

## **POLICIJOS VEIKLOS KONTROLĖS TURINIO PROBLEMOS: STRUKTŪRINIS ASPEKTAS**

**Vidmantas Mečkauskas**

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Policijos teisės ir veiklos katedra  
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius  
Telefonas +370 5 2714 624  
Elektroninis paštas ptk@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. balandžio 16 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. lapkričio 17 d.*

**Pagrindinės sąvokos:** policijos veikla, policijos kontrolė, policijos veiklos kontrolės mechanizmas, policijos veiklos kontrolės turinys.

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

Straipsnyje konceptuali lygiu nagrinėjami pagrindiniai policijos veiklos kontrolės komponentai, jos samprata, kontrolės turinys bei pateikiama subjektų, įgaliotų vykdyti policijos veiklos kontrolę, sistema. Valstybėje ir visuomenėje vykstantys politiniai, socialiniai ekonominiai, informaciniai technologiniai procesai reikalauja, kad policija ir jos institucijos peraugtų į aukštesnį teikiamų socialinių paslaugų kokybiškumo lygį. Tai galima pasiekti darniai funkcionuojančiu policijos veiklos kontrolės mechanizmu.

Straipsnyje keliami kontrolės, kaip vieno iš teisėtumo užtikrinimo policijos veikloje būdų, problema. Kontrolės reikšmę policijos veikloje lemia keletas aplinkybių: pirma, policija savo veikla apima plačiausią visuomenės saugumo užtikrinimo infrastruktūrą (t.y. žmogaus teisių ir laisvių apsauga, viešosios tvarkos palaikymas, įvairių teisės pažeidimų prevencija ir pan.), antra, policijos institucijos ir pareigūnai, įgyvendindami valdingo pobūdžio įgaliojimus, įgyvendina teisės taikomąją veiklą, trečia, policijos institucijos ir pareigūnai turi plačius įgaliojimus taikyti administracinio poveikio priemones visuomenės nariams. Įvardytos aplinkybės autoriui straipsnyje leidžia kelti ir tyrinėti hipotezę dėl bendro policijos veiklos kontrolės mechanizmo kūrimo, užtikrinančio efektyvų tiek policijos teikiamų socialinių teisinių paslaugų lygį, tiek visos policijos sistemos funkcionavimą.

### **Įvadas**

Pastaruoju metu policijos vykdomų uždavinių ir funkcijų (karu ir teikiamų socialinių paslaugų) teisėtus patikrinimas, arba kontrolė, laikomas vienu iš pagrindinių policijos veiklos teisėtumo užtikrinimų būdų.

Policijos institucijų ir pareigūnų veiksmų teisėtumo kontrolę reikia suprasti kaip tikrinimą, ar policijos institucijų ir jos pareigūnų veiksmai (neveikimas) atitinka Konstitucijos, įstatymų bei kitų teisės aktų reikalavimus. Valstybė teisės norminiais aktais griežtai apibrėžia savo institucijų veiklos ribas, formas bei metodus. Policijos veiklos paskirtis – tarnauti žmogui bei užtikrinti asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką – įtvirtina aukščiausią galią turinčiuose teisės dokumentuose [1; 2]. Įgyvendindama šią paskirtį policija vykdo administracinę priežiūrą, teisės pažeidimų ir kitų nusikalstamų veikų prevenciją, įgyvendina su tuo susijusias valstybines programas, operatyvinę veiklą, taiko administracinę prievartą. Visi šie policijos veiksmai tiesiogiai arba netiesiogiai susiję su žmogaus teisėmis ir jų apsauga, vadinasi, ir su policijos veiksmų teisėtumo kontrole.

Policijos veiksmų teisėtumo kontrolės esmė yra ta, jog valstybė ir jos įgaliosos institucijos bei visuomenė ir jos nariai, naudodami organizacines teises priemones, tikrina, ar policijos institucijos ir pareigūno veiksmuose nebuvo padaryta nukrypimų nuo teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų. Kontroluojama gali būti įvairiais aspektais, t.y. kompetencijos, žinybingumo, atliekamų funkcijų ar kt. Vykdamant policijos veiklos kontrolę tiesiogiai atsakoma į klausimą: ar konkretus policijos institucijos bei pareigūno veiksmas (t.y. taikomos įvairios administracinės ir baudžiamosios procesinės prievartos priemonės, vykdomos prevencinės akcijos, priimami sprendimai tiriamoje byloje ir pan.) neprieštarauja Konstitucijai, įstatymams ir kitiems teisės aktams.

Manytina, kad šių studijų aspektai nėra išsamiai išnagrinėti, o tai atlikti vien tik vadybinėmis ar teisinėmis priemonėmis vargu ar galima dėl problemų antplūdžio. Viena iš tokių *nagrinėtinų problemų* – policijos veiklos kontrolės turinys ir jo neapibrėžtumo problema. Vienareikšmio atsakymo į iškeltą tyrimo klausimą nerasime, nes policijos veiklos kontrolės problemine padėti lemia socialinės, ekonominės, vadybinės, teisinės ir politinės priežastys. Antai J. Widacki teigia, kad policijos vykdomų reformų sėkmes ar nesėkmes parodo gyventojų požiūris į policiją [3, p. 245]. Panagrinėję Lietuvos visuomenės pasitikėjimo policija raidą matome, kad pasitikėjimas policija per pastaruosius keletą metų svyruoja nuo 30 iki 40 proc. [4], tuo tarpu Čekijoje, Lenkijoje, Slovakijoje, Vokietijoje ir kitose Europos Sąjungos valstybėse policija pasitiki 60–70 proc. visuomenės [5, p. 45]. Viena iš priežasčių, lemiančių neigiamas policijos veiklos tendencijas, reikėtų laikyti nefunkcionalią policijos veiklos kontrolę. Čia aptinkamas ir pabrėžiamas *tyrimo objektas*, t.y. įvairių veiksnių skatinama policijos veiklos kontrolė siekiant palyginti policijos veiklos rezultatus su teisės aktuose įtvirtintais policijos uždaviniais bei išsiaiškinti priežastis ir sąlygas, dėl kurių nustatyti uždaviniai nebuvo pasiekti. Šiuo atveju kontrolė yra tarsi grįžtamasis ryšys, padedantis atskleisti pagrindines policijos veiklos praktines problemas ir trūkumus bei imtis priemonių siekiant juos pašalinti.

*Tyrimo tikslas* – įvertinus teisinius ir vadybinius kontrolės aspektus atskleisti policijos veiklos kontrolės turinio ir jo neapibrėžtumo santykį teoriniu bei praktiniu lygiu. Iškelta tyrimo problema ir tyrimo tikslas suskaido nagrinėjamą temą į atskirus klausimus, leidžiančius atskleisti kontrolės sampratą teisiniu ir vadybiniu požiūriais, apibrėžti policijos veiklos turinį siekiant patikrinti policijos veiklos kokybės pokyčius, pateikti policijos veiklos kontrolės subjektų sistemą ir jos įtaką policijos veiklos kontrolės turinio neapibrėžtumo gairėms.

## 1. Policijos veiklos kontrolės sąvokos

Neatsitiktinai *policijos veiklos kontrolės* terminas siejamas su *kontrolės* termino turiniu [6, p. 520]. Plačiąja prasme kontrolė suprantama kaip stebėjimas, tikrinimas ir priežiūra, taisyklių (etalono) ir veiksmo rezultato santykio įvertinimas. Kitaip tariant, tai pasirinkto objekto stebėjimo ir tikrinimo sistema, kurios tikslas – pašalinti nukrypimus nuo nustatytų parametrų.

Mokslinėje literatūroje *kontrolės* terminas suprantamas ir nagrinėjamas įvairiais aspektais: *pirma*, kontrolė kaip socialinis reiškinys [7, p.109], *antra*, kontrolė kaip teisėtumo principo užtikrinimo garantas [8], *trečia*, kontrolė kaip tam tikras veiklos metodas [9, p. 64], *ketvirta*, kontrolė kaip valdymo funkcija [10]. Kaip matyti, kontrolė yra funkcija, įgyvendinama pagal tam tikras taisykles, užduotis ar standartus siekiant norimų rezultatų. Vadinasi, kontrolė tarnauja veiksmų teisingumui nustatyti. Visiškai nesvarbu, su kokia žmogiškosios veiklos sritimi tai būtų susiję – valstybės gyvenimu, visuomene, šeima, grupe žmonių ar atskiru individu, – visur, kur žmogus privalo veikti ne pagal savo valią, norą ar užgaidą, o pagal nustatytas taisykles, neišvengiamai kyla atliktų ar atliekamų veiksmų kontrolės klausimas.

Policijos veiklos kontrolės terminas ir jo turinys kintant visuomenės formai kito ekvivalentiškai. Praėjusiame šimtmetyje, ypač XX a. 5–9 dešimtmetyje, postkomunistinėse valstybėse policijos (buvusios milicijos) kontrolė buvo nagrinėjama atsižvelgiant į teisėtumo užtikrinimą, nes policija buvo laikoma jėgos struktūra, turinti palaikyti valstybės nustatytą tvarką. Minėtu laikotarpiu policijos veikla apsiribojo baudžiamuoju persekiojimu, o ne socialinių (prevencinių) paslaugų teikimu. Anot A. Vaišvilos [11, p. 158–165], policija (milicija) laikoma tarsi valdžios įrankis, kuriuo užtikrinamas besąlygiškas gyventojų paklusimas valdžios reikalavimams. Dėsninga, jog policijos veiklos kontrolė rėmėsi vienu pagrindiniu kriterijumi, t. y. policijos uždaviniai ir atliekami veiksmai turi būti vykdomi griežtai norminiuose aktuose nustatyta tvarka.

Pastarąjį dešimtmetį keitėsi požiūris į policijos veiklos kontrolę. Policijos veiklos kontrolė tampa kaip normalus policijos sistemos funkcionavimo ir policijos teikiamų socialinių (teisinių) paslaugų kokybės ir teisėtumo užtikrinimo garantas. Praėjusiame šimtmetyje dėmesys buvo kreipiamas tik į vals-

tybinę policijos veiksmų teisėtumo kontrolę, o šiuo metu pabrėžiama viešoji (visuomeninė) policijos veiklos kontrolė. Kontrolės metu kontrolės subjektai nustato, ar policija savo veikla pasiekia norimą tikslą, kokiais būdais jis siekiamas ir buvo pasiektas, ar įgyvendinant policijos uždavinius ir vykdant administracinę veiklą buvo laikomasi teisėtumo, profesionalumo, kompetentingumo, viešumo ir kitų principų. Policijos veiklos kontrolės metu turi būti pateiktas socialinis, teisinis, vadybinis, ekonominis policijos veiklos įvertinimas.

Šiuolaikinės policijos, jos institucijų ir pareigūnų veiklos tikslas nukreiptas į žmogaus teisių nuo neteisėto kėsinosi saugą bei visuomenės saugumo užtikrinimą. Įgyvendindamas šį tikslą policijos pareigūnas privalo veikti išmanydamas teisės ir kitas socialines normas (dorovės, moralės reikalavimus, tradicijas, bendruomenių papročius ir pan.). Kaip matyti, policiniai teisiniai santykiai labai painūs ir priklauso nuo daugelio aplinkybių. Anot A. Laurinavičiaus, visa tai suponuoja policijos pareigūnų diskrecinės valdžios poreikį, o kartu ir jos kontrolės problemą [12, p. 275]. Pažymėtina, jog policijos veiklos kontrolė nėra vien kaip teisinė problema, o turėtų būti analizuojama daug plačiau – kaip socialinė problema.

*Policijos veiklos kontrolė* suprantama kaip policijos institucijų ir policijos pareigūnų atliekamų veiksmų (vykdomų tarnybinių uždavinių ir funkcijų) stebėjimo ir tikrinimo sistema turint tikslą pašalinti nukrypimus nuo nustatytų tikslų. Policijos veiklos kontrolės metu, atskleidžiant nukrypimus nuo atliekamų veiksmų ir jų priežastis, nustatomi policijos institucijų ir policijos pareigūnų veiklos tobulinimo, nukrypimų ir kliūčių įveikimo būdai. Pasak D. M. Ovsianko, viešojo administravimo subjektų, taip pat ir policijos, veiklos kontrolę gali atlikti tik tam tikros įgalios valstybės institucijos (pvz., įstatymų leidžiamosios, pagal pavaldumą – vykdomosios ar teisminės valdžios) arba visuomenė ir jos organizacijos [13]. Minėti kontrolės subjektai organizacinėmis teisinėmis priemonėmis ir būdais aiškinasi, ar nebuvo kokių nors policijos institucijų ir policijos pareigūnų veiklos teisėtumo pažeidimų. Jeigu aptinkami kokie nors teisėtumo pažeidimai, minėti kontrolės subjektai laiku juos pašalina, atkuria pažeistas teises, kaltus asmenis patraukia teisinėn atsakomybėn, imasi priemonių, kad būtų užkirstas kelias kitiems teisėtumo ar tarnybiniams pažeidimams.

Efektyvi policijos veiklos kontrolė leidžia vertinti, kaip policijos institucijos ir policijos pareigūnai laikosi įstatymuose bei kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų, kiek yra veiksmingos policijos naudojamos veiklos priemonės ir metodai visuomenės saugumo srityje. Policijos veiklos kontrolės metu gauta informacija padeda įgyvendinti policijos reformos uždavinius, sukaupti išteklius, tobulinti policijos institucijų organizacinę sistemą, nustatyti policijos pareigūnų profesionalumą, kovoti su teisės pažeidimais policijos tarnyboje.

Policijos veiklos kontrolė yra juridškai reglamentuota veikla, todėl ji nefunkcionuoja chaotiškai, o pagrįsta tam tikromis pagrindinėmis nuostatomis, direktyvomis, kurios paprastai vadinamos principais. Policijos veiklos kontrolė turėtų būti vykdoma remiantis šiais principais:

*pirma*, pastovumu ir sistemingumu (policijos veiklos kontrolė turi būti vykdoma nuolat ir sistemingai – kiekvieną dieną tikrinamas policijos įgyvendinamų uždavinių ir funkcijų kokybiškumas);

*antra*, universalumu (kontrolė turi apimti įvairias policijos veiklos sritis, t. y. ikiteisminio tyrimo, naudojamos prievartos, prevencinės veiklos kontrolę ir pan.);

*trečia*, operatyvumu, veiksmingumu ir rezultatyvumu (pasitelkus policijos veiklos kontrolę galima nedelsiant išaiškinti policijos institucijų ar policijos pareigūnų padarytus teisėtumo pažeidimus, juos sukeliančias sąlygas bei priežastis ir imtis priemonių jiems pašalinti, o kaltiems pareigūnams taikyti teisinio poveikio priemones);

*ketvirta*, viešumu (policijos veiklos kontrolės metu nustatyti trūkumai, teisės normų pažeidimai, surinkta patikrinimo medžiaga turi būti svarstomi viešai, atkreipiant visuomenės dėmesį. Tai padėtų veiksmingiau kovoti su trūkumais, teisėtumo pažeidimais policijos institucijų (pareigūnų) veikloje ir kartu užkirsti kelią tokiems pažeidimams.

Remiantis moksline literatūra ir išanalizuotais teisės aktais, reglamentuojančiais kontrolės įgyvendinimo mechanizmą policijos atžvilgiu, galima išskirti keletą policijos veiklos kontrolės rūšių: (a) *valstybinę*, kurią įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijos (pvz., Seimo kontroleriai, administracinių ginčų komisijos, Administraciniai teismai ir pan.), (b) *viešąją (visuomeninę)*, kurią vykdo įvairios visuomeninės organizacijos, profesinės sąjungos ar net pavieniai asmenys (pvz., pateikdami skundus ar pareiškimus dėl neteisėtų policijos pareigūnų veiksmų), (c) *išorinę*, kurią vykdo subjektai, nepriklausantys kontroliuojamo objekto valdymo sistemai (pvz., Seimo kontroleriai, Valstybės kontrolė ir pan.), (d) *vidinę*, kurią atlieka subjektai pagal savo kompetenciją ir savo pačių kuruojamoje valdymo šakoje (pvz., Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Vidaus tyrimo valdyba arba Vidaus reikalų ministerijos Generalinio inspektoriaus skyrius kontroliuoja pavaldžių administracinių struktūrinių padalinių bei įstaigų veiklą).

Išnagrinėjus kontrolės ir policijos veiklos kontrolės sampratų santykį galima teigti, jog *policijos veiklos kontrolė – tai policijos institucijų ir policijos pareigūnų atliekamų veiksmų (vykdomų (tarnybinių) uždavinių ir funkcijų) stebėjimo ir vykdymo tikrinimo sistema, nustatanti nukrypimus nuo atliekamų veiksmų (teisėtumo pažeidimus) ir jų priežastis, turint tikslą pašalinti šiuos nukrypimus, atkurti pažeistas teises, o kaltus pareigūnus patraukti teisinėn atsakomybėn*. Tenka konstatuoti, jog policijos veiklos kontrolės sampratos analizei svarbią reikšmę turi tikslus policijos veiklos turinio ir jo kontūrų nustatymas bei apibrėžimas.

## 2. Struktūriniai policijos veiklos kontrolės turinio parametrai

Šiuolaikinė viešojo administravimo teorija reikalauja, kad kiekviena viešojo administravimo institucija ir jos veikla turi atitikti aiškiai apibrėžtą misiją bendrame valstybės valdymo mechanizme. Kiekvienos viešojo administravimo institucijos paskirtis ir kompetencija nustatoma įstatymais bei kitais teisės aktais. Policijos misiją valstybėje nustato Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnis, kuriame įtvirtinti pagrindiniai policijos uždaviniai ir kiti teisės aktai [2; p.14]. Policijos misija – saugoti ir gerbti asmens teises ir laisves, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, pagal kompetenciją kurti saugią aplinką, bendradarbiaujant su visuomene ir atsiskaitant jai, efektyviai ir racionaliai naudojant turimus žmogiškuosius, finansinius bei materialinius išteklius įgyvendinti veiksmingą nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų kontrolės ir prevencijos politiką. Kaip matyti, į policijos misiją valstybėje imta žiūrėti šiek tiek kitaip – kaip į tam tikrą valstybės valdžios paslaugą visuomenei [15, p. 167–172]. Vadinasi, turi kisti ir pats policijos veiklos organizavimo, įgyvendinimo ir vykdymo bei kontrolės turinys. A. Raipa pabrėžia, kad viešojo sektoriaus modernizavimas reikalauja globalių pokyčių viešųjų organizacijų sampratoje: į veiklos rezultatus orientuota administracinė elgsena turi pakeisti į taisykles ir reguliavimus orientuotą elgseną [16, p. 18]. Galima teigti, jog policijos veikla turi būti orientuota ne į tam tikrų formalių taisyklių, užduočių vykdymą, o nukreipta į aiškiai apibrėžtų tikslų, rezultatų siekimą.

Į rezultatus orientuota policijos veikla sudaro prielaidas naujai pažvelgti į policijos veiklos kontrolės mechanizmą, ieškoti atsakymų sprendžiant uždavinius, susijusius su kontrolės mechanizmo funkcionavimu, kuriant optimalų policijos veiklos kontrolės modelį. Įgyvendinant policijos veiklos kontrolę siekiama šių uždavinių:

- užtikrinti įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą policijos veikloje;
- atskleisti nukrypimus nuo nustatytų policijos veiklos tikslų bei laiku teikti pasiūlymus siekiant pataisyti esamą padėtį;
- didinti policijos veiklos efektyvumą ir tobulinti policijos organizacinę struktūrą atitinkamai parenkant personalą bei mažinant policijos veiklos biurokratizmą;
- užtikrinti efektyvesnį turimų išteklių (žmogiškųjų, materialinių, finansinių, organizacinių, technologinių) panaudojimą;
- imtis priemonių siekiant užkirsti kelią policijos veiklos teisėtumo pažeidimams ir juos pašalinti, nustatyti priežastis ir sąlygas, sukeliančias tokius teisėtumo pažeidimus;
- imtis priemonių, kad kaltiems policijos pareigūnams už teisėtumo pažeidimus būtų taikomos teisinės atsakomybės priemonės.

Remdamasis kontrole kontroliuojantis subjektas išsiaiškina, ar policijos institucijų (pareigūnų) veikla atitinka teisės aktuose nustatytų teisės normų reikalavimus. Šiuo požiūriu pasitelkus *policijos veiklos kontrolę* siekiama užtikrinti, kad policijos institucijos ir policijos pareigūnai griežtai ir nenukrypstamai vykdytų įstatymus ir kitus teisės aktus bei laikytųsi tarnybinės drausmės. Visa tai sudaro prielaidas diskutuoti apie policijos veiklos kontrolės turinį ir jo elementų įvairovę.

Teisinėje literatūroje nėra bendros nuomonės dėl policijos veiklos kontrolės turinio ir jo elementų. Štai A. P. Guliajevas pažymi, kad policijos veiklos kontrolės turinį sudaro tokie elementai kaip objektyvios ir patikimos informacijos, kaip teisėtumo laikosi policijos institucijos gavimas, turimos informacijos analizė ir vertinimas, reakcija į nukrypimus nuo nustatytų specialių reikalavimų bei taisyklių [9, p. 7]. J. Jagelskij nuomone [10, p. 9], kontrolės funkcijos policijos institucijų ir policijos pareigūnų atžvilgiu turinys apima: *pirma*, tam tikros specialios policijos veiklos stebėseną; *antra*, policijos veiklos vertinimą bei analizę (siekiant gauti informaciją apie policijos įgyvendinamus uždavinius bendrai arba apie atskirus policijos veiklos fragmentus bei nustatyti galimus nukrypimus nuo pagrindinių veiksmų, numatytų tikslų, standartų, parametrų ar pan.); *trečia*, galimų nukrypimų nuo specialiose taisyklėse nustatytų reikalavimų priežasčių diagnozę; *ketvirta*, pasiūlymų, kurie neleistų atsirasti naujiems nukrypimams nuo specialiose taisyklėse nustatytų reikalavimų ateityje, pateikimą.

Metodologiniu požiūriu per policijos veiklos kontrolės turinį galima išsiaiškinti policijos veiklos kontrolės mechanizmą. Policijos veiklos kontrolės mechanizmas apima įvairių procedūrų sistemą, padedančią kontrolės subjektui įgyvendinti kontrolės funkcijas. Kontrolės tikslų pasiekimą, jos efektyvumą lemia daugelis veiksnių: tinkamo kontrolės objekto pasirinkimas, kontrolės subjektų kompetentingumas, kontrolės operatyvumas ir pan. Viešojo administravimo teorija išskiria keletą veiksnių, apimančių kontrolės mechanizmą, kuriuo galima:

- gauti reikiamą informaciją apie institucijos (pareigūnų) veiklą, atskirus jos veiksmus;
- išsiaiškinti nukrypimus nuo nustatytos vykdymo tvarkos ir institucijai numatytų tikslų;
- išsiaiškinanti priežastis ir sąlygas, lėmusias nukrypimus;
- tobulinti institucijos veiklos vykdymo tvarką, atkurti pažeistas teises ar teisėtus interesus bei nubausti kaltus asmenis.

Savaime suprantama, adekvatus kontrolės mechanizmas gali būti naudojamas vykdant policijos veiklos kontrolę. Tačiau tokiu atveju galima susidurti su kai kuriomis problemomis.

Pirma, siekiant objektyviai įvertinti policijos veiklos kokybę reikia disponuoti tam tikra informacija apie tam tikrą policijos veiklą, policijos pareigūnų atliekamus veiksmus, susidariusią padėtį. Šiuo atveju atsiranda praktinio pobūdžio keblumų dėl informacijos disponavimo, nes informacijos neapibrėžtumas sukelia dviprasmiškų vertinimų. Pavyzdžiui, natūraliai keliamas klausimas siekiant įvertinti policijos veiklos, užtikrinant visuomenės saugumą ir viešąją tvarką, kokybę. Įdomu būtų surasti kriterijų, pagal kurį būtų galima disponuoti informacija apie šią policijos veiklą. Panašiai galima kalbėti ir apie kitų policijos veiklos sričių įgyvendinimo kokybės vertinimą, pavyzdžiui, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencijos įgyvendinimas ir pan.

Antra, ekonominiai ir vadybiniai policijos veiklos trūkumai keičia priežasčių ir sąlygų, atsiradusių tikrinant policijos pareigūnų veiklą, vertinimą. Turbūt ne paslaptis, kad dirbtinai sukurta policijos valdymo struktūra nėra pasverta ekonominiais ir vadybiniais principais. Pavyzdžiui, policijos apylinkės inspektorių veikla nukreipiama visai kitoms policijos funkcijoms vykdyti, o ne toms, kurios deklaruotos teisės dokumentuose. Neatsitiktinai vietos gyventojai net nepažįsta savo apylinkės policijos pareigūno, nes didžiąją savo veiklos dalį šis skiria ikiteisminiam tyrimui [17]. Kaip matyti, šios ir kitos problemos kol kas lieka atviros ir reikalauja išsamių tyrimų.

Vertinant viešojo administravimo institucijų veiklą vadovaujamosi daugeliu metodų, kurie paprastai yra skirstomi į mokslinius (statistinis, istorinis, sisteminis ir kt.) ir praktinius (veiklos stebėseną, bendravimą su gyventojais, žiniasklaidos teikiamos informacijos analizė ir pan.). Šie metodai turi būti taikomi bei tarpusavyje derinami kalbant ir apie policijos veiklos vertinimą. Kaip žinoma, policijos veikla vertinama pagal tai, kiek yra surašyta administracinių teisės pažeidimų protokolų, kiek asmenų yra nubausta administracinėmis nuobaudomis, kiek policijos aptarnaujamoje teritorijoje yra padaryta nusikalstamų veikų, kiek jų ištirta ir pan. Viena vertus, tai labai svarbi informacija, tačiau daugelis žino, kad dalis nusikalstamumo yra latentinio pobūdžio, be to, ir įstatymų pakeitimas (veikų priskyrimas prie kriminalinių nusikaltimų, ar jų dekriminalizavimas) daro įtaką statistiniams rodikliams. Visa tai sudaro prielaidas manipuliuoti statistika ir iškreipti tikrąją padėtį. Vienas pagrindinių policijos uždavinių – nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija – taip pat turėtų būti vertinamas tam tikrais kriterijais, nors prevencija ir netvarkos šalinimas kiekybiniais rodikliais nepamatuojami [18].

Kad policijos veiklos kontrolė būtų veiksminga, pasiektų savo tikslus, būtina nustatyti aiškius, tiksliai apibrėžtus policijos veiklos tikslus bei numatyti kriterijus, kuriais remdamiesi galėtume vertinti atlikto darbo kokybę, nustatyti priežastis, lėmusias įvairius nukrypimus. Kontrolė privalo būti nuosekli bei nuolatinė, tam kad laiku būtų galima pastebėti nukrypimus ar tam tikras veiklos spragas ir jas pašalinti. Tarp veiklos vykdymo ir kontrolės privalo būti nuolatinis grįžtamasis ryšys, užtikrinantis normalų policijos sistemos funkcionavimą.

### **3. Subjektinė policijos veiklos kontrolės stratifikacija**

Kad policijos veiklos kontrolės būtų įgyvendinama optimaliai, objektyviai ir rezultatyviai, tikslinga vadovautis principu, jog kontrolę gali vykdyti tik kompetentingi subjektai, tarpusavyje pasiskirstę kontrolės kryptis bei kontroliuojamus objektus. Subjektai, turintys įgaliojimus kontroliuoti policijos veiklą, privalo sudaryti bendrą sistemą, kurioje aiškiai paskirstyta kompetencija, aiškiai nurodytos kontrolės formos, metodai bei ribos. Esant funkcionuojančiai policijos veiklos kontrolės sistemai galima kalbėti apie kontrolės visapusiškumą.

Literatūroje nėra vienos nuomonės dėl policijos veiklos kontrolės subjektų sistemos. Pagal valdžių padalijimo principą valstybinę kontrolę įgyvendina įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir tei-

sminės valdžios institucijos. Visuomeninę kontrolę bei priežiūrą gali vykdyti įvairios nevyriausybines organizacijos, profesinės sąjungos, politinės partijos, taip pat atskiri asmenys, pateikdami skundus dėl policijos institucijos ar policijos pareigūno veiksmais pažeistų subjektinių teisių ir teisėtų interesų.

Išnagrinėjus įvairius teisės aktus, reglamentuojančius policijos veiklos valstybinę kontrolę, keliama prielaida (hipotezė), jog policijos veiklos valstybinė kontrolė, priklausomai nuo kontrolės subjektų turimų kontrolinių įgaliojimų apimties, gali būti skirstoma į dvi grupes:

1. *Išorinė policijos veiklos kontrolė*, t. y. tokia kontrolė, kurią vykdo subjektai, nepriklausantys kontroliuojamo objekto administruojamos valdymo šakos sistemai. Išorinė policijos institucijų (pareigūnų) veiksmų kontrolė gali būti skirstoma į:

- a) prezidentinę policijos kontrolę, t. y. kontrolę, kurią vykdo Respublikos Prezidentas policijos subjektų atžvilgiu;
- b) įstatymų leidžiamosios valdžios (arba parlamentinės) policijos kontrolę, t. y. kontrolę, kurią vykdo Seimas policijos subjektų atžvilgiu;
- c) įstatymų vykdomosios valdžios policijos kontrolę, t. y. kontrolę, kurią vykdo Vyriausybė ir jos įgaliotos institucijos policijos subjektų atžvilgiu;
- d) teisminės valdžios policijos kontrolę, t. y. kontrolę, kurią vykdo teismai (teisėjai) policijos veiklos srityje.

2. *Vidinė policijos veiklos kontrolė*, t. y. tokia kontrolė, kurią vykdo policijos organizacijos įgaliota institucija (struktūrinis padalinys) pagal savo kompetenciją (pvz., Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Vidaus tyrimų valdyba kontroliuoja policijos įstaigų bei administracinių struktūrinių padalinių veiklą). Anot P. M. Whisenando ir kitų autorių [19], vidinė policijos institucijų (pareigūnų) veiksmų teisėtumo kontrolė apibrėžiama kaip policijos institucijų (pareigūnų) savikontrolė arba kaip tam tikras teisinis vidaus auditas. Iš to išeina, kad vidinė policijos veiklos kontrolė yra priemonė išvengti didesnių teisinių padarinių, kuriuos sukeltų išorinės kontrolės rezultatai.

Autoriaus išskirtos policijos veiklos valstybinės kontrolės rūšys liudija gana griežtą policijos institucijų (pareigūnų) veiklos teisėtumo priežiūrą, todėl tikslinga išsamiau apžvelgti kai kurias policijos kontrolės subjektų kontrolines kompetencijas policijos institucijų (pareigūnų) atžvilgiu.

### 3.1. Prezidentinė policijos veiklos kontrolė

Respublikos Prezidento kontroliniai įgaliojimai policijos veiklos subjektų atžvilgiu yra numatyti ir suteikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas [1, 77 str.], Konstitucijos, žmogaus teisių ir laisvių, įgyvendinamų viešojo administravimo srityje, garantas. Vadinasi, kalbėti reikia apie konstitucinius Respublikos Prezidento kontrolinius įgaliojimus policijos, kaip viešojo administravimo subjekto, atžvilgiu.

Respublikos Prezidento kontrolė policijos subjektų atžvilgiu gali būti įgyvendinama *dviem formomis*:

*pirma*, Respublikos Prezidentui tiesiogiai vykdant kontrolės funkcijas, numatytas Konstitucijoje. Konstitucija suteikia Respublikos Prezidentui plačius kontrolinius įgaliojimus, tiesiogiai susijusius su vykdomosios valdžios, taip pat ir policijos, organizavimu ir funkcionavimu. Tai pasireiškia per asmenų parinkimą į aukščiausio rango valstybės pareigūnų (vadovų) postus valstybinėje organizacijoje. Konstitucijos 84 straipsnio 10 punktą deklaruoja Respublikos Prezidento teisę nustatyta tvarka skirti ir atleisti įstatymų numatytus valstybės pareigūnus [1]. Minėta konstitucinė norma inkorporuojama į Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 4 dalį, kuri numato, jog *policijos generalinį komisarą* vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai *skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas* [2]. Kaip matyti, Respublikos Prezidentui paliekama diskrecinė teisė parinkti tinkamą kandidatą vadovauti policijos organizacinei sistemai. Be to, Respublikos Prezidentas, skirdamas policijos generalinį komisarą į pareigas, privalo atsižvelgti į šiam kandidatui keliamus specialius reikalavimus, t. y. jie įtvirtinti Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 5 dalyje. Verta atsižvelgti ir į kitą įstatymų nustatytą normą, numatančią, jog policijos generalinis komisaras yra atskaitingas Respublikos Prezidentui [2]. Tai rodo policijos vadovo atsakomybę dėl policijos administruojamos srities įgyvendinimo ir Respublikos Prezidento pareigą vykdyti policijos veiklos kontrolę;

*antra*, Respublikos Prezidento kontrolė per atitinkamas administracines struktūras, t. y. per Respublikos Prezidento atstovus (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, visuomeninius ir kitus patarėjus, konsultantus). Respublikos Prezidentas per skiriamus atstovus kontroliuoja, kaip policijos institucijos (pareigūnai) vykdo įstatymus, Respublikos Prezidento dekretus ir kitus teisės aktus, kaip įgyvendina Respublikos Prezidento pavedimus, nurodymus ir pan.

Kaip matyti, Respublikos Prezidento kontroliniai įgaliojimai policijos subjektų atžvilgiu yra nemaži ir svarbūs, nes suteiktais konstituciniais kontroliniais įgaliojimais Respublikos Prezidentas užtikrina teisėtą policijos funkcionavimą.

### 3.2. Parlamentinė policijos veiklos kontrolė

Mokslinėje literatūroje parlamentinė (arba įstatymų leidžiamosios valdžios) kontrolė vadinama politine kontrole [10, p. 373]. Ją atliekant tikrinama, kaip laikomasi tam tikros valstybės institucijos įstatymų leidžiamosios valdžios nustatytų socialinių (politinių) normų. Parlamentinę kontrolę policijos veiklos subjektų atžvilgiu vykdo Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – Seimas) per sudaromas arba steigiamas kontrolės institucijas (t.y. Seimo komitetus, Seimo komisijas ir Seimo kontrolieriaus įstaigą). Seimo sudaromų ar steigiamų kontrolės institucijų paskirtis apibrėžta Seimo statute [20], t. y. minėtos institucijos, atlikdamos parlamentinę kontrolę, turi teisę išklausti ministerijų ir kitų valstybės institucijų informacijas bei pranešimus, kaip vykdomi Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai, savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą, pateikti Seimui savo išvadas ir pan.

Kontroliuojant policijos veiklą, ypatingi įgaliojimai suteikti Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui, kuris atlieka keletą funkcijų, tiesiogiai susijusių su policijos veikla. Pavyzdžiui, Seimo statuto 67 straipsnio 9 ir 10 punktai numato, kad Teisės ir teisėtvarkos komitetas atlieka teisės saugos institucijų, išskyrus teismus, veiklos parlamentinę kontrolę, rengia su tuo susijusias išvadas bei siūlymus, taip pat rengia ir teikia Seimui išvadas bei rekomendacijas dėl Teisingumo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, prokuratūros ir kitų teisės saugos institucijų veiklos [20; 21]. Kaip matyti, Teisės ir teisėtvarkos komitetui suteikta teisė tiesiogiai vykdyti policijos veiklos parlamentinę kontrolę.

Svarbus vaidmuo policijos veiklos parlamentinės kontrolės vykdymo srityje tenka Seimo operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijai (toliau – Komisija) [20; 22; 23], atsakingai už operatyvinės veiklos parlamentinę priežiūrą. Kaip žinoma, policija yra operatyvinės veiklos subjektas [22], o policijos pareigūnams suteikta teisė atlikti operatyvinius veiksmus ir operatyvinį tyrimą, taikyti operatyvines veiklos priemones, operatyvinius metodus ir pan. Vadinasi, būtina išorinė kontrolė siekiant patikrinti policijos atliekamos operatyvinės veiklos teisėtumą. Įgyvendinama šią veiklą Komisija:

- a) kontroliuoja konstitucinių teisių ir laisvių apsaugą policijai vykdam operatyvinę veiklą;
- b) prižiūri, ar policijos veikla atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus, nagrinėja policijos finansinių išteklių naudojimo veiksmingumą ir racionalumą;
- c) tiria šiurkščius Operatyvinės veiklos įstatymo pažeidimo bei policijai nustatytų veiklos ribų peržengimo atvejus ir analizuoja policijos atliekamos operatyvinės veiklos pagrįstumą bei tikslingumą.

Vykdydama policijos atliekamos operatyvinės veiklos parlamentinę kontrolę, Komisija turi teisę kviešti į posėdžius policijos pareigūnus, juos išklausti ir reikalauti iš policijos pareigūnų, kad būtų pateikti žodiniai arba rašytiniai paaiškinimai dėl Operatyvinės veiklos įstatymo bei kitų teisės aktų reikalavimų nevykdymo arba pažeidimo. Be to, Komisija gali atkreipti policijos pareigūnų dėmesį į įstatymų nesilaikymą bei kitus pažeidimus ir reikalauti pašalinti nustatytus trūkumus, perduoti tyrimo medžiagą teisės saugos institucijoms, taip pat prašyti, kad būtų atliktas tarnybinis patikrinimas ir sprendžiamas klausimas dėl atsakomybės, siūlyti skirti tarnybines nuobaudas netinkamai pareigas einantiems policijos pareigūnams arba sustabdyti jų veiklą, kol bus priimtas sprendimas dėl tyrimo rezultatų.

Svarbus vaidmuo atliekant policijos veiklos parlamentinę kontrolę tenka Seimo kontrolieriams [24], kurie tiria pareiškėjų (fizinį ir juridinių asmenų) skundus dėl policijos pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių policijos veiklos srityje. Nagrinėdamas skundą Seimo kontrolierius turi teisę kreiptis į policijos pareigūną, kurio veikla nagrinėjama, prašydamas šį pasiaiškinti per nustatytą terminą. Jeigu pasiaiškinimas nepateikiamas, Seimo kontrolierius turi teisę kreiptis į aukštesnįjį policijos pareigūną (kolegialią instituciją) ir šis privalo užtikrinti, kad pasiaiškinimas būtų pateiktas arba pats paaiškinti per Seimo kontrolieriaus nustatytą terminą. Dėl atliekamo tyrimo apimties išsamiau nenagrinėsime Seimo kontrolierių tiriamų skundų dėl policijos pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių praktinių pavyzdžių. Juos pateiksime vėlesniuose tyrimuose.

Apibendrinant galima teigti, kad Seimas vykdo bendrą policijos veiklos kontrolę, todėl ši kontrolė yra universali, nuolatinė ir nepertraukiama. Iš to išeina, kad parlamentinę policijos veiklos subjektų kontrolę gali vykdyti atskiras Seimo narys, Seimo narių grupė, Seimo komitetai ir komisijos bei ir Seimas kaip kolegiali valstybinės valdžios institucija.

### 3.3. Vyriausybėnė policijos veiklos kontrolė

Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios institucijų vykdoma policijos veiklos kontrolė pasireiškia atitinkamai pagal savo kompetenciją prižiūrint pavaldžias policines institucijas, kaip jos laikosi įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų kasdien organizuodamos visuomenės saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos palaikymo srities tvarkymą. Pagal tai *vyriausybėnė policijos veiklos kontrolė gali būti*:

- 1) *bendra kontrolė*, apimanti visą kompleksą priemonių, susijusių su policijos veikla, kurią vykdo bendros kompetencijos vykdomosios valdžios subjektas, t. y. Vyriausybė;
- 2) *žinybinė kontrolė*, kurią vykdo šakinės kompetencijos viešojo administravimo subjektas jam pavaldžių institucijų (pareigūnų) atžvilgiu. Šiuo atveju tai Vidaus reikalų ministerijos vykdoma policijos subjekto (t.y. Policijos departamento prie VRM) kontrolė.

Vyriausybės vykdoma policijos kontrolinė veikla ypatinga tuo, kad Vyriausybė per vidaus reikalų ministrą koordinuoja, kaip Vidaus reikalų ministerija ir įstaigos prie šios ministerijos (Policijos departamente prie VRM) įgyvendina įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir kitus teisės aktus visuomenės saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos palaikymo srityje.

Kita Vyriausybės kontrolinė funkcija ta, kad Vyriausybė atsakinga už policijos kadru kompleksavimą. Pavyzdžiui, Vyriausybė teikia Respublikos Prezidentui policijos generalinio komisaro kandidatūrą dėl jo skyrimo į pareigas [2]. Svarbus Vyriausybės kontrolinis įgaliojimas yra susijęs su Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos ir jo vadovo leidžiamų teisės aktų teisėtumo priežiūra. Vyriausybės įstatymo 34 straipsnyje teigiama, kad Vyriausybė turi teisę panaikinti įstaigų prie ministerijų (šiuo atveju Policijos departamento prie VRM) teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Konstitucijai, tarptautinėms sutartims, įstatymams ir kitiems Seimo priimtiems teisės aktams, Respublikos Prezidento dekretams, Vyriausybės nutarimams arba Ministro Pirmininko potvarkiams [25].

Žinybinę policijos veiklos kontrolę atlieka Vidaus reikalų ministerija, kuriai pavaldaus Policijos departamento kontrolę vykdo ministras ir kiti ministerijos pareigūnai per šios įstaigos vadovą. Pažymėtina, jog žinybinės kontrolės procese sprendžiami visi pagrindiniai kontroliuojamos įstaigos klausimai (valdymo metodai, kadru parinkimas ir t. t.), operatyviai naudojamos priemonės nustatytiems trūkumams šalinti ir pan.

Teisė kontroliuoti policijos veiklą suteikta vidaus reikalų ministrui, kuris koordinuoja ir kontroliuoja Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos veiklą per policijos generalinį komisarą [2; 25]. Dažniausiai vidaus reikalų ministro vykdoma kontrolinė veikla susijusi su policijos veiklos teisėtumo priežiūra. Pavyzdžiui, vidaus reikalų ministrui suteikta teisė rekomenduoti policijos generaliniam komisarui panaikinti jo ar jam pavaldžių policijos įstaigų priimtus teisės aktus, jeigu šie prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įstatymams, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, Vyriausybės nutarimams ir kitiems teisės aktams. Kita vertus, vidaus reikalų ministras yra atsakingos už policijos kadru kompleksavimą. Šiuo atveju kontrolė vykdoma siūlant Respublikos Prezidentui į pareigas skirti policijos generalinį komisarą. Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnyje 4 punkte numatyta, jog policijos generalinis komisaras tiesiogiai yra pavaldus vidaus reikalų ministrui [2]. Vadinasi, policijos generalinis komisaras privalo kasmet vidaus reikalų ministrui teikti policijos veiklos, strateginių programų ir planų įgyvendinimo ir pan. ataskaitas.

Kaip matyti, vyriausybėnė policijos veiklos kontrolė yra labai įvairi ir kartu skirtinga, nes apima ne tik pavaldžių, bet ir nesusijusių pavaldumo santykiais policijos institucijų administruojamos veiklos kontrolę, kai tikrinama tiek visa kontroliuojamo objekto veikla, tiek konkreči jos sritis ar tam tikros valdymo funkcijos įgyvendinimas.

### 3.4. Teisminė policijos veiklos kontrolė

Teisminės policijos veiklos kontrolės turinys susideda iš trijų elementų: *pirma*, teisinio vertinimo, ar policijos institucijos (pareigūnai) savo veikloje nepažeidžia įstatymų ir kitų teisės aktų, piliečių, įmonių, įstaigų, organizacijų teisių ir teisėtų interesų, *antra*, sąlygų ir aplinkybių, kurios gali sukelti teisėtumo pažeidimus, nustatymo, *trečia*, teisinio poveikio ir teisinės atsakomybės priemonių taikymo kaltiesiems policijos pareigūnams, padariusiems teisėtumo pažeidimus.

Išnagrinėjus teisinę literatūrą matyti [2; 26], kad teisminė policijos veiklos kontrolė gali būti dvejopa: pirma, *tiesioginė teisminė kontrolė*, t. y. tokia kontrolė, kai teismas nagrinėja asmenų skundus (reikalavimus, protestus) dėl policijos subjektų priimtų teisės aktų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo, antra, *netiesioginė teismo kontrolė*, t.y. tokia kontrolė, kai teismas nagrinėja kitų ka-



tegorijų bylas (civilines, baudžiamąsias), kuriose bendrai sprendžiamas policijos institucijos ar policijos pareigūno veiklos teisėtumo klausimas.

Kaip matyti, vienais atvejais teismas, nagrinėdamas konkrečias tam tikrų kategorijų bylas, nustato neteisėtus policijos institucijų (pareigūnų) veiksmus ir jų priimtus valdymo sprendimus ir reikalauja, kad jie būtų pašalinti, kitais atvejais – teismas pripažįsta policijos priimtus valdymo sprendimus (valdymo aktus) negaliojančiais ir pan. Teisminės policijos veiklos kontrolės įgyvendinimas priklauso nuo teisminės valdžios kompetencijos. Šia prasme teisminę policijos veiklos kontrolę gali atlikti:

*pirma*, bendros kompetencijos teismai (apylinkės teismai, apygardos teismai, Lietuvos apeliacinis teismas, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas).

*antra*, specializuoti teismai (apygardų administraciniai teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas).

Bendros kompetencijos teismų atliekama policijos veiklos kontrolė turi tam tikrų išskirtinumą. Pagrindinė bendros kompetencijos teismų užduotis vykdant policijos veiklos kontrolę susijusi su civilinių, baudžiamųjų ir tam tikrais atvejais administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimu. Kitaip tariant, bendros kompetencijos teismai nagrinėja bylas dėl policijos pareigūnų neteisėtų veiksmų patarukiant juos baudžiamojon, administracinėn ar civilinėn atsakomybėn. Pavyzdžiui, policijos pareigūnų padarytos tokios nusikalstamos veikos kaip kyšininkavimas, piktnaudžiavimas, tarnybos pareigų neatlikimas ar pan. yra baudžiamosios atsakomybės pagrindas, arba dėl žalos, padarytos policijos pareigūno, žalos padarymo momentu ėjusio savo tarnybines pareigas, civilinėje byloje atsakovu trauktina policijos institucija, kuri savo ruožtu įgauna regresinio (atgręžtinio) reikalavimo teisę iš atitinkamų pareigūnų išieškoti nustatyto dydžio sumas [27]. Panašiai bendros kompetencijos teismai nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas, pagal kurias administracinėn atsakomybėn traukiami policijos pareigūnai. Minėtų bylų ypatumas tas, jog kontrolinė funkcija atliekama vertinant policijos pareigūnų atsakomybės už pavestų valdymo funkcijų tinkamą įgyvendinimą [28].

Specializuotų teismų vykdoma policijos veiklos teisminė kontrolė susijusi su administracinių ginčų dėl teisės viešojo ar vidaus administravimo srityje sprendimu. Administraciniai teismai nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar policijos subjektas neviršijo kompetencijos ir pan. Administracinių teismų vykdoma policijos veiklos kontrolė pasireiškia nagrinėjant asmenų (fizinių ir juridinių) skundus (prašymus) dėl policijos subjektų priimtų administracinių aktų ir dėl policijos subjektų veiksmų ar neveikimo (t.y. pareigų nevykdymo). Kaip matyti, administraciniai teismai vykdo policijos institucijų (pareigūnų), įgyvendinančių visuomenės saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos palaikymo funkcijas, veiklos teisėtumo kontrolę. Specializuotų teismų kompetencija vykdant policijos veiklos kontrolę reglamentuota Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo antrame skirsnyje [29]. Jame numatyta, jog administraciniai teismai tikrina policijos atliekamų veiksmų teisėtumą, policijos subjektų atsisakymo atlikti ar vilkinimo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumą ir pagrįstumą, nagrinėja administracines bylas dėl turinės ir neturinės (moralinės) žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais policijos institucijos (pareigūno) veiksmais ar neveikimu, atlyginimo, taip pat dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo.

Kaip matyti, bendros kompetencijos ir specializuoti teismai vykdo išorinę policijos institucijų ir policijos pareigūnų bei jų atliekamų veiksmų teisėtumo kontrolę, kuri turi tam tikras specifines formas ir jų vykdymo ypatumus. Apibendrinant galima teigti, kad tiek prezidentinė, tiek parlamentinė, tiek vyriausybė, tiek teisminė policijos veiklos kontrolė yra išorinės policijos kontrolės formos. Anksčiau išvardyti subjektai, vykdantys išorinę policijos veiklos kontrolę, priima sprendimus, kurie daugiau yra susiję su policijos veiklos strategija, valstybės politika policijos atžvilgiu, norminių aktų, reglamentuojančių policijos veiklą, rengimu bei priėmimu.

### 3.5. Policijos veiklos vidaus kontrolė

Policijos veiklos įstatymo 10 straipsnio 2 punkte įtvirtinta nuostata, reglamentuojanti policijos veiklos vidaus kontrolės teisinius pagrindus. Remiantis šia nuostata galima teigti, jog policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarką nustato policijos generalinis komisaras [2]. Vadinasi, policijos veiklos vidaus kontrolės įgyvendinimas paliktas policijos generalinio komisaro diskrecijai. Išnagrinėjus ir apibendrinus Lietuvos policijos organizacijos struktūrą ir policijos generalinio komisaro teisės aktus, reglamentuojančius policijos vidaus kontrolės tvarką, būtų galima išskirti dvi policijos veiklos vidaus kontrolės formas: 1) *vidaus tyrimus*, kuriuos atlieka Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Vidaus tyrimų skyrius (valdyba) (toliau – Vidaus tyrimų skyrius); 2) *vidaus auditą*, kurį atlieka Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos Vidaus audito skyrius (toliau – Vidaus audito skyrius).

Būtent šiomis policijos veiklos vidaus kontrolės formomis galima užtikrinti optimalų policijos organizacijos funkcionavimą.

*Policijos veiklos vidaus tyrimai ir vidaus auditas* – tai policijos veiklos vidaus kontrolės sistemos dalys. Vidaus tyrėjams ir auditoriams vykdant nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą siekiama užtikrinti policijos įstaigų veiklos gerinimą. Policijos veiklos vidaus tyrimai ir vidaus auditas, kaip vidaus kontrolės formos, tarpusavyje glaudžiai susijusios, mažiau skiriasi savo paskirtimi, turiniu bei vykdymo tvarka.

*Policijos veiklos vidaus tyrimų paskirtis* – padėti policijos generaliniam komisarui organizuoti ir įgyvendinti policijos įstaigų pareigūnų ir valstybės tarnautojų tarnybinių nusižengimų, teisės, etikos pažeidimų tyrimą ir prevenciją, formuoti korupcijos prevencijos strategiją, mažinti biurokratizmą policijos sistemoje. Kaip minėta, šią paskirtį įgyvendina Vidaus tyrimų skyrius, kurio pareigūnai yra kompetentingi atlikti tyrimus dėl policijos pareigūnų neteisėtų veiksmų, kontroliuoti, kaip policijos įstaigose atliekami tarnybiniai patikrinimai dėl tarnybinių nusižengimų ir policijos pareigūno vardo diskreditavimo, rengti įsakymų dėl tarnybinių nuobaudų skyrimo policijos pareigūnams projektus ir pan. [30].

*Policijos veiklos vidaus audito paskirtis* – sistemingai ir visapusiškai vertinant rizikos valdymą ir vidaus kontrolę padėti įgyvendinti Policijos departamento ir šalies policijos įstaigų veiklos tikslus siekiant nustatyti, ar policijos įstaigos savo veikloje laikosi teisės aktų reikalavimų, patarti policijos įstaigų vadovams, kaip mažinti rizikos veiksnių įtaką policijos įstaigų veiklai, vertinti policijos įstaigų strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomiško, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais. Šią paskirtį įgyvendina Vidaus audito skyrius, kurio pareigūnai kontroliuoja, kad policijos veikla atitiktų įstatymų, Vyriausybės nutarimų, vidaus taisyklių ir kitus teisės aktų reikalavimus, tikrina ir vertina, ar policijos įstaigų veikla atitinka jų tikslus ir uždavinius, policijos įstaigose esamų informacinių sistemų, materialinių ir finansinių išteklių naudojimo veiksmingumą, finansinių ataskaitų duomenis, organizacinės struktūros optimalumą ir pan. [31]. Kaip matyti, policijos veiklos vidaus tyrimų ir vidaus audito organizavimo ypatumas yra tas, kad šios vidaus kontrolės formos veikia nepriklausomai nuo kitų Policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos struktūrinių padalinių. Vidaus tyrimų skyriaus ir Vidaus audito skyriaus nepriklausomumą rodo tai, kad šių skyrių vadovai yra tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi policijos generaliniam komisarui.

Pažymėtina, kad policijos veiklos vidaus kontrolės formos turėtų būti nuolat derinamos, nes tik tuomet galima tikėtis, kad policijos organizacinė sistema bus išlaikyta tam tikros aplinkos būsenos ir galės veiksmingai funkcionuoti. Tačiau analizuojant policijos veiklos vidaus kontrolės mechanizmą matyti, kad jis yra daugiau centralizuoto pobūdžio. Teisė vykdyti policijos veiklos vidaus kontrolę netiesiogiai suteikta ir policijos generaliniam komisarui, kuris prižiūri vadovaujamų policijos įstaigų veiklą, skiria teritorinių policijos įstaigų vadovus į pareigas ir pan. Manytina, kad policijos veiklos efektyvumui ir policijos veiklos kontrolės efektyvumui didinti kai kurios kontrolinės funkcijos turėtų būti decentralizuotos. Teritorinių policijos įstaigų vadovams galima būtų suteikti didesnius įgaliojimus kontroliuojant jiems pavaldžių policijos įstaigų veiklą ir tie įgaliojimai turėtų būti aiškiai įtvirtinti teisės norminiuose aktuose.

Apibendrinant galima teigti, kad policijos veiklos vidaus kontrolė apima policijos valdymo ekonomiško, efektyvumo, veiksmingumo sisteminę analizę bei pasiūlymų, kaip šiuos kriterijus gerinti, rengimą. Šiuo atveju turėtų būti sukurti specialūs policijos veiklos vidaus kontrolės metodai, plačiai taikoma sisteminė analizė, remiamasi kokybiniais bei kiekybiniais tinkamai apdorojamais duomenimis ir pasirūpinta jų išvadų bei rekomendacijų patikimumu ir tikslingumu.

Atlikti policijos kontrolės valstybinių subjektų poveikio tyrimai liudija išorinės policijos veiklos kontrolės įtaką policijos veiklos turiniui. Tuo galima paaiškinti gana griežtą valstybės poziciją policijos atžvilgiu ir policijos užimamą vietą visuomenės saugumo užtikrinimo ir viešosios tvarkos palaikymo sistemoje. Visa tai apibendrina A. Urmonas [32, p. 13–24]. Jis siūlo policijos veiklos įgaliojimų kontrolę priskirti vidaus reikalų ministru (valstybės politika policijos atžvilgiu), Policijos departamentui (policijos veiklos strategija), teritoriniams policijos komisariatams ir nuovadoms (policijos funkcinė veikla), savivaldos institucijoms (policijos veiklos auditorius, socialinis užsakovas, socialinė partnerystė), pilietinėms bendruomenėms (socialinė partnerystė). Kita vertus, svarbus vaidmuo policijos kontrolės sistemoje tenka policijos veiklos visuomeninei kontrolei, kuri yra grįžtamojo ryšio tarp policijos veiklos ir jos tiesioginių paslaugų vartotojų – visuomenės – forma. Policijos veiklos visuomeninė kontrolė rodo valstybės demokratiškumo lygį, kiek visuomenei yra suteikiama galių tiesiogiai daryti įtaką policijos veiklai. Šios problemos moksliskumas sukelia rimtą pagrindą tolesniems empiriniams tyrimams.

## Išvados

1. Policijos veiklos kontrolės turinio ir jo neapibrėžtumo santykį lemia socialinių politinių, socialinių ekonominių, socialinių teisinių ir socialinių technologinių veiksmų visuma, daranti įtaką policijos statuso ir policijos organizacijos (sistemos) kaitai visuomenės saugumo infrastruktūroje. Tuo paaiškinama policijos veiklos misija ir vizija visuomenės socialinių pokyčių kontekste.

2. Policijos veiklos kontrolės sampratos turinys siejamas su policijos kontrolės turiniu. Vadinasi, apibrėžiant policijos veiklos kontrolę reikia pasitelkti vadybos (viešojo administravimo) ir policijos teisės teoriją, pagal kurią *policijos veiklos kontrolė apibrėžiama kaip policijos institucijų ir policijos pareigūnų atliekamų veiksmų (vykdomų (tarnybinių) uždavinių ir funkcijų) stebėjimo ir vykdymo tikrinimo sistema nustatant nukrypimus nuo atliekamų veiksmų (teisėtumo pažeidimus) ir jų priežastis turint tikslą pašalinti šiuos nukrypimus, atkurti pažeistas teises, o kaltus pareigūnus patraukti teisinėn atsakomybėn.*

3. Galima išskirti dvi policijos veiklos kontrolės sistemos posistemes – valstybinę ir visuomeninę policijos veiklos kontrolę, kurios vaidina svarbų vaidmenį policijos veiklos teisėtumo užtikrinimo procese. Pažymėtina valstybinė policijos kontrolė ir šią kontrolę vykdančių subjektų kompetencija.

4. Valstybinę policijos veiklos kontrolę (prezidentinę, parlamentinę, vyriausybines, teismines, vidaus) įgyvendinantys subjektai turėtų sudaryti nuoseklią, bendrą ir efektyvią sistemą, kurioje būtų aiškus tiek funkcinis, tiek dalykinis policijos veiklą kontroliuojančių subjektų kompetencijos pasiskirstymas. Tai leistų išvengti kontrolinių funkcijų įgyvendinimo dubliavimosi bei vakuumo policijos kontrolės srityje.

5. Policijos veiklos kontrolė sudaro policijos veiklos teisėtumo kontrolės pagrindą, o policijos veiklos teisėtumo kontrolę vykdančių valstybinių subjektų sistemos efektyvų veiksmingumą lemia pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos garantavimo lygis. Specialių policijos kontrolės metodų, policijos veiklos kokybinių ir kiekybinių vertinimo kriterijų, policijos veiklos strateginių nuostatų įgyvendinimo kriterijų nustatymas leistų sukurti funkcionalų policijos kontrolės mechanizmą ir jo įgyvendinimo procedūras.



## LITERATŪRA IR PAAIŠKINIMAI

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija: Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2002.
2. **Lietuvos Respublikos** policijos veiklos įstatymas, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 2000 m. spalio 17 d., Nr. VIII – 2048// Valstybės žinios. 2000. Nr. 90–2777.
3. **Widacki J.** System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji// Druga fala polskich reform (pod red. L. Kolarskiej–Bobinskiej). – Warszawa: Instytut spraw publicznych, 1999.
4. „**Baltijos tyrimų**“ ir „**Vilmorus**“ socialinių tyrimų duomenys. <http://www.5ci.lt/ratings/lit/frameset.htm>. Prisijungimo laikas: 2005 m. vasario 18 d. 16:14.
5. **Kalesnykas R.** Privatizacijos procesai teisėtvarkoje: daktaro disertacija. – Vilnius : LTU, 2002.
6. **Terminas** „kontrolė“ (pranc. *controle*) reiškia priežiūrą, ko nors patikrinimą, faktinės padėties lyginimą su reikalaujama padėtimi Žr.: V. Vaitkevičiūtė Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2001.
7. **Broom L., Broom D H., Bonjean C. M.** Sociologija. – Kaunas: Litera Universitatis Vytauti Magni, 1992.
8. **Andruškevičius A.** Administracinės teisės principai ir normų ribos. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
9. **Гуляев А. П.** Контролирующие органы и организации России. – Москва: МАЭП, 2000.
10. **Jagielski J.** Kontrola administracji publicznej. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1999.
11. **Vaišvila A.** Policija – valdžios ir paslaugos vienvėlė// Kriminalinė justicija: mokslo darbai. Vilnius: LTA, 1997. T. 6.
12. **Laurinavičius A.** Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas. – Vilnius: LTU Leidybos centras, 2003.
13. **Овсянко Д. М.** Административное право. – Москва: Юристъ, 2000.
14. **Policijos** departamento prie Lietuvos Respublikos VRM 2004–2006 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas 2004 m. vasario 26 d. Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymu Nr. V–96// [http://www.policija.lt/veiklos\\_planai/strateginis%20veiklos%20planas.doc](http://www.policija.lt/veiklos_planai/strateginis%20veiklos%20planas.doc)// Prisijungimo laikas: 2005 m. kovo 1 d. 11:09.
15. **Šakočius A.** Policija valstybėje ir visuomenėje: nuo distinktyviai iki racionaliai pragmatinio požiūrio į policijos paslaugą// Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2000. T. 15(7).
16. **Raipa A.** Viešojo administravimo efektyvumo turinys//Viešojo administravimo efektyvumas. – Kaunas: Technologija, 2001.

17. **Atlikti** tyrimai liudija, kad 44 proc. gyvenamosios vietovės gyventojų per mėnesį vieną kartą matė policijos apylinkės inspektorių. Be to, policijos apylinkės inspektorius beveik nesilanko pas gyvenamosios vietovės gyventojus (tik 9 proc. gyventojų buvo aplankyti kartą per mėnesį), net 87 proc. gyventojų norėtų matyti policijos apylinkės inspektorių. Plačiau žr.: R. Šimanauskaitė. Apylinkės inspektoriaus teisinio statuso ir veiklos problemos kaimo vietovėse: magistro baigiamasis darbas. – Vilnius: LTU, 2003.
18. **Sakočius A.** Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką. – Vilnius: LTA Leidybos centras, 2000.
19. **Whisenand P. M., Ferguson F.** The managing of police organizations. – Upper Saddle River [New Jersey]: Pearson, Prentice Hall, 2005.
20. **Lietuvos Respublikos** Seimo statutą, priimtas 1994 m. vasario 17 d., Nr. I-399// Valstybės žinios. 1999. Nr. 5–97.
21. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3\\_viewer.ViewTheme?p\\_int\\_tv\\_id=155&p\\_kalb\\_id=1&p\\_org=0](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=155&p_kalb_id=1&p_org=0) //Prisijungimo laikas: 2005 m. kovo 2 d. 11:49.
22. **Lietuvos Respublikos** operatyvinės veiklos įstatymas, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 2002 m. birželio 20 d. Nr. IX-965// Valstybės žinios. 2002. Nr. 65–2633.
23. **Seimo** operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Seimo 2004 m. vasario 12 d. nutarimu Nr. IX-2022// Valstybės žinios. 2004. Nr. 32–1014.
24. **Lietuvos Respublikos** Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimo įstatymas. Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 2004 m. lapkričio 4 d. Nr. IX-2544// Valstybės žinios. 2004. Nr. 170–6238.
25. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės įstatymas Nr. I – 464, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1994 m. gegužės 19 d. // Valstybės žinios. 1994. Nr. 43–772; 1998. Nr. 41–1311.
26. **Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н.** Административное право: история развития и основные современные концепции. – Москва: Юристъ, 2002.
27. **Šiuo** atveju reikia vadovautis kitų teisės aktų normomis, reglamentuojančiomis viešojo administravimo institucijų pareigūnų materialinės atsakomybės klausimus. Štai Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 33 str. numato viešojo administravimo institucijų regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį valstybės tarnautoją. Plačiau žr.: Valstybės žinios. 2002. Nr. 45–1708.
28. **Plačiau žr.:** Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 14 str. // <http://litlex.mruni.lt/II.dll> Prisijungimo laikas: 2005 m. kovo 2 d. 12:10.
29. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas Nr. VIII – 1029, Lietuvos Respublikos Seimo priimtas 1999 m. sausio 14 d. Nauja redakcija. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 85–2566; 2003. Nr. 39–1765; 2003. Nr. 92–4138.
30. **Policijos departamento** prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Vidaus tyrimų skyriaus nuostatai, patvirtinti Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003 m. balandžio 18 d. įsakymu Nr. V-183// [http://www.policija.lt/isakymai/index.php?&sk=135&rub\\_id=2&irub\\_id=6](http://www.policija.lt/isakymai/index.php?&sk=135&rub_id=2&irub_id=6) Prisijungimo laikas: 2005 m. kovo 2 d. 12:24.
31. **Policijos departamento** prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Vidaus audito skyriaus nuostatai, patvirtinti Lietuvos policijos generalinio komisaro 2003 m. balandžio 18 d. įsakymu Nr. V-183// [http://www.policija.lt/isakymai/index.php?&sk=135&rub\\_id=2&irub\\_id=6](http://www.policija.lt/isakymai/index.php?&sk=135&rub_id=2&irub_id=6) Prisijungimo laikas: 2005 m. kovo 2 d. 12:24.
32. **Urmonas A.** Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas// Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: LTU, 2002. T. 36 (28).



### *Substantial Problems of the Police Activities Control: the Structuring*

*Vidmantas Mečkauskas  
Mykolas Romeris University*

*Keywords: police actions, police control, mechanism of control of police actions.*

#### **SUMMARY**

*The article includes analysis of conception of police actions, control content and submits the system of subjects authorized to implement the control of police actions. Political, social–economical, informative–technological processes running in the state and in society require the police and its institutions to grow into another higher level of quality of rendered social services. Such a purpose could be reached through a balanced mechanism of control of police actions.*

*The article raises an issue of control as of one of methods ensuring legality of police actions and a problem of control content of police actions and indetermination of such a content. Subject of the research:*

*control of police actions impelled by various factors in order to compare the results of police actions with the goals of police stated in legal acts and to ascertain the reasons and conditions for non-implementation of stated goals. In that case control is a feedback helping to reveal the basic practical problems and imperfections of police actions and to take necessary measures in order to eliminate such problems. Goals of the research: to reveal the ration of control content of police actions and indetermination of such a content in theoretical and practical level after evaluation of legal and managerial aspects of control.*

*Significance of control of police actions is conditioned by several factors: firstly, police covers the largest infrastructure of security of public safety by its actions (i.e. security of human rights and liberty, security of public order, prevention of breaches of various rights, etc.), secondly, police institutions and officers implement applied law actions by realizing the authorities of managing nature, thirdly, police institutions and officers have broad authorizations to apply measures of administrative effect in respect of society members. The above mentioned factors enable the author to raise and to analyze in his article the hypothesis of development of united control mechanism of police actions which will ensure both the effective level of social-legal services rendered by the police and functioning of overall police system.*

*The author defines the control of police actions as a system of supervision and inspection of implementation of actions (performance of official tasks and functions) performed by police institutions and officers by identifying the deviations from performed actions (infringements of legality) and reasons in order to eliminate such deviations, to restore the breached rights and to prosecute guilty officers.*

*The article includes comprehensive discussions concerning the system of subjects authorized to implement the control of police actions and the competence of such subjects in the field of control of police actions. The author analyzes the types of control of state police and distinguishes presidential, parliamentary, governmental, judiciary and internal control. It is considered that the most effective method of implementation of police control is to coordinate constantly the equal forms of external and internal control of police actions.*

*The author concludes that the ratio of control content of police actions and of indetermination of control content is conditioned by combination of social-political, social-economical, social-juridical and social-technological factors influencing the alternation of police status and police organization (system) in the infrastructure of public security. That explains the mission and the vision of police actions in the context of public social changes.*

