

METODOLOGINĖS IR TEORINĖS POLICIJOS TEISĖS PRIELAIDOS

Dainius Žilinskas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Valakupių g. 5, Vilnius
Telefonas 274 06 24
Elektroninis paštas ptk@ltu.lt

Pateikta 2002 m. gruodžio 10 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 17 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas docentas
dr. Alvydas Šakočius ir šios katedros lektorius dr. Raimondas Kalesnykas*

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos teisės mokslo metodologijos problemos, taikomojo ir fundamentaliojo teisės mokslo aspektų santykis, pabrėžiama teisės taikymo reikšmė gaunant ir sisteminant policijos teisės mokslinių tyrimų rezultatus.

Straipsnyje taip pat nagrinėjamos Lietuvos teisėsaugos institucijų veiklos teisinio reglamentavimo problemos, pabrėžiant teisėtarkos sąvokos vartojimo problematiškumą. Analizuojama galimybė teisėsaugos institucijas priskirti valstybės institucijų kategorijai pagal jas vienijančius požymius – jų uždavinius ir funkcijas, įtvirtintas teisės taikomasias galias bei veiklą jas įgyvendinant. Straipsnyje siekiama apibrėžti teisėsaugos institucijų vaidmenį teisės ir teisinėje sistemoje, valstybės institucijų sistemoje, taip pat panagrinėti šių institucijų veiklos teisinio reglamentavimo problemas, siekiant nustatyti, kurių teisės šakų normos dažniausiai taikomos teisėsaugos institucijų veikloje. Neperžengiant šios analizės ribų bandoma sistemaiškai ir naujai pažvelgti į teisėsaugos institucijų valstybinio administravimo, jų vidaus administravimo, uždavinių ir funkcijų teisinį įtvirtinimą, ieškant galimų policijos teisės ir policijos teisės mokslo sisteminimo pagrindų.

Straipsnyje siekiama nustatyti visuomenines vertybes, kurioms apsaugoti ir šios apsaugos procesui teisiškai reglamentuoti egzistuoja teisės normų grupė, kuri, esant pakankamoms teorinėms prielaidoms, pretenduoja būti įvardyta kaip teisės šaka – policijos teisė.

Straipsnyje svarstoma galimybė laikyti policijos teisę administracinės teisės pošakiu, reguliuojančiu visuomeninius santykius, susiklostančius teisėsaugos institucijoms įgyvendinant joms teisės aktuose keliamus uždavinius ir atliekant funkcijas, taip pat vykdant šių institucijų valstybinį administravimą saugant ir ginant asmens, valstybės, visuomenės ir nacionalinį saugumą, atliekant vidaus reikalų ir valstybės saugumo sričių valstybinį administravimą bei užtikrinant Lietuvos teisėsaugos institucijų veiklos teisinį reglamentavimą.

Ivadas

Švietimo ir mokslo ministerijos 1998 m. sausio 9 d. įsakymu Nr. 30 „Dėl mokslo sričių, kryptių ir šakų klasifikacijos“ patvirtintame „Europos Sąjungos Komisijos mokslų klasifikacijos mokslo šakų priskyrimo mokslo kryptims, nurodomoms suteikiant teisę steigti doktorantūrą ir teikti mokslo laipsnius, įsakyme“ policijos teisės mokslo nėra. Tačiau ar mokslas egzistuoja tik tada, kai jį oficialiai įrašo į klasifikatorių ar registrą? Manytina, kad klasifikatoriai, registrai ir duomenų bazės egzistuoja tam, kad būtų galima greičiau surasti ieškomą informaciją. Antra vertus, jeigu minėtame „Mokslų klasifikacijos mokslo šakų priskyrimo mokslo kryptims, nurodomoms suteikiant teisę steigti doktorantūrą ir teikti mokslo laipsnius, įsakyme“ mokslo šakos nėra, tai laikoma, kad ji oficialiai neegzistuoja. Kalbant teisine kalba, jos nėra *de jure*, tačiau tai jokių būdu nereiškia, kad jos nėra *de facto*. Kita vertus, mokslinės minties negalima uždrausti. Moksliniai tyrimai prasideda ten ir tada, kur ir kada atsiranda jų vertas objektas. Be to, tam reikalingos ir kai kurios kitos prielaidos. „Naujai mokslo kryptiniai išskirti ir jai išplėtoti didelės reikšmės turi palankių organizacinių prielaidų buvimas, naujai tyrimų problematikai palanki visuomenės nuomonė. Negalime atmesti ir vadinamojo subjektyvaus veiksnio – grupės ar būrio mokslininkų, specialiai užsiimančių sistemingu naujojo mokslo problemų tyrimu, jo žinių ir uždavinių platinimu ir propaganda, buvimo“ [1].

Lietuvoje labai intensyviai leidžiami įstatymai, priimami poįstatyminiai teisės aktai. Didelis priimamų teisės aktų kiekis, aktyvus naudojimas įstatymų leidybos iniciatyvos teise, daugelio institucijų dalyvavimas poįstatyminėje teisėdaroje lemia tam tikrus vidinius priimamų teisės aktų trūkumus ir jų tarpusavio prieštaravimus. Tai savo ruožtu sukelia sunkumų taikant šiuos teisės aktus tiek reguliacinėje, tiek valstybės institucijų teisėsaugos veikloje.

Be kita ko, skiriasi ir tam tikrų teisės šakų normų taikymas, kaip skiriasi ir jomis sureguliuoti teisiniai santykiai. Viešosios teisės šakos, kuriose dominuoja draudžiančios teisės normos (baudžiamoji teisė), taip pat privatinė teisė (civilinė teisė ir civilinis procesas) paprastai kelia palyginti mažiau teisės taikymo problemų, nes čia teisė taikoma teisme (pagal griežtai nustatytas procesines taisykles, formuojama nuosekli ir vientisa teisminė bylų sprendimo praktika ir kt.), o, pavyzdžiui, ikiteisminis baudžiamųjų bylų tyrimas taip pat griežtai procesiškai reglamentuotas. Tuo tarpu tų teisės šakų, kuriose dominuoja įgalinančios, leidžiančios ir įpareigojančios teisės normos (teisės šakos, kuriose dominuoja reguliacinė funkcija: konstitucinė teisė, administracinė teisė, darbo teisė), tokių problemų sukelia kur kas daugiau. Kaip vieną iš determinantų šiuo atveju galima įvardyti subjektų, turinčių įgaliojimus taikyti šių teisės šakų normas, gausą ir įvairovę. Ypač akivaizdžiai tai reiškiasi administracinėje teisėje, kurios reguliavimo dalykas kinta greičiau nei ji pati ir jau pats daro tiesioginę įtaką šios teisės šakos sistemos formavimuisi. Be to, administracinėje teisėje tikrai gausu subjektų, turinčių įgaliojimus taikyti administracinės teisės normas. Tokie procesai verčia susimąstyti apie tam tikrų teisinių dogmų trapumą ir pokyčių poreikį. Tačiau čia akivaizdi gana paradoksali situacija, kai pokyčiai objektyvioje teisinėje tikrovėje jau yra įvykę, o teisės moksle dar net neaptariami. Teisės mokslas, atliekantis fundamentaliuosius tyrimus ir varžomas tradicijų, yra konservatyvus ir sunkiai priima naujoves. Todėl dinamiškai besivystanti socialinė aplinka, reikalaujanti naujų teisinių reguliatorių, suponuoja teisės ir teisinės sistemos pokyčius, kurių akademiškasis teisės mokslas nesugeba priimti. Taigi jam belieka laiku persiorientuoti ir nevirsti vien tik pasikeitusios socialinės tikrovės fiksatoriumi. Aptariamajame kontekste mokslinių pagrindų naujoms teisės šakoms kūrimas yra pozityvus reiškinys, leidžiantis manyti, kad teisės mokslas gali žengti teisinių reformų priešakyje. Tai ypač aktualu atitinkamų teisės šakų reguliavimo dalykų paribiems. Kalbama apie tai, kad kiekviena teisės šaka (ypač turinti labai platų ir sudėtingą reguliavimo dalyką) ne visus jos reguliavimo dalyką sudarančius visuomeninius santykius gali reguliuoti vienodai gerai ir išsamiai. Kai teisės šakos reguliavimo dalyką sudaro daug visuomeninių santykių, juos galima grupuoti pagal tam tikrus požymius ir aiškintis, kokios teisės normos yra skirtos reguliuoti šiems visuomeninių santykių grupėms, ir ar šių teisės normų yra tiek, kad teisinis reguliavimas būtų pakankamas. Tokio tyrimo metu gali paaiškėti, kad vienos ar kitos visuomeninių santykių grupės tarpusavio ryšiai yra labai tvirti, o teisinis reglamentavimas yra kelių teisės šakų

paribiuose ir dėl to nepakankamas, o kai kuriais atvejais tokio teisinio reglamentavimo (teisės normų priklausomybės kuriai nors konkrečiai teisės šakai) negalima tiksliai nustatyti. Tokiu atveju galima kalbėti apie atskiros, savarankiškos teisės šakos išskyrimo galimybę ir net būtinybę. Būtinybė objektyviai atsiranda tuomet, kai visuomeninių santykių svarba tampa atvirkščiai proporcinga dėmesiui, kuris teisės moksle skiriamas sisteminti juos reglamentuojančias teisės normas.

1. Metodologinės policijos teisės prielaidos

Mokslinių teiginių sistema būtų nepilna, jeigu nebūtų grindžiama tinkamomis metodologinėmis nuostatomis. „Metodologija [metodas + ... logija]: 1. mokslas, aiškinantis mokslinio tyrimo metodus, bendrų mokslo metodų teorija; 2. Tikrovės pažinimo teorija, tirianti mokslinio mąstymo būdą bei principus“. [2] Tačiau manytina, kad šiame kontekste reikia padiskutuoti apie paties teisės mokslo pobūdį, jo suvokimo ypatumus ir vietą socialinių mokslų sistemoje. Pagrindinis klausimas, kurį reikėtų sau užduoti šiame kontekste, – kaip suvoktinas teisės mokslas?

Teisės mokslą galima laikyti fundamentaliuoju mokslu, nagrinėjančiu pamatinius teisės, kaip socialinio reiškinių, egzistencijos, taip pat valstybės esmės ir tikslo bei kitus panašius klausimus. Tokio pobūdžio teisės mokslo šaką reikėtų įvardyti kaip teisės filosofiją su jai būdinga metodologija, žinant, kad „metodologija – ne tik pažinimo metodų, bet ir filosofinių, sociologinių, politologinių ir kitų bendrųjų mokslinių principų ir juos pagrindžiančių teorijų visuma. Metodologija – tai pažinimo proceso pradžia, taip pat bendrųjų teorinių reikalavimų, įgyvendinamų konkrečių socialinės realybės aiškinimo metodų ir būdų kompleksu, sistema“ [3]. Joje teisės mokslas pasiekia aukščiausią bendrojo teorinio apibendrinimo lygmenį.

Teisės mokslą galima suvokti ir kaip taikomojo pobūdžio mokslo šaką, nes jo specifika, lemiamą pačių teisinių reiškinių ypatumų, neleidžia suvokti teisės mokslo atsieto nuo pozityviosios teisės. Drauge pozityvioji teisė neįsivaizduojama atsieta nuo teisinės praktikos. Teisinė praktika iš esmės apima teisės aiškinimą, teisės taikymą abiem jo formomis¹, taip pat kitas teisės taikymo formas bei teisėkūrą. Kaip žinoma, teisė yra sudėtinga sistema, kurioje teisėkūra tiesiogiai koreliuoja su teisės taikymu, ir šie procesai vienas kitą lemia ir papildo. Čia praktiškai pasireškia didelė teisės mokslo reikšmė. Teisės mokslas turėtų padėti sukurti teisės normas, parengti tokius teisės aktus, kurių vidinėje struktūroje nebūtų loginių ir prasminių teisės normų tarpusavio prieštaravimų, inkorporuoti šiuos teisės aktus į Lietuvos teisės sistemą, kad būtų galima išvengti teisės aktų tarpusavio kolizijų bei šių teisės aktų taikymo problemų. Tačiau ar fundamentalusis teisės mokslas, teisės filosofija, gali šiuo atveju pagelbėti? Atsakymas teigiamas. Teisės filosofija gali formuoti konkretaus teisės kūrėjo teisinę sąmonę, plėsti jo akiratį. Tačiau konkrečiam įstatymui ar kitam teisės aktui parengti reikalingos specifinės teisės žinios ir įgūdžiai, teisės technika, sugebėjimas laisvai formuluoti mintis tikslia teisine kalba ir teisinėmis kategorijomis. Dar Konfucijus yra pažymėjęs: „Kai vardai neatitinka sąvokų, kalba pasidaro netikusi. Netikusi kalba gimdo netvarką ir nesėkmes. Kai įsivyrąja netvarka ir nesėkmės, nyksta padorumas ir geri papročiai. Kai nelieka padorumo ir gerų papročių, nebeteisingos ir bausmės. Kai bausmės neteisingos, žmonės nebežino, ką galima daryti ir ko ne“ [6]. Visa ši žinių sritis apibendrintai gali būti pavadinta analitine jurisprudencija. Šį terminą galima vartoti apie teisę kalbant kaip apie specialų socialinį mokslą, galintį turėti įtakos ne tik teisėdarai (jos procesui ir rezultatams), bet ir praktinei veiklai teisės srityje bei kitoms mokslo ir kultūros šakoms.

S. Aleksejevas, daug dėmesio skyręs analitinei jurisprudencijai, pabrėžia, kad: „Mokslinį analitinės jurisprudencijos statusą atskleidžia taip pat ir tai, kad juridinės dogmos pagrindu išsivystė *teisės teorija*, o atskirų teisės šakų (šakų teorijos – civilistikos teorija, sutarčių teisės teorija, deliktinės teisės teorija, procesinės teisės teorija) bei teisės apskritai pagrindu – *bendroji teorija*, kuri yra analitinės jurisprudencijos dalis“ [4].

¹ Apie teisės taikymo formų išskyrimo galimybę plačiau žr., Žilinskas D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas // Jurisprudencija. 2001. T. 23(15). P. 148–161.

Analitinė jurisprudencija buvo ir yra teisės mokslo kryptis, dariusi ir daranti įtaką teisei ir filosofinei minčiai. „Vakarų teisinėje metodologijoje XX a. septintojo dešimtmečio pradžioje atsirado judėjimas už senųjų ontologinių ir epistemologinių problemų atgaivinimą. <...> Senųjų teorijų ir atitinkamų metodų atgimimas suteikė galimybę kritiškai pažvelgti į pozityvistinę dogmą ir sudarė sąlygas atsirasti neopozityvizmui. Žymiausi neopozityvizmo atstovai buvo tokie mąstytojai, kaip Hartas, Viljamsas, Dvorkinas. Analitinė jurisprudencija teisinėje sferoje sudarė trečiąją pozityvizmo bangą, dar vadinamą neopozityvizmu. <...> Šiuolaikinė analitinė jurisprudencija filosofijos istorijos požiūriu yra juridinio–metodologinio pozityvizmo, daug kuo artimo H. Kelzeno juridiniam pozityvizmui, turinčio analitinio dogmatizmo, juridinės lingvistikos modifikacijų, porūšis. Tarp tokios krypties pradininkų paprastai minimi romėnų teisininkai, vėliau – viduramžių jurisprudencijos daktarai (Irnėjus, Bartolas, Baldas)“ [5].

Galbūt negalima analitinę jurisprudenciją tapatinti su visu teisės mokslu, kuriame egzistuoja ir daugiau teisės mokslo krypčių. Tačiau tai, mūsų nuomone, leidžia atlikti mokslinius teisės tyrimus, vadovaujantis analitinės jurisprudencijos moksline metodologija ir pažūromis, bei nepaneigia didelės taikomosios teisės mokslo reikšmės ir jo tiesioginio ryšio su pozityviaja teise. Reiktų pažymėti, kad minėtuju atveju kalbame ne apie normatyvizmą, kuriame teisės norma suabsoliutinama iki filosofinės kategorijos, o apie abipusį analitinės jurisprudencijos ryšį su teisine praktika ir visa objektyvia teisine tikrove, kuri gyvuoja teisės normose ir reiškiasi jas taikant.

Kaip minėjome, teisinę praktiką galima sieti su visu teisės įgyvendinimu, taip pat ir su teisėkūra (*teisėkūros* ir *teisėdaros* sąvokos teisės aktuose ir mokslinėje teisės literatūroje vartojamos lygiagrečiai, kadangi pastaruoju metu labiau nusistovi *teisėkūros* sąvoka, ją toliau ir vartosime). Didžiausią teisinės praktikos dalį sudaro teisės taikymas. Būtent taikant teisės normas išaiškėja teisės aktų spragos ir atsiranda poreikis juos tobulinti priimant naujus teisės aktus – pradeda visiškai veikti teisinio reguliavimo mechanizmas. Teisinio reguliavimo mechanizmas – tai teisės reiškimosi, jos kūrimo būdas ir priemonė. Todėl kelia abejonių bandymai tyrinėti teisės reiškinius (objektyvią teisinę tikrovę) atsietai nuo teisės normų turinio analizės ir jų taikymo praktikos. Tai primena samprotavimus apie muziką jos net negirdėjus (arba girdėjus tik atsiliepiumus apie ją). Tokiu atveju teisė tampa mąstymo objektu, kuriam aptarti ir išreikšti naudojama ne teisinė frazeologija, o filosofijos terminija ir metodai. Kitaip tariant, teisė tampa filosofijos mokslo tyrimo objektu. Dėl universalaus filosofijos pobūdžio jos tyrimo objektas gali būti bet kuris daiktas ar reiškinys. Teisė, kaip vienas iš sudėtingiausių socialinių darinių, aišku, yra verta filosofų dėmesio ir šis dėmesys jai nuolat buvo skiriamas. Taigi galima konstatuoti, kad išskirtini tarsi du teisės mokslo aspektai, du jo lygmenys.

Pirmasis – teisės filosofijos (teisės teorijos) lygmuo, kuriame pati teisė neegzistuoja (teisės normų pavidalu), čia operuojama idėjomis apie teisę, mąstoma apie ją (būtent šiame lygmenyje galima *grynosios*, *prigimtinės*, teisės idėja).

Antrasis – pozityviosios, *gyvosios*, teisės mokslo lygmuo, kuriame operuojama objektyvioje tikrovėje egzistuojančiais teisiniais reiškiniais (teisės aktais ir teisės normomis). Taip suprantamas teisės mokslas nenutolsta nuo teisės praktikos. Galima netgi teigti, kad analitinėje jurisprudencijoje teisės mokslas ir teisės praktika kartais gali sutapti. Čia galima susilaukti priekaištų, kad teisės mokslas turėtų žengti teisės praktikos priešakyje ir teikti mokslines išvadas ir rekomendacijas, būtinas optimaliai teisės raidai. Tai nekelia abejonių, anaipol, tik patvirtina analitinės jurisprudencijos privalumus. Joje operuojama teisės mokslinio tyrimo metodologija, leidžiančia daryti fundamentalias mokslines išvadas ir apibendrinimus nenutolstant nuo pozityviosios teisės (teisinės tikrovės). Kartu analitinė jurisprudencija neleidžia laikyti jos vien taikomuju mokslu. Tai lemia analitinės jurisprudencijos kompleksiskumas. Jokio teisės akto ar jo projekto sisteminė analizė neįmanoma be kompleksinių tyrimų. Būtina nustatyti tiriamojo teisės akto priklausomybę atitinkamai teisės šakai, patikrinti, ar jame netrūksta kitų teisės šakų normų, nustatyti materialinių ir procesinių teisės normų santykį, iširti galimybę inkorporuoti teisės aktą į teisės ir teisinę sistemas ir nustatyti jo vietą šiose sistemose bei kokius teisinius ir ekonominius, taip pat socialinius ir administracinius padarinius gali sukelti tokio teisės akto priėmimas arba esančio pakeitimas ar papildymas, ar

neprieštaraus toks teisės aktas ratifikuotoms tarptautinėms sutartims ir kita. Pažymėtina, kad nėra baigtinio teisės akto (jo projekto) analizės krypčių sąrašo, nes pati analitinė jurisprudencija grindžiama kompleksiniu, sisteminiu teisiniu pažinimu ir kartu visais žinomais mokslinio tyrimo metodais.

Teisės mokslo – analitinės (dogminės) jurisprudencijos nuostatos nereikalauja labai plataus pagrindimo, todėl kad jos niekada nenutolsta nuo realaus gyvenimo (objektyvios teisinės tikrovės) ir yra tiesiogiai susijusios su teisine praktika. Analitinei jurisprudencijai būdingas teisės, kaip tam tikros normų, įstatymų ir teisės šakų visumos, sistemos supratimas. Teisės mokslo užduotis šiuo atveju yra nustatyti ir ištirti objektyvų šios teisės sistemos sudedamųjų dalių loginį ryšį, rūpintis įstatymų tekstų kokybe, teisinių spragų panaikinimu. Taip suprantamas teisės mokslas negali nutolti nuo teisėkūros, teisės taikymo ir teisinės praktikos, nes jo sukuriama žinių ir mokslinių išvadų visuma nėra savitikslių. Analitinė jurisprudencija nėra ir nebuvo mokslas dėl mokslo, joje nevengiama teorinių apibendrinimų (nes tai neįmanoma) ir kartu yra labai daug galimybių praktiškai pritaikyti mokslinių tyrimų išvadas.

Yra žinoma, kad praktinio pobūdžio problemas dažniausiai lemia atitinkamos teorijos spragos. Tai pasakytina apie globalaus masto teises problemas, kurios reiškiasi valstybių ar regionų lygmeniu (konstitucinio lygio teisės taikymo problemos, įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų teisinio reguliavimo spragos, jų teorinis pagrindas). Globalios problemos savo ruožtu projektuojasi į vietines atskirų institucijų lygmens teises ir administravimo problemas, kurias lemia tos pačios priežastys. Kitaip tariant, visi teisės sisteminimo (teisės skirstymo į viešąją ir privatinę, teisės institutų, šakų, jos pošakių skyrimo), teisės aiškinimo ir teisės taikymo klausimai turi tiesioginę praktinę reikšmę. Teisėtvarkos institucijų veikloje susiduriama su keletu teisės šakų aiškinimo ir taikymo problemomis, kurių analizė kelia minčių apie galimybę ar būtinybę peržiūrėti nusistovėjusias teisės šakų sisteminimo dogmas.

Dėl jau anksčiau aptartų priežasčių egzistuoja poreikis nustatyti fundamentaliojo ir taikomojo teisės mokslo aspektų santykį. Šis santykis aiškiai atsiskleidžia analizuojant teisės saugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės normų taikymo teorinius pagrindus, lemiančius šių institucijų teisės taikomąją veiklą. Viena vertus, visos teisės normos, kurias šios institucijos taiko savo veikloje, priklauso atitinkamai teisės šakai ir kartu „paklūsta“ jos vidiniams principams. Kita vertus, visos šios teisės normos turi tam tikrą bendrą bruožą, o tai savo ruožtu gali sudaryti prielaidas laikyti jas tam tikros savarankiškos sistemos dalimis. Čia fundamentalieji mokslinio teisės tyrimo aspektai tarsi persipina su taikomaisiais. Tai pasireiškia per minėtųjų mokslinių tyrimų reikšmę, galimą poveikį ir jų pačių metodiką. Negalima visiškai neigti fundamentaliojo teisės mokslo reikšmės ir įtakos teisės, kaip socialinio reiškinio, raidai. Tačiau tenka pripažinti fundamentaliojo teisės mokslo metodologijos (mąstymo apie teisę) trūkumus tyrinėjant konkrečius teisinius reiškinius (pvz., teisės aktų, reglamentuojančių teisėtvarkos institucijų steigimą ir veiklą, tarpusavio sąveiką). Savo ruožtu taikomasis teisės mokslo pradas ima dominuoti nagrinėjant teisės aktus (jų projektus) teisinės technikos aspektu, tačiau turi užleisti vietą fundamentaliajam teisės mokslo pradui, kai tiriama galimybė šiuos aktus sisteminti, siūlant naujas teisės šakas arba pošakius. Teisės taikymas yra gyvas kūrybinis procesas, kurio metu teisės normos virsta teisiniais santykiais. Teisė iš tiesų veikia, kai įgyvendinamas teisės normų turinys. Veikimo analizė gali padėti atskleisti tam tikros visuomeninių santykių grupės teisinio reglamentavimo spragas.

Šiuo metu yra nemažai problemų, su kuriomis susiduriama administruojant teisėtvarką užtikrinančias institucijas (toliau tekste – teisės saugos institucijos; viešojo ir vidaus administravimo problemos) ir teisės saugos institucijoms tiesiogiai įgyvendinant joms įstatymų pavestus uždavinius ir vykdant savo funkcijas.

Teisės saugos institucijų sąvokos vartojimas reikalauja tam tikrų paaiškinimų. Pažymėtina, kad šiuo metu teisinėje literatūroje ir teisės aktuose nėra susiklosčiusi vientisa sąvokų vartojimo praktika. Tos pačios institucijos vienur vadinamos teisės saugos institucijomis, kitur ir kitame kontekste – teisėtvarkos institucijomis. Sudurtinių žodžių *teisės sauga* ir *teisėtvarka* semantinė reikšmė yra artima. Abiem atvejais prie žodžio teisė yra atitinkamai prijungti žodžiai *saugoti* ir *tvarkyti*. Sakydami teisėtvarka turime galvoje tam tikrą teisinę tvarką. Tačiau teisinė tvarka nėra statiška. Teisinė tvarka yra teisėkūros tikslas, siektinas, idealus teise su-

reguliuotų visuomeninių santykių būvis. Dinamine prasme teisėtvara reiškiasi teisinės tvarkos siekimu, tai yra aktyvia valstybinius valdžios įgaliojimus turinčių valstybės institucijų ir jų valstybės tarnautojų veikla, kuri bet kuriuo atveju yra teisės taikomoji veikla. Kryptingai taikydamos teisę įgaliosios valstybės institucijos siekia įgyvendinti joms išskeltus uždavinius ir įvykdyti joms steigimo ir veiklos dokumentuose numatytas funkcijas. Todėl teisėtvarą galima suprasti kaip atitinkamą teisinės tvarkos užtikrinimo funkcijų visumą. Tačiau reikia susitarti dėl teisėtvaros sferos apimtios, o tai savo ruožtu lemtų ir valstybės institucijų, kurias būtų galima įvardyti kaip teisėtvaros institucijas, skaičių. Plačiaja prasme teisinę tvarką palaiki (veikia šios teisinės tvarkos sąlygomis, tapdamos sudėtine teisinės tvarkos dalimi) visos valstybės institucijos ir įstaigos, tačiau ne visos šios institucijos turi vienodo pobūdžio įgaliojimus, susijusius su galimybe ir galia šią teisinę tvarką užtikrinti. Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 4 dalyje valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos apibrėžtos kaip: „atstovaujamosios, valstybės vadovo, vykdomosios, teisminės valdžios institucijos, teisės saugos institucijos ir įstaigos, audita, kontrolę (priežiūrą) atliekančios institucijos ir įstaigos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos, finansuojamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų ir kurioms įstatymai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus“. Analizuodami šią įstatymų leidėjo įtvirtintą sąvoką galime teigti, kad ji apima visas Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje išvardytas valdžios įstaigas, kurios minėtoje sąvokoje priskirtos valdžios šakoms. Plačiaja prasme visos šios institucijos skirtos valstybėje užtikrinti teisinę tvarką, tačiau kiekviena iš jų savaip. Seimas tai daro priimdamas įstatymus, Vyriausybė ir jai pavaldžios vykdomosios valdžios institucijos – juos įgyvendindamos, o teismai – vykdydami teisingumą. Tačiau reikia pažymėti, kad aptariamojoje sąvokoje teisės saugos institucijos yra paminėtos atskirai nuo minėtosios valdžios institucijų triados, tarsi pabrėžiant jų nepriklausomumą. Antra vertus, tai neatleidžia šių institucijų nuo prievolės užtikrinti teisinę tvarką joms patikėtose srityse. Todėl galime teigti, kad funkcinė prasme terminas *teisėtvara* yra platesnis ir apima terminą *teisės sauga*. Semantinė prasme *teisės sauga* reiškia teisės saugojimą nuo atitinkamo priešingo jai pačiai kėsinosi. Tad ir valstybės institucijos, skirtos atlikti šią funkciją, turi platesnius įgaliojimus, skirtus teisei tvarkai valstybėje užtikrinti, jai apsaugoti (todėl daugelis institucijų jų steigimą ir veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose įvardijamos kaip teisės saugos institucijos). Reikia pasakyti, kad priešingos teisei veikos, atsižvelgiant į jų pavojingumo visuomenei laipsnį, viešojoje teiseje skirstomos į nusikaltimus, baudžiamuosius nusižengimus ir administracinius teisės pažeidimus. Žinome, kad teisė tirti administracinių teisės pažeidimų bylas ir net bausti už administracinių teisės pažeidimų padarymą suteikta ne tik toms institucijoms, kurios paprastai įvardijamos kaip teisės saugos institucijos. Šis faktas dar kartą atskleidžia *teisės saugos* sąvokos sąlygiškumą. Juk teisės saugojimas – tai tik viena iš teisės arba teise nustatytos tvarkos užtikrinimo priemonių. Tačiau imsime teigti, kad nors semantinė ir teisine prasme teisėtvara apima teisės saugą, teisės saugos institucijos įgyvendindamos savo paskirtį užtikrina teisėtvarą ir gali būti laikomos teisėtvarą užtikrinančiomis institucijomis, kurių valstybės tarnautojai turi įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Būtent savo įgaliojimų pobūdžiu ir siauresne paskirtimi šios institucijos išsiskiria iš kitų viešojo administravimo institucijų (kurios gali būti įvardijamos kaip teisėtvaros institucijos plačiausia prasme). Atsižvelgdami į pateiktus argumentus teisės saugą siūlytume laikyti neginčytina funkcija, o ją užtikrinančias institucijas vadinsime teisėtvarą užtikrinančiomis – teisės saugos institucijomis.

Šiame straipsnyje plačiau nenagrinėjamos teisminę valdžią įgyvendinančių institucijų: teismų ir prokuratūros priskyrimo ar nepriskyrimo teisės saugos institucijoms bei jų veiklos teisinio reglamentavimo problemos. Teisingumo vykdymas yra organiška teisės saugos dalis, o pati teisingumo idėja (principas) – vienas iš teisės saugos tikslų. Tačiau teisingumo vykdymas – itin specifinė valstybės funkcija, susijusi su Konstitucijoje įtvirtintais teismų veiklos (teisingumo vykdymo) principais: „Asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą (30 str. 1d.). Asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltumas neįrodytas įstatymo nustatyta tvarka ir pripažintas įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu. Asmuo, kaltinamas padaręs nusikaltimą, turi teisę, kad jo byla viešai ir teisingai išnagrinėtų nepriklausomas ir nešališkas teismas (31 str. 1 d. ir 2 d.). Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai.

Teisėjas ir teismai vykdydami teisingumą yra nepriklausomi. Teisėjai nagrinėdami bylas klauso tik įstatymo (109 str. 1 d., 2 d. ir 3 d.)“ [7]. Teismo sprendimas – tai teisinių procesų, vykstančių užtikrinant teisėtumą, loginė baigtis (rezultatas). Teisminė valdžia nėra aktyvi teisėtumo palaikytoja, šia prasme ji negali perimti iš kitų valdžios šakų joms priklausančių teisėtumo užtikrinimo įgaliojimų ir funkcijų. Šiuo klausimu ne kartą yra pareiškęs nuomonę Konstitucinis Teismas. Pavyzdžiui, 2001 m. balandžio 26 d. nutarime sakoma: „Pažymėtina, kad konstitucinis valdžių padalijimo principas įtvirtintas ne vien Konstitucijos 5 straipsnyje, bet ir kituose Konstitucijos, vientiso akto, straipsniuose. Pagal šį principą įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu turi būti jų pusiausvyra. Nustatoma kiekvienos valdžios institucijos paskirtį atitinkanti kompetencija. Konkretus institucijos kompetencijos turinys priklauso nuo šios institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais. Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus nė viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, juos perduoti ar atsisakyti. Tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu (Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d., 1995 m. spalio 26 d., 1995 m. gruodžio 6 d., 1997 m. gegužės 29 d., 1998 m. sausio 10 d., 1998 m. balandžio 21 d., 1999 m. balandžio 20 d., 1999 m. birželio 3 d., 1999 m. liepos 9 d., 1999 m. lapkričio 23 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2000 m. vasario 10 d., 2000 m. spalio 18 d., 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimai)“ [8].

Apibendrinant galima teigti, kad teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės normų sisteminimo prielaidų tyrimas gali remtis analitinės jurisprudencijos metodologinėmis nuostatomis, o tai savo ruožtu reiškia minėtų teisės normų, t. y. pozityviosios teisės, sisteminę analizę kaip mokslinio tyrimo dalyką.

2. Teorinės policijos teisės prielaidos

Prisimindami, kad: „teorija [gr. *theōria*]: 1. tikrovės reiškinių aiškinimas abstrakčia logine forma; 2. tiriamąjį dalyką aiškinančių mokslinių teiginių sistema“, nagrinėdami šį klausimą turime abstrakčia logine forma pateikti tikrovėje (objektyvioje teisinėje realybėje) egzistuojančius teisinius reiškinius aiškinančią mokslinių teiginių sistemą. Kitaip tariant, būtina moksliai pagrįsti policijos teisės galimumą, pateikiant mokslinių teiginių sistemą, kurią būtų galima vadinti policijos teisės mokslu. Būtent taip siūlytina suprasti šio straipsnio ir visų policijos teisės srityje atliekamų tyrimų tikslą. Nes būtent toks supratimas gali padėti įveikti objektyvios teisinės tikrovės ir teisės mokslo sąlygišką dualizmą. Kita vertus, galima teigti, kad iš esmės jokio pozityviosios teisės ir teisės mokslo dualizmo nėra. Teisės mokslas, kaip mokslinių teiginių sistema, remiasi (turėtų remtis) realiai egzistuojančiais socialinės tikrovės reiškiniais ir teisės, kaip socialinio visuomenės gyvenimo regulatoriaus, principais ir dėsniais. Teisės mokslo užduotis yra juos apibendrinti, teikti moksliai pagrįstus atitinkamų teisės aktų pataisų, jų sisteminimo, tobulinimo ir galų gale naujų sukūrimo pasiūlymus (šiuo metu dar vis pasigendama tiesioginio teisės mokslininkų dalyvavimo teisėkūros procese). Globalioji teisės mokslo užduotis – Lietuvos teisės ir teisinės sistemos, teisės doktrinos esmingas mokslinis pagrindimas ir aprobavimas (čia gali pasireikšti fundamentalusis ir taikomasis teisės mokslas). Darytina prielaida, kad teisės mokslas *a priori* negali būti pats sau pakankamas („mokslas – mokslui“). Jo taikomasis pobūdis glūdi jau pačiame jo tyrimo dalyke. Minėtos teorinės konstantos suponuoja straipsnyje vartojamą terminiją. Straipsnio tikslas – nustatyti policijos teisės mokslo metodologijos problemas ir kartu įrodyti pačios policijos teisės realumą. Policijos teisė reiškiasi ne tik kaip mokslinio tyrimo objektas, ji – objektyvaus teisės normų sisteminimo poreikio rezultatas. Policijos teisės ir policijos teisės mokslo koreliaciniai ryšiai lemia jų bendrą tapsmą ir plėtrą bei realų tarpusavio poveikį.

Policijos teisė nėra kokia nors naujiena. Policijos teisės elementus yra minėjęs jau F. Hėgelis: „Policijos priežiūros ir rūpesčio tikslas – sudaryti individui visuotinę galimybę pasiekti individualius tikslus. Ji turi rūpintis gatvių apšvietimu, tiltų statyba, kasdienių poreikių tenkinimo prekių taksacija, taip pat sveikata. Čia esama dviejų pagrindinių pažiūrų. Viena tvirtina, kad policijai dera kontroliuoti viską, o kita – kad policija čia neturinti nieko apibrėžti,

nes kiekvienas orientuosis į kito poreikius. Žinoma, konkretus žmogus turi turėti teisę vienu ar kitoku būdu užsidirbti duoną, bet, kita vertus, ir publika turi teisę reikalauti, kad tai, kas būtina, būtų deramai atliekama. Abi pusės turi būti patenkintos, ir verslo laisvė neturi kelti grėsmės visuotinei gerovei. Nuo sprendimo skiriasi vykdymas ir vadovo sprendimų taikymas, jau priimtų sprendimų įgyvendinimas ir užtikrinimas, egzistuojančių įstatymų priėmimas, institucijų, priemonių bendriems tikslams išsaugojimas. Šį *priskyrimą* apskritai vykdo *vyriausybinių valdžia* savyje, kuriai taip pat priklauso *teisminė* ir *policijos* valdžios, tiesiogiai susijusios su tuo, kas pilietinėje visuomenėje ypatinga, ir atskleidžiančios šių ypatingų tikslų visuotinį interesą“ [9].

Prūsijos imperijos tradicijoje policijos teisė atspindėjo teisinį valdymo reglamentavimą ir buvo šiuolaikinės administracinės teisės atitikmuo. Policijos teisės transformacijos į administracinę teisę motyvai siejosi su policijos valstybės, egzistavusios Prūsijos ir Rusijos imperijose, laipsniško demokratėjimo tendencijomis ir laisvesnės teisės mokslo minties atsiradimu.

Policijos teisę Lietuvoje dar 1933 metais apibrėžė advokatas, Vidaus reikalų ministerijos juriskonsultas ir aukštesniosios policijos mokyklos policijos teisės lektorius A. Jakobas: „Visos tos teisės normos, kurios liečia valstybės bei visuomenės tvarkos palaikymą ir saugumo užtikrinimą, yra vadinamos policijos teisės normomis, o mokslas, kuris tas teisės normas nagrinėja, vadinamas policijos teisės mokslu. Tuo būdu policijos teisė (kaip mokslas) yra toks mokslas, kuris nagrinėja tokias teisės normas, kurios liečia policinį veikimą“ [10]. Matome, kad, šiuolaikiniais terminais kalbant, policijos teisė buvo suprantama kaip teisės šaka, projektuojama į visą „policinį veikimą“, tai yra į tas valstybės gyvenimo sritis, kuriose teisės normos nustatė atitinkamą ne tik policijos, bet ir kitų teisėtvarkos institucijų kompetenciją. Šios sritys apibrėžiamos kaip „valstybės bei visuomenės tvarkos palaikymas ir saugumo užtikrinimas“ (pastebėtina, kad minimame vadovėlyje pateikiamas žymiai aiškesnis ir konkretesnis pačios policijos apibrėžimas nei esantis dabartiniame Policijos veiklos įstatyme: „policija yra valstybės valdžios vykdomasis organas, skirtas įstatymų nustatytai valstybės bei visuomenės tvarkai palaikyti ir piliečių asmens bei turto saugumui užtikrinti“) [10]. Retrospektyviai vertindami A. Jakobo apibendrinimus policijos teisės srityje matome, kad autorius iš esmės kalba apie policijos teisę, kuri negalėjo būti jo taip pavadinta atsižvelgiant į to meto realijas. Šios teisės šakos ir teisės mokslo šakos pavadinimas aktualus ir šiandien. Akivaizdu, kad tokios plačios norminės apimties, kelių institucijų veiklos ir jų valdymo bei sąveikos teisinį reglamentavimą apimančios teisės šakos pavadinimo negalima sieti su vienos institucijos – policijos pavadinimu ir vadinti policijos teise. Administracinė teisė siejama su viso valstybinio valdymo (administravimo) teisiniu reglamentavimu, savo ruožtu gramatiškai forma jai artimas policijos teisės – sietinos su valstybės policijos funkcijos – teisėtvarkos užtikrinimo teisiniu reglamentavimu, pavadinimas. Policijos funkcija valstybėje atsiranda įgyvendinant vieną valstybės uždavinių – įstatymų vykdymo užtikrinimą. Tai viena svarbiausių valstybės funkcijų, kurią ji atlieka remdamasi savo prievartos aparatu – policija, kitomis teisės saugos institucijomis. Teisėtvarkos užtikrinimo funkcijos (angl. *policing*) leidžia vartoti *policininkavimo*, kaip teisėtvarkos įgyvendinimo proceso, sąvoką, kuri gali tapti viena *policijos teisės* sąvokos vartojimo prielaidų.

Norisi pabrėžti, kad pasiūlymas Lietuvoje turėti policijos teisę nėra inspiruotas ketinimų restauruoti prūsiškąjį policijos teisės modelį ar siūlyti ką nors panašaus. Tačiau, mūsų manymu, visuomeniniai santykiai asmens, visuomenės, valstybės ir nacionalinio saugumo užtikrinimo srityje yra verti to, kad juos reglamentuotų tam skirta teisės normų sistema. Tai, vartojant A. Šakočiaus terminiją, būtų „racionaliai pragmatiška“.

Iš esmės pritariant daugeliui A. Šakočiaus minčių apie „policiją kaip paslaugą“, išdėstytų mokslinėje teisės literatūroje [11], norėtuši atkreipti dėmesį į tam tikrą temos neužbaigtumą.

Diskusija dėl policijos teikiamų paslaugų kilo didėjant anglosaksiškosios teisės tradicijų įtakai Lietuvos teisės ir teisinei sistemoms. Vykstant aktyviai teisėkūrai (kas mėnesį dienos šviesą išvysta kelios dešimtys naujų įvairaus lygmens teisės aktų) bei įgyvendinant Lietuvos teisės derinimo su Europos Sąjungos teise (precedento tradicijos šiai teisei nėra svetimos)

planus tokie procesai visiškai suprantami. Policija, būdama visuomenės dėmesio centre, tarsi lakmuso popierėlis atspindi gyventojų lūkesčius, kuriuos skatina pastaraisiais metais paplitusios ir iš tos pačios anglosaksiškosios teisės tradicijos kilusios filosofinės ir politinės liberalizmo idėjos, kurių supaprastinta kvintesencija reiškiasi valstybės – *paslaugų teikėjos* bei jos kaip *naktinio sargo* vaizdiniais. Kita vertus, tai turi ir teisinį pagrindą. Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ [7]. Ši konstitucinė nuostata įpareigoja visas valdžios įstaigas tarnauti žmonėms, neatsižvelgiant į jų vykdomų funkcijų pobūdį. Kita vertus, Konstitucijoje esantis įpareigojimas valdžios įstaigoms tarnauti žmonėms gali ir turi būti suprantamas tik visos Konstitucijos kontekste, atsižvelgiant į Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalį „Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas“ [7]. Sudėtingi valstybės valdžios įgyvendinimo ir jos institucijų tarpusavio sąveikos mechanizmai vargu ar leidžia valdžios įstaigų tarnavimą žmonėms tiesiogiai suprasti kaip atitinkamų paslaugų teikimą. Jeigu Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje atitinkamos valstybės valdžios institucijos tik išvardijamos: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“ [7], tai kituose Konstitucijos straipsniuose atskleidžiamas šių institucijų vaidmens taikant valstybės valdžią turinys [7, 67 str., 77 str., 84 str., 94 str., 109 str.]. Šiame kontekste pabrėžtina, kad valstybės institucijų vykdomų funkcijų santykio su paslaugomis problematika neapsiriboja vien tik policija. Problema yra žymiai platesnė ir susijusi su visomis teisėsaugos institucijomis. Šių institucijų vieta valstybės institucijų sistemoje nėra visiškai aiški. Nagrinėjant Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktą, pagal kurį Vyriausybė „tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ [7], atrodytų, kad teisėtvarkos institucijos priklauso Vyriausybės reguliavimo sričiai (t. y. ir vykdomajai valdžiai) ir būtent šiomis institucijomis remdamasi Vyriausybė gali įgyvendinti dalį jai Konstitucijoje pavestų uždavinių. Tačiau dalis teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų dėl jų vadovų skyrimo ir atskaitingumo kelia tam tikrų abejonių. Analizuojant šiuos teisės aktus ne visada aišku, ar Vyriausybė turi pakankamai teisinių ir organizacinių svertų tam, kad galėtų daryti realią ir veiksmingą įtaką procesams, vykstantiems užtikrinant valstybės saugumą ir viešąją tvarką. Pavyzdžiui, pagal Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento įstatymo 1 straipsnio 1 dalį Valstybės saugumo departamentas „yra Lietuvos Respublikos Seimui ir Respublikos Prezidentui atskaitinga valstybės institucija, kurios paskirtis – saugoti Lietuvos Respublikos suverenitetą ir jos konstitucinę santvarką“ [12]. Pagal to paties įstatymo 10 straipsnio 1 dalį: „Saugumo departamentui vadovauja generalinis direktorius, kurį Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas“ [12]. Vargu ar galima teigti, kad esant tokiam Valstybės saugumo departamento atskaitingumui yra pažeidžiamas valdžių padalijimo principas. Tačiau tenka konstatuoti, kad būtent Vyriausybė pagal Konstituciją turi pareigą garantuoti valstybės saugumą, tuo tarpu Valstybės saugumo departamentas, institucija, per kurią Vyriausybė tai galėtų daryti, jai net neatskaitingas.

Kita ne mažiau svarbi institucija yra Specialiųjų tyrimų tarnyba. Pagal Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 2 str. 1 d. ir 11 str. 1 d. šios institucijos direktoriaus kandidatūrą teikia Seimui ir šiam pritarus skiria bei atleidžia iš pareigų Respublikos Prezidentas. Specialiųjų tyrimų tarnyba yra atskaitinga Respublikos Prezidentui ir Seimui [13].

Šie pavyzdžiai dar kartą pabrėžia klausimo sudėtingumą ir tai, kad teisėsaugos užtikrinimo procesas siekiant apsaugoti asmens visuomenės, valstybės ir nacionalinį saugumą negali būti supaprastintai vadinamas paslaugų teikimu. Pažymėtina, kad paslaugų teikimas nėra ir įstatymiškai įtvirtinta teisėsaugos institucijų funkcija. Paslaugos, kurias gali teikti viešojo administravimo institucijos, yra įvardytos kaip viešosios paslaugos, apibrėžtos Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 str. 20 d., kur viešoji paslauga įvardijama kaip: „valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialiųjų įstaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų numatytais atvejais bei tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir privatūs asmenys“ [14]. Šis viešųjų paslaugų apibrėžimas, pateikiamas įstatymų leidėjo, nereiškia galimybės laikyti teisėsaugos užtikrinimo funkcijas viešųjų paslaugų atmaina.

Svarbu pabrėžti, kad policijos teisę galima suvokti įvairiai (tačiau šiame tyrime apsibrėžime galimybe laikyti policijos teisę administracinės teisės pošakiu, kurio pagrindą sudarytų teisės normos, taikomos teisėtvarkos institucijoms įgyvendinant joms teisės aktuose keliamus uždavinius ir atliekant funkcijas, taip pat vykdant šių institucijų valstybinį administravimą, reguliuojant visuomeninius santykius, susiklostančius saugant ir ginant asmens, valstybės, visuomenės ir nacionalinį saugumą bei užtikrinant Lietuvos teisėtvarkos institucijų veiklos teisinį reglamentavimą. Taigi bandydami atsakyti į klausimą, ar policijos teisė galima kaip administracinės teisės pošakis, turime ieškoti teorinių jos išskyrimo prielaidų.

Bandant nustatyti šiuolaikinės policijos teisės galimumą, laikant ją administracinės teisės pošakiu reikėtų iš naujo pažvelgti į administracinės teisės sistemą, kuri šiuo metu dar yra tradiciškai suskirstyta į bendrąją ir ypatingąją dalis. Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę stokojama administracinės teisės mokslo tyrimų. Tai lemia šios teisės mokslo šakos, o kartu ir teisės šakos tam tikrą pastaruoju metu juntamą stagnaciją. Susiklostė padėtis, kai priimami įstatymai, kuriuose esama administracinės teisės normų arba kurie yra visiškai administracinės teisės šaltiniai, kuriuose yra daugiau pažangios administracinės teisės minties ir teorinių inovacijų nei pačiame administracinės teisės moksle. Administracinės teisės mokslo stagnaciją galėjo lemti keletas veiksnių, kurių svarbiausi: politinės ir ekonominės santvarkos pasikeitimas Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę ir privatinės teisės principų dominavimas.

Pirmasis iš minėtųjų veiksnių administracinei (valstybinei) teisei yra lemiamas, nes administracinė teisė – tai būdas administracinės teisės normomis valdyti valstybę, o administracinės teisės mokslas – tai šios valdymo teorijos moksliniai teisiniai pagrindai. Kai staiga išnyko administracinė – įsakymais, totalitariniais valdymo metodais pagrįsta valstybės valdymo sistema bei planinė ekonomika ir vietoj jų atsirado demokratinė santvarka ir rinkos ekonomika, administracinė teisė ir jos mokslas tarsi užsikonservavo. Tai buvo visiškai natūrali administracinės teisės mokslininkų reakcija. Norint suspėti su laikmečiu reikėjo staiga pertvarkyti visą administracinės teisės ideologiją, sąvokas ir sistemą. Tačiau teisės mokslas negali plėtotis taip greitai kaip visuomeniniai procesai. Todėl susiformavo paradoksali situacija, kai visuomeniniai santykiai pralenkė juos turinčias reglamentuoti teisės normas. Teisės normos, aišku, pasivijo visuomeninius santykius, tačiau administracinės teisės mokslas atsiliko. Savaiame suprantama, tai turi tiesioginės neigiamos įtakos administracinės teisės normų kokybei. Čia pradėjo veikti ir antrasis veiksnys – privataus intereso teisinės apsaugos dominavimas. Ilgą laiką totalitarinio režimo sąlygomis slopintas privatusis interesas užėmė jam priklausantią deramą vietą Lietuvos teisės sistemoje ir, be to, laisvą arba netinkamai užimtą vietą, kurią paliko administracinė teisė ir administracinės teisės mokslas. Ėmus dominuoti privačiųjų interesų apsaugai tapo nepagrįstai užmirštas viešasis interesas, kurį turi detaliau siai reglamentuoti ir ginti administracinė teisė ir procesas. Tačiau ir šioje vietoje pozicijos buvo užleistos kitai viešosios teisės šakai – baudžiamajai teisei, taip pat baudžiamojo proceso teisei. Tai savo ruožtu lėmė (kartu su kai kuriais objektyviais pereinamojo laikotarpio socialiniais procesais) aukštą visuomenės kriminalizacijos lygį, griežtas bausmes ir neefektyvią baudžiamąją politiką. Esama situacija Lietuvos administracinės teisės moksle skatina imtis ieškoti galimybių naujai pažvelgti į šią teisės mokslo sritį, ieškant galimybių grąžinti administracinei teisei viešojo intereso gynėjos ir viešojo valstybės gyvenimo reguliatorės vaidmenį.

Bandymas pasiūlyti naują administracinės teisės pošakį – policijos teisę – tai būdas netradiciškai pažvelgti į egzistuojančią Lietuvos administracinės teisės sistemą, kartu atkreipti dėmesį į visos Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies restruktūrizacijos (savarankiškų pošakių joje išskyrimo) galimybę. Administracinės teisės restruktūrizacijos klausimą kelia ir žymus rusų mokslininkas J. Tichomirovas. Jo nuomone, „<...> tikslinga atsisakyti visų pirma nuo administracinės teisės skirstymo į bendrąją ir ypatingąją dalis dėl jų silpno norminio struktūrinimo. Administracinės teisės šaką įmanoma suskirstyti į tokius pošakius: a) norminis–struktūrinis (administracinės teisės dalykas, reguliavimo sferos, principai, normos); b) vykdomosios valdžios organai; c) valstybės tarnyba; d) administraciniai teisiniai režimai; e) administracinis procesas, valdymo teisėtumas; f) valstybinio valdymo atskirose sferose ir šakose organizavimas“ [15]. Administracinės teisės ypatingosios dalies buvimas

grindžiamas administracinės teisės reguliavimo objekto ypatumais. Dėl administracinės teisės reguliavimo objekto platumo jį reikia detalizuoti, išskiriant atskiras valstybinio valdymo sferas. Viena tokių sferų tradiciškai priimta laikyti vidaus reikalų valdymą. Pažymėtina, kad vidaus reikalų sfera tradiciškai buvo suprantama kaip policijos ir kitų teisėsaugos institucijų, dar visiškai neseniai sudariusių vidaus reikalų sistemą, valstybinis valdymas. „Vidaus reikalų sistemą (toliau VRS) galima vertinti teisiniu, vadybos, politiniu, socialiniu, psichologiniu ir kitais požiūriais. Vertinant VRS vietą suvereniame valstybėje mažiausiai nagrinėti požiūriai: 1) VRS – teisinės sistemos dalis, 2) VRS – Lietuvos nacionalinio saugumo bei gynybinio potencialo užtikrinimo sistemos dalis“ [16]. Šiuo metu, žvelgiant retrospektyviai (nuo autoriaus pateiktų minčių paskelbimo praėjo jau ketveri metai), galima pateikti kai kuriuos komentarus.

Seimui priėmus Lietuvos Respublikos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymą buvo atitinkamai panaikinta Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. Vadovaudamasi šiuo įstatymu 2000 m. lapkričio 8 dieną Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 1388 „Dėl valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo“. Šiuo nutarimu patvirtintame „Panaikinamos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos funkcijų, teisių pareigų ir turto perdavimo reorganizuojamai Vidaus reikalų ministerijai ir kitoms valstybės institucijoms plano“ 3 punkte nustatyta, kad: „Panaikinus Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministeriją, Vidaus reikalų ministerija reorganizuojama į valstybės instituciją – ministeriją, vykdančią valstybės valdymo funkcijas šiose srityse: viešojo saugumo užtikrinimo; valstybės sienos apsaugos; valstybės pagalbos esant ekstremaliai situacijai ir civilinės saugos; migracijos procesų kontrolės; viešojo administravimo ir valstybės valdymo sistemos reformos; vietos savivaldos plėtos; regionų plėtos; valstybės tarnybos sistemos kūrimo; informatikos; kitose ministerijos kompetencijai priskirtose srityse“ [17]. Remiantis galiojančiais Vidaus reikalų ministerijos nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 291, galima skirti šias Vidaus reikalų ministerijos valdymo sritis: „visuomenės saugumas, valstybės tarnybos valdymas, viešasis administravimas, regioninė plėtra, vietos savivaldos plėtra, informatika“ [18].

Taip Vidaus reikalų ministerijos funkcijų ir uždavinių sąrašas, palyginti su ankstesniu, išsiplėtė, kartu turėjo pakisti ir vidaus reikalų sistemos samprata. Teisiniu aspektu, dabar vidaus reikalų sistemos valdymo sritis tokia plati, kad gali būti siejama su visu valstybės gyvenimu. Pakanka paminėti viešojo administravimo sritį ir tampa aišku, kad Vidaus reikalų ministerijos valdymo sritis iš esmės apima visą vykdomosios valdžios, vykdomųjų–tvarkomųjų įgaliojimų taikymo procesą (jo teisine išraiška), viešojo administravimo institucijų sistemą (čia automatiškai patenka visos valstybės institucijos, išskyrus Seimą ir Respublikos Prezidentą). Prie minėtos valdymo srities pridėjus vietos savivaldos ir regionų plėtos klausimus bei valstybės tarnybos sistemos valdymą, galima nustatyti, kokios plačios yra Vidaus reikalų ministerijos valdymo sritys ir, atitinkamai, vidaus reikalų sistema. Atsižvelgiant į šias aplinkybes vidaus reikalų sistemos analizė tampa labai aktuali vadybos, socialiniu ir politiniu aspektais, kurių čia nenagrinėsime. Tačiau tyrinėjant vidaus reikalų sistemą (čia matyt reikėtų kalbėti apie vidaus reikalų įstaigų sistemą) teisiniu aspektu, susiduriama su terminijos problemomis, kurios savo ruožtu sietinos su istoriniais Vidaus reikalų ministerijos ir jos įstaigų sistemos plėtos aspektais. Visuomenėje ir kai kurių tyrėjų sąmonėje Vidaus reikalų ministerija asocijavosi su policijos (o kartais ir su kitų teisėsaugos institucijų) vykdomais uždaviniais ir atliekamomis funkcijomis. Dabartinė Vidaus reikalų ministerija atitinka naują požiūrį į *vidaus reikalų* sąvoką, kurios platumą jau pabrėžėme anksčiau. Kita vertus, sąvoka *vidaus reikalų sistema* vartojama ir siauresniame kontekste. Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statusas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. liepos 29 d. nutarimu Nr. 304 „Dėl Tarnybos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų sistemoje statuto“, reglamentuoja statutinių valstybės tarnautojų (vartojant šiandieninę terminiją) tarnybą. Šiame statute *vidaus reikalų sistemos* sąvokos nėra, nes tuo metu, kai buvo tvirtinamas Statutas, dar nebuvo įprasta įvairias sąvokas įtvirtinti teisės aktais. Tačiau akivaizdu, kad Statute kalbama apie tuometinės Vidaus reikalų ministerijos valdymo sritį, apėmusią tik „jėgos“ institu-

cijas. Šios institucijos galėjo sudaryti sistemą, nes vykdė panašias funkcijas. Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies struktūra buvo ir yra grindžiama atitinkamų valstybinio valdymo sričių valdymo teisinio reglamentavimo išskyrimu. K. Lapinskas ir P. Petkevičius taip apibūdino vidaus reikalų valdymą: „Vidaus reikalų valdymas – tai ypatinga vykdomoji bei tvarkomoji veikla, kuria siekiama užtikrinti viešosios tvarkos apsaugą ir visuomenės saugumą, kovoti su nusikalstamumu ir kitokiais teisėtvarkos pažeidimais, saugoti valstybinių ir visuomeninių organizacijų bei piliečių teises ir jų teisėtus interesus“.

Kalbėdami apie vidaus reikalų valdymo procese atliekamas funkcijas autoriai, be kitų, išskiria: „įstatymų ir kitų normatyvinių aktų, reguliuojančių viešąją tvarką, vykdymą; priemonių, reikalingų viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui užtikrinti, organizavimą ir įgyvendinimą; įvairių profilaktinių, administracinių–prevencinių ir kardomųjų priemonių kovai su nusikalstamumu ir kitokiais teisės pažeidimais vykdymą; nusikaltimų ir kitokių teisės pažeidimų išaiškinimą; tardymą baudžiamosiose bylose; kovos su gaisrais organizavimą; transporto priemonių ir pėsčiųjų saugaus eismo užtikrinimą ir kita“. Šiandieninė vidaus reikalų valdymo situacija yra kiek pakitusi. Vidaus reikalų sfera yra išsiplėtusi ir apima vietos savivaldos ir regioninės plėtros, viešojo administravimo, valstybės tarnybos klausimus, o tai savo ruožtu iš esmės keičia ir vidaus reikalų valdymo procese atliekamų funkcijų kiekį ir pobūdį. Taip pat pakito ir vidaus reikalų sferoje veikiančių valstybės institucijų kiekis ir funkcijos. Tačiau dalis funkcijų išliko panašios.

Pažymėtina, kad K. Lapinskas ir P. Petkevičius kalba ir apie kriterijus, įgalinančius atskirti vidaus reikalų valdymą nuo valstybės saugumo, teismo ir prokuratūros veiklos. „Pagal minėtų funkcijų pobūdį, jų įgyvendinimo priemones, formas ir metodus vidaus reikalų valdymo organų veikla atskiriama nuo teisingumo, valstybės saugumo, teismo ir prokuratūros organų, vykdančių kovą su nusikalstamumu ir kitais teisės pažeidimais, veiklos“.

Kaip panaši valdymo sfera administracinėje teisėje buvo išskiriamas, pavyzdžiui: finansų sistemos valdymas, sveikatos apsaugos valdymas, socialinės apsaugos valdymas, aplinkos apsaugos valdymas. Tačiau reikia pažymėti, jog šioms visuomeninių santykių grupėms teisiškai reglamentuoti šiuo metu susiformavo: finansų teisė, socialinė teisė, aplinkosaugos teisė, žmogaus teisių teisė, jaunimo teisė, transporto teisė ir kitos – naujos, labai konkretų ir siaurą reguliavimo objektą turinčios teisės šakos. Kitaip tariant, administracinės teisės ypatingosios dalies reguliavimo srityje yra kelios teisės šakos (pošakiai).

Vien tik vidaus reikalų sferą valdo keletas valstybės institucijų, užtikrinančių teisėtvarką ir įgyvendinančių valstybės politiką visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos palaikymo srityje jau nekalbant apie anksčiau aptartus visuomeninius santykius. Keista, tačiau tokiai nė kiek ne mažiau svarbiai (palyginti, pavyzdžiui, su socialine apsauga ir sveikatos apsauga) valdymo sferai reguliuoti nėra sukurta atskira, lokali teisė šaka ar bent jau pošakis. Aptariamoju atveju naujos teisės šakos sukūrimo prielaida galėtų būti laikomas ir objektyviai vykstantis natūralus administracinės teisės ypatingosios dalies restruktūrizacijos procesas. Kiek sustabarėjusi šios teisės šakos ypatingoji dalis natūraliai nebegali atlikti savo reguliacinės funkcijos ir yra kiek chaotiškai užpildoma naujai priimamų teisės normų, iš naujo sisteminamų, kuriant siauresnius objektus turinčias teisės šakas, turiniu. Akivaizdu, jog siauresnį reguliavimo objektą turintis administracinės teisės pošakis galėtų tapti efektyvesniu visuomeninių santykių reguliatoriumi.

Toliau aptarsime galimybę atsižvelgiant į policijos teisės, kurios normomis savo veikloje vadovaujasi bent keletas valstybės institucijų, ribas aptarti šių institucijų sisteminimo galimybę. „Nereikėtų painioti dviejų skirtingų sąvokų – teisėsaugos funkcijų sistemos ir teisėsaugos institucijų sistemos, nes kai kurios teisėsaugos institucijos priklauso skirtingoms valdžioms (pagal valdžių pasiskirstymo principą).

Teisėsaugos funkcijų sistema yra tokia: nusikaltimų prevencija, piliečių, visuomenės, valstybės interesų saugumas, viešosios tvarkos apsauga, operatyvinė veikla, kvota, tardymas, baudžiamasis persekiojimas ir valstybinio kaltinimo palaikymas, gynyba parengtinio tardymo metu ir teisme, teisingumo vykdymas ir nuteistųjų resocializacija. Kiekviena iš šių funkcijų priskiriama atitinkamai valstybinei žinybai (ministerijai), susivienijimams bei teisėmams. Todėl organizacijos, atliekančios anksčiau nurodytas funkcijas, negali sudaryti vie-

ningos teisėsaugos sistemos. Iš esmės tai labai teisinga, nes vieningos teisėsaugos sistemos nebuvimas užtikrina teisingumą ir teisėtumą. Kai kurios iš anksčiau nurodytų teisėsaugos funkcijų pavestos vykdomajai valdžiai (piliečių ir visuomenės, valstybės interesų saugumas, viešoji tvarka, kvota, bausmių vykdymas). Kaip žinoma, tas funkcijas neviršydamos savo teisių vykdo VRM, VSD, mokesčių inspekcija, KAM. Teisingumą vykdyti pavesta tik teismui, kuris priskiriamas prie trečiosios valdžios ir negali sudaryti vienos sistemos su vykdomosios valdžios institucijomis. Tą patį su mažomis išimtimis galima pasakyti ir apie prokuratūrą, kuri pagal Lietuvos Konstituciją priskiriama prie teismų valdžios.

Gynybos funkcijas dar atlieka profesionalūs susivienijimai bei privatūs advokatai. Tai taip pat neįeina į vieningą teisėsaugos institucijų sistemą“ [19]. Būtent teisėsaugos institucijų koegzistavimo ir jų bendro veikimo faktas leidžia kalbėti apie visuomeninius santykius, kurie sudaro pakankamai didelę grupę, kad būtų galima reikalauti juos reguliuojančių teisės normų sistemos. Tačiau prieš kalbant apie institucijų sistemą reikia išsiaiškinti mažiausiai du svarbiausius dalykus: 1) ar teisėtvarkos institucijos gali sudaryti sistemą; 2) kokių teisės šakų normos reglamentuoja šių institucijų veiklą.

Žodis *sistema* turi keletą reikšmių: sistema [gr. *systema* – sandara, junginys]: 1. planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; 2. sutvarkytas teiginių, pažiūrų rinkinys, sudarantis vientisą teoriją; 3. filosofijoje reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip atskirą vientisą darinį; ir kt.“ [2]. Bet kuriuo atveju sistema, kaip taisyklingas sutvarkymas, reikalauja susieti ją sudarančius elementus pagal kokius nors požymius, kurie leistų išskirti ją kaip atskirą vientisą darinį. Stengiantis nustatyti galimybes susisteminti teisėsaugos institucijas, būtina atrasti galimo sisteminimo pagrindą. Jų gali būti keli, tačiau rinksimės galimybę sisteminti pagal teisėtvarkos institucijų priklausymą atitinkamai valdžios šakai.

Pasirinkus tokį galimo teisėsaugos institucijų sisteminimo pagrindą atkreiptinas dėmesys į labai svarbų bendrą, pirminį šių institucijų požymį – priklausymą valstybės institucijų kategorijai, kuris yra universalus ir taip pat aptinkamas Europos Sąjungos valstybėse. „Daugelyje šiuolaikinių valstybių teisėtvarkos institucijų sistemą sudaro tarpusavyje nepavaldžių institucijų triada: policija (arba kitokios šias funkcijas vykdančios institucijos), prokuratūra (arba kitaip vadinama, bet jos funkcijas vykdanči institucija) ir teismas. Policija prižiūri viešąją tvarką, fiziškai užtikrina piliečių saugumą, išaiškina nusikaltimus padariusius asmenis. Prokuratūra valstybės vardu pateikia įtariamiems padarius nusikaltimą asmenims kaltinimus ir palaikydama šiuos kaltinimus atstovauja valstybei teisme. Teismas vykdo teisingumą, t. y. įvertina visas su nusikaltimu susijusias aplinkybes, pripažįsta nusikaltimą padariusį asmenį kaltu ir paskiria jam teisingą bausmę“ [20].

Dalis teisėsaugos institucijų priklauso vykdomosios valdžios reguliavimo sferai ir yra skirtos padėti Lietuvos Respublikos Vyriausybei įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte numatytą Vyriausybės uždavinį, kurį įgyvendindama Vyriausybė „tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ [7]. Aptariamuoju aspektu šis Konstitucijos straipsnis jau yra nagrinėtas mokslinėje literatūroje. „Neaptarinėjant krašto reikalų tvarkymo turinio, atrodo, jog likusioje šio Konstitucijos straipsnio dalyje įtvirtinti siekiai realizuojami įgyvendinant tokias funkcijas: valstybės sienų apsauga, valstybės teritorijos neliečiamybės užtikrinimas, valstybės saugumo užtikrinimas, saugios aplinkos užtikrinimas, turto saugumo užtikrinimas, nusikaltimų ir teisės pažeidimų prevencija, nusikaltimų ir teisės pažeidimų tyrimas, kitos pagalbos teikimas gyventojams“ [21]. Prie jų galima priskirti didžiąją dalį teisėsaugos institucijų, patenkančių į Vidaus reikalų ministerijos valdymo sritį (Policijos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos, Vadovybės apsaugos departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentą prie Vidaus reikalų ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos). Administracinėje teisėje taip pat yra priimta skirti valstybės saugumo ir gynybos sferos valdymą. Darysime prielaidą, kad šioje srityje taip pat yra atitinkamų teisėtvarkos užtikrinimo funkcijų, kurias atlieka Valstybės saugumo departamentas, Karo policija ir Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos. Remiantis funkcinio požymiu teisėtvarkos institucijoms galima priskirti ir

kitas valstybės institucijas, kurios naujos redakcijos Baudžiamojo proceso kodekso 165 straipsnyje įvardytos kaip ikiteisminio tyrimo įstaigos. Tokiu atveju sąrašą praplėstume įtraukdami į jį Specialiųjų tyrimų tarnybą ir Muitinės departamentą prie Finansų ministerijos. Teisėsaugos institucijų sąrašą taip pat galime sieti su Vyriausybės patvirtintu operatyvinės veiklos subjektų sąrašu. Tokiu atveju teisėtvarkos institucijų sąrašą tektų kiek modifikuoti. Apie tam tikrą modifikaciją reikėtų kalbėti todėl, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 3 d. nutarime Nr. 1599 „Dėl operatyvinės veiklos subjektų sąrašo patvirtinimo ir jų operatyvinės veiklos masto nustatymo“ yra išvardytos ne pačios institucijos, o jų struktūrinių padalinių operatyviniai padaliniai (padaliniai, turintys operatyvinės veiklos teisę). Pavyzdžiui, „Muitinės departamento prie Finansų ministerijos Tarnybinių tyrimų tarnybos ir Muitinės kriminalinės tarnybos operatyviniai padaliniai“ [22]. Ankstesniame 2000 m. spalio 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 1205 „Dėl operatyvinės veiklos subjektų padalinių sąrašo patvirtinimo ir jų operatyvinių teisių masto nustatymo“ [23] buvo keletas svarbių, konceptualią reikšmę turėjusių netikslumų. Pagrindinis jų, kad įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos operatyviniai padaliniai buvo įvardyti kaip Vidaus reikalų ministerijos padaliniai, todėl galima suprasti, kad jie buvo šios ministerijos administracijos padaliniai, taigi ir pati ministerija galėjo būti laikoma operatyvinės veiklos subjektu. Tačiau pagal Konstituciją, Vyriausybės įstatymą, ministerija, konkrečiai – Vidaus reikalų ministerija, pagal Vidaus reikalų ministerijos nuostatus nėra ir negali būti operatyvinės veiklos subjektas. Naujos redakcijos Operatyvinės veiklos įstatyme apie tai kalbama aiškiau. Naujos redakcijos Operatyvinės veiklos įstatymo 3 str. 3 d. rašoma: „Operatyvinės veiklos subjektai – specialius valstybės įgaliojimus turintys krašto apsaugos, vidaus reikalų, muitinės sistemų, Valstybės saugumo departamento, Specialiųjų tyrimų tarnybos padaliniai, kuriems pavedama operatyvinė veikla ir kurių pareigūnai įgaliojami ją vykdyti. Šių padalinių sąrašą sudaro ir jų operatyvinės veiklos mastą nustato Vyriausybė. Operatyvinės veiklos subjektų pagrindinės institucijos – Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Vadovybės apsaugos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos, Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų tarnyba“ [24]. Tačiau plačiau nagrinėjant šią temą negalima nepastebėti tam tikrų netikslumų. Tai susiję su Operatyvinės veiklos įstatyme vartojama *operatyvinės veiklos subjektų pagrindinių institucijų sąvoka*. Šios sąvokos tikslas kaip tik ir yra atskirti pačias valstybės institucijas, kurios, kaip viešojo administravimo institucijos, nevykdo operatyvinės veiklos, nuo šių institucijų padalinių, kurie turi operatyvinės veiklos teisę ir todėl įvardijami kaip operatyvinės veiklos subjektai. Tuo tarpu Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo 2 str. 5 d. [25] ir Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymo 8 str. 1 p. [13] nuostatos leidžia teigti, kad šios tarnybos pačios yra operatyvinės veiklos subjektai. Pateiktasis pavyzdys dar kartą atskleidžia, kad teisės akto inkorporavimas į teisės ir teisinę sistemas reikalauja sisteminio požiūrio. Tai reiškia, kad, be kita ko, yra būtina nustatyti, ar nagrinėjame teisės akte nėra prieštaravimų ir neatitikčių kitiems galiojantiems teisės aktams.

Operatyvinės veiklos teisinio reglamentavimo problema priėmus naująjį Operatyvinės veiklos įstatymą bei atsirandant poįstatyminiams teisės aktams yra sprendžiama norminiu lygmeniu. Tačiau minėtų egzistuojančių teisės normų priklausomybė teisės šakai lieka neiški. Ši tema yra nagrinėjama mokslinėje teisės literatūroje. Žymus rusų mokslininkas D. Bachrachas yra siūlęs laikyti operatyvinę veiklą ypatinga administracinės veiklos rūšimi, taip pat priskirdamas ją administracinės teisės reguliavimo sferai. Jis teigia: „Operatyvinė–paieškomoji veikla – viena iš administracinės veiklos rūšių, kuri gali būti atliekama slaptai, ir galimybė naudotis jos metu gauta informacija yra ribota. Prie tokios veiklos rūšių galima priskirti žvalgybą ir iš dalies – gynybinę, užsienio politikos, mokslinę, susijusią su naujos gynybinės technikos kūrimu, ir kitą veiklą“ [26].

Tai daugiau ar mažiau tiesiogiai patvirtina ir kiti autoriai (K. Gorjanovas, V. Ovčinskis, A. Šumilovas, V. Rušailo). Kaip antai: „Pati operatyvinės paieškosios veiklos normatyvinė–teisinė sistema yra administracinė ir įgyvendinama šią veiklą vykdančioms organams

išleidžiant savo kompetencijai priklausančius norminius aktus (nurodymus, instrukcijas, įsakymus ir kt.), reglamentuojančius operatyvinės veiklos priemonių organizavimą ir taktiką. Reikia pažymėti, kad administracinio poveikio ir reguliavimo priemonės plačiai taikomos operatyvinėje paieškomojoje veikloje. Tai visų pirma įrašymas į įskaitas asmenų, patrauktų administracinės atsakomybės, kuriems taikoma administracinė priežiūra, ir kt. siekiant padaryti jiems profilaktinį ir administracinį poveikį“ [27]. Arba: „<...> ypač pažymėtina, kad operatyvinis–paieškomasis procesas užtikrina materialinės visų pirma baudžiamosios ir tam tikru lygmeniu – administracinės bausmių vykdymo, muitinės teisės taikymą. Todėl į operatyvinio–paieškomojo proceso dalyką patenka santykiai, susiklostantys minėtų materialinių teisės šakų veikimo srityje, kurių įgyvendinimas lemia operatyvinių paieškomųjų priemonių atlikimą“ [28].

Plėtojant teisėsaugos institucijų – valdžios institucijų temą, svarbu išsiaiškinti kiekvienos iš valdžios šakų teisę ir realią galimybę dalyvauti užtikrinant teisėtvarką valstybėje (turint galvoje valdžių atskyrimo principą). Jau minėjome Vyriausybės (įgyvendinančios vykdomąją valdžią) funkcijas ir kompetenciją teisėtvarkos užtikrinimo srityje. Įstatymų leidžiamoji valdžia, kurią Lietuvos Respublikoje įgyvendina Lietuvos Respublikos Seimas, valdo valstybę priimdama įstatymus ir taip nustatydamą (suformuodama) valstybės politiką visose valdymo srityse. Tarp Konstitucijoje išvardytų 20 Seimo funkcijų galima išskirti tokias, kurios tiesiogiai siejasi su teisėtvarkos užtikrinimo institucijomis (kaip ir su bet kuriomis kitomis valstybės institucijomis). Pavyzdžiui, Konstitucijos 67 str. 5 p. „steigia įstatymo numatytas valstybės institucijas bei skiria ir atleidžia jų vadovus“; 67 str. 8 p. „Vyriausybės siūlymu steigia ir panaikina Lietuvos Respublikos ministerijas“ [7]. Ką jau kalbėti apie tokią funkciją, kuri esant dabartinei sudėtingai ekonominei situacijai šalyje laikytina viena svarbiausių siekiant užtikrinti normalią teisėsaugos institucijų veiklą, tai yra Seimo funkcija, numatyta Konstitucijos 67 str. 14 p.: „tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas“ [7]. Tačiau ar tai, kas pasakyta, leidžia manyti, kad teisėsaugos institucijos yra pavaldžios Seimui? Aišku, kad jokio tiesioginio pavaldumo nėra. Galima ir reikia kalbėti apie parlamentinę priežiūrą ir kontrolę. Pagal Konstitucijos 67 str. 9 p. „Seimas prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru“ [7]. Ši nuostata reiškia ne tik pačios Vyriausybės, kaip kolegialios valstybės valdžios institucijos, bet ir ministrų, jų vadovaujamų ministerijų bei įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir visų kitų vykdomosios valdžios institucijų (išskyrus valstybės vadovą) parlamentinės priežiūros teisę. Lietuvos Respublikos Seimo statuto 67 straipsnyje išvardyta trylika Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto veiklos kryptių, iš kurių aptariamajame kontekste paminėtinos trys: „<...> rengti įstatymų projektus bei pasiūlymus dėl teisėtumo įgyvendinimo, teisėtvarkos stiprinimo ir nusikalstamumo kontrolės, taip pat koordinuoti tokių projektų rengimą, atlikti teisėsaugos institucijų, išskyrus teismus, veiklos parlamentinę kontrolę, rengti su tuo susijusias išvadas bei pasiūlymus; rengti ir teikti Seimui išvadas bei rekomendacijas dėl Teisingumo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, prokuratūros ir kitų teisėsaugos institucijų veiklos <...>“ [29]. Nesunkiai įžvelgiamas parlamentinio Teisės ir teisėtvarkos komiteto pavadinimo ir jo veiklos kryptyse vartojamų sąvokų neatitikimas verčia dar kartą sugrįžti prie „teisėtvarkos“ ir „teisėsaugos“ terminų tarpusavio santykio analizės. Tai, kad Seimo statute vieno svarbiausių komitetų pavadinime pavartotas žodis „teisėtvarka“, rodo, kad ši sąvoka yra pripažinta ir vartotina (taip pat yra Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos struktūrinis padalinys – Teisės ir teisėtvarkos departamentas). Argumentai dėl galimybės laikyti teisėsaugos institucijas teisėtvarką užtikrinančiomis institucijomis yra pateikti anksčiau. Tačiau atsižvelgiant į kai kurių padalinių pavadinimuose įvardijamą „teisėtvarką“ norėtusi paminėti dar vieną jos aspektą, t. y. galimybę ir būtinumą suprasti ir aiškinti teisėtvarką kaip ją užtikrinančių institucijų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimo procesą. Teisėtvarkos, kaip proceso, supratimas įgalintų paaiškinti, kad ir minėtus Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto pavadinimo ir jo veiklos kryptyse vartojamų sąvokų neatitikimus (tuomet neatrodytų keista, kad komiteto pavadinimas siejamas su teisėtvarka, tarp jo veiklos kryptių minimas teisėtvarkos stiprinimas, tuo tarpu atskirai kalbama apie teisėsaugos institucijų parlamentinę kontrolę, nes teisėsaugos institucijų veikla apskritai ir jos parlamentinė kontrolė yra svarbi teisėtvarkos stiprinimo dalis). Kita vertus, tenka atkreipti dėmesį į

Seimo statuto 67 str. 10 p. esantį netikslumą, leidžiantį iš teksto suprasti, kad Teisingumo ministerija ir Vidaus reikalų ministerija tarsi galėtų būti suprantamos kaip teisėsaugos institucijos.

Taigi įstatymų leidžiamosios valdžios kompetencija teisėsaugos institucijų atžvilgiu pasireiškia jų parlamentine priežiūra ir kontrole, jų biudžeto patvirtinimu bei dalyvavimu kai kurių teisėsaugos institucijų vadovų skyrimo procedūrose. Atliekant kai kurių teisėsaugos institucijų vadovų skyrimo procedūras dalyvauja ir Respublikos Prezidentas. Tai rodo, kad Respublikos Prezidentas dažnai dalyvauja teisėtvarkos palaikymo procesuose ir apskritai valstybės vidaus politikoje. Antra vertus, šis klausimas vertas atskiro, platesnio nagrinėjimo.

Apibendrinant pažymėtina, kad policijos teisės teorinės prielaidos sietinos su: administracinės teisės restruktūrizacija – naujų pošakių išskyrimu atskirų valstybinio valdymo sferų teisinio reglamentavimo pagrindu; pačių teisėsaugos institucijų, kurių steigimui ir veiklai reglamentuoti yra skirta policijos teisė, sisteminimo prielaidomis.

Išvados

1. Egzistuoja poreikis nustatyti fundamentaliojo ir taikomojo teisės mokslo aspektų santykį, kuris gerai atsiskleidžia analizuojant teisėsaugos institucijų veiklą reglamentuojančių teisės aktų teorinius pagrindus, lemiančius jų teisės taikomąją veiklą.

2. Nėra dualizmo tarp pozityviosios teisės ir analitinės jurisprudencijos metodologija paremto teisės mokslo. Teisės mokslas, kaip mokslinių teiginių sistema, remiasi (turėtų remtis) realiai egzistuojančiais socialinės tikrovės reiškiniais ir teisės, kaip socialinio visuomenės gyvenimo regulatoriaus, principais ir dėsniais. Teisės mokslo užduotis yra juos apibendrinti, teikti moksliskai pagrįstus atitinkamų teisės aktų pataisų, jų sisteminimo, tobulinimo ir galų gale naujų teisės aktų sukūrimo pasiūlymus.

3. Semantine ir teisine prasme teisėtvarka apima teisėsaugą, o teisėsaugos institucijos įgyvendindamos savo paskirtį užtikrina teisėtvarką ir gali būti laikomos teisėtvarką užtikrinančiomis institucijomis, kurių valstybės tarnautojai turi įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Būtent savo įgaliojimų pobūdžiu ir siauresne paskirtimi šios institucijos išsiskiria iš kitų viešojo administravimo institucijų (kurios gali būti įvardijamos kaip teisėtvarkos institucijos plačiąja prasme). Teisėtvarką užtikrinančias institucijas vadinsime teisėsaugos institucijomis.

4. Teisėsaugos institucijų steigimą ir veiklą reglamentuojančių teisės normų sisteminimo prielaidų tyrimas gali remtis analitinės jurisprudencijos metodologinėmis nuostatomis, o tai savo ruožtu reiškia minėtų teisės normų, t. y. pozityviosios teisės sisteminę analizę, kaip mokslinio tyrimo dalyką.

5. Policijos teisės teorinės prielaidos sietinos su: administracinės teisės restruktūrizacija – naujų pošakių išskyrimu remiantis atskirų valstybinio valdymo sferų teisiniu reglamentavimu; pačių teisėsaugos institucijų, kurių steigimui ir veiklai reglamentuoti yra skirta policijos teisė, sisteminimo prielaidomis.

6. Moksliskai pagrįsti policijos teisės egzistavimą galima pateikiant mokslinių teiginių sistemą, kurią būtų galima vadinti policijos teisės mokslu. Policijos teisės mokslas gali padėti „aptikti“ realiai egzistuojančią policijos teisę.

7. Objektiviai vykstantys Lietuvos administracinės teisės ypatingosios dalies kokybinės kaitos procesai leidžia daryti galimybės laikyti policijos teisę administracinės teisės pošakiu prielaidą.



LITERATŪRA

1. Кудрявцев В. Н. Казимурчук В. П. Современная социология права. – Москва: Юристъ, 1995.

2. **Tarptautinių** žodžių žodynas / Sudarytojai A. Bendorienė, V. Bogušienė, E. Dargytė ir kt. – Atsakomasis redaktorius A. Kinderys. – Vilnius: Alma litera, 2001.
3. **Зеркин Д. П., Игнатов В. Г.** Основы теории государственного управления: Курс лекций. – Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2000.
4. **Алексеев С. С.** Восхождение к праву. Поиски и решения. – Москва: Норма, 2001.
5. **Тихонравов Ю. В.** Основы философии права. – Москва: Вестник, 1997.
6. **Конфucijus.** Apmąstymai ir pašnekesiai. – Vilnius: Pradai, 1994.
7. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
8. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio teismo 2001 balandžio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 276 patvirtintos Įmonių finansinių prievolių mokėjimo bankroto procedūrų metu tvarkos 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir 1992 m. rugsėjo 15 d. Lietuvos Respublikos Įmonių bankroto įstatymo (su 1994 m. gegužės 19 d. pakeitimais ir papildymais) 6 straipsnio 7 dalies 2 punktui“ // Valstybės Žinios. 2001-05-02. Nr. 37. Publikacijos Nr. 1259.
9. **Hegel G. W.** Teisės filosofijos samprata. – Vilnius: Mintis, 2000.
10. **Jakobas A.** Policijos teisės vadovėlis. – Kaunas, 1933.
11. **Šakočius A.** Policija valstybėje ir visuomenėje: nuo distinktyviai iki racionaliai pragmatinio požiūrio į policijos paslaugą // Teisinės valstybės link. Jurisprudencija: Mokslo darbai. 2000. T. 15 (7).
12. **Lietuvos Respublikos** valstybės saugumo departamento įstatymas // Valstybės Žinios, 1994-02-09. Nr. 11. Publikacijos Nr. 163.
13. **Lietuvos Respublikos** specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės Žinios. 2000-05-19. Nr. 41. Publikacijos Nr. 1162.
14. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas // Valstybės Žinios. 1999-07-09. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.
15. **Тихомиров Ю. А.** Административное право и процесс: Полный курс. – Москва: 2001.
16. **Urmonas A.** Vidaus reikalų sistema suverenioje valstybėje (Lietuvos Respublikos patirtis): Mokslinės teorinės konferencijos „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos istorinė raida 1918–1998 m.“, skirtos VRM 80 – mečiui, medžiaga. – Trakai. 1998-11-12.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 200 m. lapkričio 8 d. nutarimas Nr. 1388 „Dėl Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo“ // Valstybės Žinios 2000-11-15. Nr. 98. Publikacijos Nr. 3119.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės Žinios. 2001-03-21. Nr. 24. Publikacijos Nr. 794.
19. **Lapinskas K., Petkevičius P.** Tarybinė administracinė teisė. – Vilnius: Mintis, 1980.
20. **Kuklianskis S.** Nusikalstamumo kontrolės Lietuvoje mokslinė koncepcija. – Vilnius: Lietuvos policijos akademija, 1995.
21. **Šakočius A. ir kt.** ES: institucinė sąranga ir politikos aktualijos. – Vilnius: Eugrimas, 2000.
22. **Pumputis A.** Teisės saugos funkcijų sistemos klausimu // Kriminalinė justicija: Mokslo darbai. 1997. Nr. 7, 8.
23. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2002 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1599 „Dėl operatyvinės veiklos subjektų sąrašo patvirtinimo ir jų operatyvinės veiklos masto nustatymo“ // Valstybės Žinios. 2002-10-09. Nr. 97. Publikacijos Nr. 4279.
24. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2000 m. spalio 9 d. nutarimas Nr. 1205 „Dėl operatyvinės veiklos subjektų padalinių sąrašo patvirtinimo ir jų operatyvinių teisių masto nustatymo“ // Valstybės Žinios. 2000-10-13. Nr. 86. Publikacijos Nr. 2625.
25. **Lietuvos Respublikos** valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas // Valstybės Žinios. 2000-10-31. Nr. 92. Publikacijos Nr. 2848.
26. **Бахрах Д. Н.** Административное право России.– Москва: Норма, 2000.
27. **Горяинов К. К., Овчинский В. С., Шумилов А. Ю.** Оперативно–розыскная деятельность. – Москва: Инфра – М, 2001.
28. **Рушайло В. Б.** Основы оперативно–розыскной деятельности. – Лань, 2001.
29. **Lietuvos Respublikos** Seimo statutas // Valstybės Žinios. 1994-02-25. Nr. 15. Publikacijos Nr. 249; Valstybės Žinios. 1994-03-02. Nr. 16; Valstybės Žinios. 1999-01-13. Nr. 5. Publikacijos Nr. 97.



Methodological and Theoretical Grounds for Police Law

Dainius Žilinskas

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article discusses the methodological problems of the jurisprudence, relationship between the applied and fundamental aspects of the jurisprudence, stresses the importance of the applied activities of law in obtaining and structuring the results of the scientific researches in the area of the police law.

The article also examines problems of legal regulation of the activities of the Lithuanian law enforcement authorities by stressing the issue of using the term „law and order“. The possibility to consider the inclusion of the law enforcement agencies into the category of the state institutions, in their objectives and functions, power of law application and activities to apply it – by their unifying attributes.

The article seeks to define the place of the law enforcement agencies in the law system and in the legal system, as well as in the system of state institutions, and the problems of legal regulation of the activities of said institutions, seeking to define the legal branches application whereof dominates the activities of the law enforcement agencies. Such study requires quite an extensive analysis of the legal basis of law enforcement agencies. Within the framework of such analysis it is attempted to look systematically and freshly to the legal reinforcement of functions and objectives related to the state administration of law enforcement agencies and their internal administration, seeking possible grounds for structuring the police law and the science thereon.

The article aims to identify societal values the protection whereof and the legal regulation of the process of protection itself are attributed with a group of legal norms, that, provided there are sufficient theoretical grounds, may be addressed as a branch of law – police law.

One alternative is being considered to regard the police law as a sub-branch of the administrative law transcending the framework of a special part of this legal branch, regulating public relationships that are established when agencies of law and order are implementing the objectives and functions ascribed in the legislation, as well as performing the state administration of such institutions and protecting the safety of a person, state, society and nation, performing state administration of the spheres of home affairs and state security and ensuring the legal regulation of activities of the Lithuanian agencies of law and order.

