states of Emergency and War, managing and localizing extremities. Also it analyses roles of military units, commandant offices and defensive mobilization.

There are pieces of Lithuanian legislation on states of Emergency and War introduced. The article analyses the laws, other acts and evaluates antinomy, inadequacy, lack of rules and other shortcomings.

During the research, it came up that:

- not clear enough are regulated procedures of including the extraordinary states;
- there are lack of rules determining powers, functions, responsibilities of authorized institutions;
- co-operation between different level's institutions in some cases is regulated not clear enough;
- there are some inaccurate regulations relate to application of extraordinary powers and restriction of Human rights;
- imperfect rules of executing functions of local government and commandant offices in states of Emergency and War take place in the laws;
- there are some antinomy and missing rules bound up with law and order in extraordinary states;
- not perfect enough are regulated formation and use of mobilization reserves, execution of mobilization etc.

The article evaluates mentioned missing rules, antinomy or defects and explains what possible problems could arise in states of Emergency and War because of incomplete laws.

Conclusions of the article summarise the main possible juridical problems of governing of State in states of Emergency or War and proposes how to escape these problems.

Keywords: extreme conditions, human rights and freedoms, restriction, state of Emergency, state of War.