

ADMINISTRACINĖS TEISĖS TAIKYMAS LIETUVOS POLICIJOS VEIKLOJE: PROBLEMINIS ASPEKTAS

Doktorantas Dainius Žilinskas

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Policijos teisės katedra
Valakupių g. 5, Vilnius
Telefonas 70 03 49
Elektroninis paštas ptk@ltu.lt

Pateikta 2001 m. spalio 15 d.

Parengta spausdinti 2001 m. gruodžio 12 d.

Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas doc. dr. Alvydas Šakočius ir Vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo departamento Viešojo saugumo politikos skyriaus viršininko pavaduotojas doc. dr. Algimantas Urmonas

S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojami policijos veiklą reglamentuojantys ir su ja susiję teisės aktai, išgryninamos ir akcentuojamos policijos teisės taikymo galios ir su jomis susijusios problemos. Nagrinėjamos teisės taikymo, teisėdaros teorinės problemos. Svarstoma galimybė policiją Lietuvos administracinės teisės šaltinių teisinės terminijos kontekste laikyti viešojo administravimo subjektu. Aptariamos administracinės teisės taikymo policijos veikloje įstatyminės prielaidos ir šios teisės realizavimo formos naudojimo policijos veikloje legalumo ir konstitucingumo problemos.

I v a d a s

Lietuvos administracinėje teisėje (įgyvendinant administracinės atsakomybės institutą) susiklostė padėtis, kai šios teisės šakos normų taikymo subjektų teisėsaugine forma, t.y. institucijų, įgaliotų nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas, skaičius pasiekė kelias dešimtis. Jau vien šis faktas liudija, kad teisės taikymo, kaip ypatingos teisės normų realizavimo formos, srityje administracinėje teisėje susiklostė tam tikra netvarka. Svarbi administracinės teisės padėtis valstybės valdyme neleidžia manyti, kad ši netvarka gali būti ilgai toleruojama nesudarant žalos valstybei. Visas valstybės valdymo procesas priimant bet kokio lygio sprendimus vyksta pagal administracinės teisės ir administracinio proceso normų nustatytą tvarką. Valstybės institucijos neturi kitos išeities kaip tik vykdant savo kasdienės veiklos funkcijas nuolat užsiimti teisės taikomąja veikla. Poįstatyminės teisėdaros subjektai (Vyriausybė, ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai) poįstatyminio pobūdžio aktus taip pat priima teisės taikymo procese. Šio straipsnio tikslas – iškelti ir ištirti administracinės teisės padėtis šiuolaikinėje Lietuvos teisės sistemoje, jos taikymo valstybės institucijų veikloje problemas remiantis šios teisės šakos normų taikymo vienos konkrečios valstybės institucijos – policijos veiklos projekcija. Straipsnio pirmųjų dviejų dalių teorinėse įžangose aptariama teisės taikymo formų (teisėsauginės ir vykdomosios) išskyrimo galimybė bei nustatomas teisės taikymo ir teisėdaros santykis.

Prieš nagrinėjant administracinės teisės taikymo policijos veikloje problemas būtina iš-tirti galimybę laikyti policiją viešojo administravimo subjektu (vartojant Viešojo administravimo įstatymo frazeologiją), įgaliotą taikyti administracinę teisę ir kartu – vidaus administravimo objektu. Nustačius, kad policija gali būti laikoma administracinės teisės taikymo subjektu

svarbu ištirti, kuri teisės taikymo forma policijos veikloje laikytina legalia Lietuvos Respublikos Konstitucijos atžvilgiu.

1. Teisės taikymo formos

Teisės taikymas yra svarbiausioji teisės realizavimo forma. Išskirtinį jos pobūdį ir reikšmę lemia ir tai, kad teisės taikymas apibūdinamas kaip valstybinės veiklos forma. Taikydama teisę valstybė atlieka mažiausiai dvi labai svarbias funkcijas. Viena iš jų – tai pačios teisės apsauga nuo pažeidimų. Šią funkciją valstybės vardu turi teisę įgyvendinti teisingumą vykdančios teisėtvarkos institucijos. Kita ne mažiau svarbi funkcija – teisės normų turinio įgyvendinimo organizavimas ir pozityvus reguliavimas. Ši funkcija būdinga vykdomosios valdžios institucijoms. Vykdomoji teisės taikymo forma – tai valdinga operatyvaus pobūdžio valstybės institucijų veikla įgyvendinanti teisės normose esančius paliepiamus, sukurianti, pakeičianti arba nutraukianti remiantis teisės normomis konkrečius teisinius santykius [1, p. 414]. Teisę taiko tik tie subjektai, kurie turi valdingus įgaliojimus. Piliečiai netaiko teisės, nors kai kuriais atvejais (pvz., būtinosios ginties, būtinojo reikalingumo atvejais) yra įgaliojami aktyviai veikti prieš kito asmens neteisėtą elgesį. Teisės taikymo subjektai yra valstybės institucijos, valdžios atstovai, kuriems suteikta speciali kompetencija. Teisės taikymas gali reikštis prievarta, tačiau ji turi būti paremta įstatymu. Prievarta gali būti taikoma tiesiogiai (pvz., kardamosios priemonės) arba pagal tiksliai nustatytas procedūras. Bet koks prievartos priemonės taikymas reikalauja, kad būtų priimtas arba atitinkamai procesiškai įformintas teisės taikymo aktas. Teisės taikymas bet kuria forma yra tiesiogiai susijęs su žmogaus teisėmis ir laisvėmis ir gali pasireikšti jų laikinu suvaržymu bei apsauga. Teisės teorijoje išskiriama vykdomoji teisės taikymo funkcija. Ji objektyviai egzistuoja suvokiant socialinių santykių raidą kaip tam tikrą teisės taikytojo nuolatinio įsikišimo reikalaujantį procesą. Bet kokia teisiškai reikšminga veikla įmanoma tik laikantis atitinkamos teisinės formos, t.y. priimant teisės taikymo aktus. Anot prof. A. Vengerovo, teisės taikymą galima apibrėžti kaip „teisinę valdingą valstybės organų (ar kitų valstybės įgaliotų organų), taip pat tarnautojų, turinčių specialius įgaliojimus organizuoti ir užtikrinti visuomenės gyvenimo socialinį sutvarkymą ir užkirsti kelią pažeidimams šioje srityje, veiklą“ [2, p. 432]. Svarbu pažymėti, kad teisės taikymo procese priimami teisės aktai gali būti tiek bendro, tiek individualaus pobūdžio. Šis pobūdis priklauso nuo teisės taikymo subjekto vietos valstybės institucijų sistemoje bei jo įgaliojimų. Teisės taikymo subjektai gali būti vykdomosios valdžios institucijos, kurios Lietuvoje įvardijamos kaip viešojo administravimo institucijos (jos dažniausiai priima bendro pobūdžio teisės taikymo aktus) bei valstybės tarnautojai, priimančios individualaus pobūdžio teisės taikymo aktus.

Žymus rusų mokslininkas S. Aleksejevas pateikia tokį teisės taikymo apibrėžimą: „Teisės taikymas – tai valdinga – organizuojanti kompetentingų organų ir asmenų, užtikrinančių juridinių normų realizavimą konkrečiose gyvenimo situacijose, veikla“ [3, p. 115]. Pažymėtina, kad nors atskirai ir neišskirdamas operatyvinės–vykdomosios teisės taikymo formos, S. Aleksejevas teisės taikymą įvardija kaip „<...> valdingą organizuojančią veiklą <...>“ [3, p. 115]. Todėl darytina išvada, kad taip autorius neatmeta pozityvaus teisinio reguliavimo vaidmens, kurį vaidina teisės taikymas.

A. Vaišvila teisės taikymą skirsto į pozityvų ir negatyvų: „pozityviu požiūriu teisės taikymas – tai valstybės pagalba asmeniui pasinaudoti pozityviosios teisės jam suteikta ar pripažinta subjektine teise (įstaigos vadovo įsakymas priimti į darbą asmenį padeda šiam naudotis teise dirbti; socialinės rūpybos įstaigos priimtas sprendimas (teisės taikymo aktas) skirti pensiją konkrečiam asmeniui padeda šiam pasinaudoti teise į socialinį aprūpinimą senatvėje.

Negatyviu požiūriu teisės taikymas – tai neigiamų sankcijų taikymas asmeniui, kuris, naudodamasis subjektinėmis teisėmis, atsisakė vykdyti šias teises legalizuojančias pareigas (teisės taikymas kaip teisingumo vykdymas)“ [4, p. 303]. Apibendrinamas A. Vaišvila pateikia tokį teisės taikymo apibrėžimą: „Teisės taikymas – tai kompetentingų valstybės institucijų ar pareigūnų, firmų vadovų veikla, kuria padedama asmenims pasinaudoti savo teisėmis, jas apginti pažeidimo atveju, arba veikla, kuria yra siauriamos, likviduojamos asmens teisės, šiam atsisakius vykdyti pareigas, kuriomis jis privalėjo legalizuoti visuomenėje naudojamąsi

savo teisėmis” [4, p. 303]. Taigi galima teigti, kad egzistuoja dvi teisės taikymo formos (kurias kai kurie autoriai linkę vadinti teisės taikymo funkcijomis): teisėsauginė (teisingumo vykdymas) ir vykdomoji (pozityvi teisinė veikla).

2. Teisės taikymas ir teisėdara

Teisės taikymas, kaip reguliatyvinio pobūdžio pozityvi valstybės institucijų veikla, visada yra poįstatyminio pobūdžio veikla. Šiame straipsnyje neplėtosime diskusijos apie teisės ir įstatymo santykį. Paminėsime tik, kad vertinti reikėtų tai, kas egzistuoja objektyvioje teisinėje tikrovėje. Teisės taikytojai šiandien Lietuvoje taiko įstatymus. Įstatymai savo ruožtu yra teisėdaros produktas. Tat koks yra teisėdaros ir teisės taikymo santykis? Pažymėtina, kad tiek teisės taikymas, tiek teisėdara yra tam tikras procesas, nuolatinis kokybinis keitimasis. Akivaizdu, kad tai ne atskiri vienas nuo kito nepriklausantys procesai, o bendras vyksmas, kai teisės taikymas virsta poįstatymine teisėdara, kuri savo ruožtu dažnai suponuoja naujų įstatymų poreikį. Taigi teisėdarą galima suskirstyti tarsi į dvi rūšis: įstatymų leidybą ir poįstatyminę teisėdarą (kuri tuo pačiu metu dažnai yra teisės taikymas vykdomąja forma). Taigi teisėdara tarsi persipina su teisės taikymu teisiniais ir tarpinstituciniais ryšiais. Tai labiau pasireiškia vykdomąja teisės taikymo forma, nes teisės taikymas teisėsaugine forma (teisingumo vykdymas) yra tik sprendimų priėmimas konkrečiose bylose ir jų procesinis įforminimas. Šie sprendimai nelaikytini poįstatyminės teisėdaros produktu, nes realizuoja teisės taikymą negatyviu požiūriu. Pastaruoju metu Lietuvos įstatymuose yra daug pavedimų Vyriausybei arba jos įgaliotoms institucijoms. Tai reiškia, kad įstatymų leidėjas nustato tik reguliuojamų visuomeninių santykių teisinio sutvarkymo pagrindus pavesdamas poįstatyminės teisėdaros subjektams nustatyti konkrečias įstatymų normų įgyvendinimo teises procedūras. Tinkamas to pavyzdys galėtų būti Valstybės tarnybos įstatymas, kuriame numatyta apie 60 įvairių tvarkų, pavedamų patvirtinti Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai. Pažymėtina, kad Vyriausybė apskritai yra produktyviausias poįstatyminės teisėdaros subjektas. Įstatymų leidėjas įgalioja Vyriausybę procesiškai sunorminti įstatymuose esančių materialinių teisės normų įgyvendinimą. Tačiau Vyriausybė priima ir daugiau teisės aktų. Didžioji Vyriausybės nutarimų dalis skirta jos, kaip teisės taikytojo, vaidmeniui įgyvendinti. Vyriausybė priima sprendimus, reikalingus įvairioms ūkio šakoms, socialinei–kultūrinei ir ekonominei–politinei valstybės gyvenimo sritims valdyti, t.y. realizuoja savo, kaip vykdomosios valstybės valdžios institucijos, galias. Atkreiptinas dėmesys, kad tiek sprendimai, kuriuos priimti Vyriausybę tiesiogiai įgalioja įstatymai, tiek operatyvaus pobūdžio valdymo sprendimai, kuriuos priima Vyriausybė (čia ji jau reiškiasi kaip teisės taikytoja), yra įforminami taip pat, t.y. Vyriausybės nutarimais. Konstitucijos 95 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus”. Vyriausybės įstatymo 36 straipsnyje nustatyta, kad „Vyriausybės darbo tvarką nustato Vyriausybės patvirtintas darbo reglamentas” [5]. Vyriausybės darbo reglamente yra išskiriami norminio ir nenorminio pobūdžio teisės aktai, kurie gali būti teikiami svarstyti Vyriausybei. Teisės aktai jų derinimo ir pateikimo Vyriausybei metu yra viso labo tik projektai. Teisės aktais jie tampa tik pritarus Vyriausybei. Pagrindas vadinti kai kuriuos Vyriausybės nutarimus nenorminio pobūdžio teisės aktais yra tai, kad juose esą nėra teisės normų. Tačiau bet kuris Vyriausybės nutarimas, net ir turintis konkretų adresatą, sukelia teisinius padarinius, atlieka reguliavimo funkciją ir todėl laikytinas teisės aktu. Identiškos procedūros, kurias nustato Vyriausybės darbo reglamentas visiems nutarimams priimti, neleidžia vienų iš jų laikyti poįstatyminės teisėdaros rezultatais, o kitų ne. Vyriausybė taiko teisę ir priimdama nutarimus dėl įvairių valstybės tarnautojų paskyrimo. Ji sutinka, kad būtų atliekami pirkimai iš vienintelio šaltinio suteikdama įgaliojimus ir daugeliu kitų klausimų. Kita vertus, atkreiptinas dėmesys į Administracinių bylų teisenos įstatymą, kuriame pagal susiklosčiusią tradiciją pateikiamos kai kurios teorinės sąvokos. Šio įstatymo 2 straipsnio 13 dalyje pateikiama norminio teisės akto sąvoka: „Norminis teisės aktas – įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei” [6]. To paties įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje indi-

vidualus teisės aktas apibrėžiamas kaip „vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei“ [6]. Manytina, kad toks oficialus, įstatymo patvirtintas teisės teorijos teiginys nepaneigia to, kad tiek norminis teisės aktas, tiek individualus teisės aktas gali būti ir teisėdaros, ir teisės taikymo rezultatais.

3. Policijos, kaip viešojo administravimo subjekto, identifikavimo problematika

Kai kurie teisininkai nesutinka, jog per nepriklausomybės dešimtmetį Lietuvoje iš esmės buvo vykdoma teisinės sistemos reforma (daugiau ar mažiau sėkmingai ir po kelis kartus reformuojamos teisinės institucijos), tuo tarpu sava teisės sistema beveik nebuvo kuriama. Jie priešpastato argumentą – priimti Civilinis ir Baudžiamasis kodeksai. Be jokios abejonės, šie kodeksai yra labai reikšmingas dalykas. Tačiau tam tikra euforija priėmus minėtus kodeksus sumažino kritinį požiūrį į Lietuvos teisės sistemos raidą. Pasigendama kritinio požiūrio kompleksškumo ir nuoseklumo. Neseniai konstatuota, kad „šiuo metu Lietuvoje galioja 2202 įstatymai“ [7]. Nenuostabu, kad esant tokiai gausybei įstatymų apstu nesutapimų, įvairių prieštaravimų ir kolizijų. Sunku tikėtis, kad visi šie aktai sudarytų bendrą sistemą ir leistų siekti didesnės tvarkos poįstatyminėje teisėdaroje. Visų pagrindinių teisės šakų, o vėliau ir pošakių kodifikavimas yra laikytinas pagrindine Lietuvos teisės susisteminimo prielaida. Remiantis kodeksais būtų galima nustatyti svarbiausių visuomeninių santykių grupių teisinio sureguliuavimo pagrindus.

Šiame kontekste norėtume smulkiau aptarti padėtį, susiklosčiusią viešojoje teisėje, į kurios reguliavimo sritį patenka policija ir kurios taikymo subjektas ji yra. Pažymėtina, kad viešosios teisės srityje Lietuvoje stokojama mokslinių tyrinėjimų, o dėl to kenčia tiek teisėdaros, tiek ir teisės taikymo sritys. Šiai minčiai gali būti prieštaraujama nurodant gausius konstitucinės, baudžiamosios, baudžiamojo proceso teisės tyrimus. Su to, aišku, reikia sutikti. Atskirose viešosios teisės šakose atliekami tam tikri moksliniai tyrimai, kuriais nauji kodeksai. Tačiau viešoji teisė nėra mechaniška atskirų ją sudarančių teisės šakų visuma. Viešoji teisė turi savo reguliavimo dalyką, sistemą, šaltinius ir reguliavimo metodus. Tokia viešosios teisės samprata nėra įsitvirtinusi Lietuvos teisės moksle. Daugeliui teisės skirstymas į viešąją ir privačią atrodo sąlygiškesnis, hipotezinis ir turintis daugiau teorinę nei praktinę reikšmę. Toks požiūris suponuoja tam tikrą netvarką dabartinėje Lietuvos teisėje. Kalbant apie viešąją teisę pasakytina, kad jos vidinė sistema mūsų šalyje iš esmės nėra sąmoningai formuojama, o formuojasi pati, veikiama gana vienpusiško požiūrio į ją. Reikia manyti, kad būtent todėl pirmasis stambesnės viešosios teisės šakos kodeksas, kurį priėmė Lietuvos Respublikos Seimas – būtent Baudžiamasis kodeksas. Maža to, buvo kalbama, kad pagrindinis viešosios teisės kodeksas jau priimtas, o visi kiti kodeksai turi būti priimami derinant su Baudžiamuoju kodeksu. Tai patvirtina ir oficiali įstatymų leidėjo pozicija. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje pasakyta: „Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas įsigalioja kartu ir tik suderintas su naujais Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksu, Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksu ir Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksu“ [8]. Realiai tai reiškia, kad rengiamas naujas Administracinių teisės pažeidimų kodeksas privalės būti suderintas su jau priimtu Baudžiamuoju kodeksu. Savaiame suprantama, jog tai nėra blogai, kai kodeksai yra derinami tarpusavyje. Tačiau šiuo atveju naujojo ATPK, kuris realiai tik pradedamas rengti, rengėjai turės atsižvelgti į naująjį Baudžiamąjį kodeksą kaip į duotybę. Akivaizdu, jog šiuo atveju negali būti kalbama apie abipuses kodeksų korekcijas, kompromisų paiešką dėl grynai formalių teisinių priešasčių (naujasis Baudžiamasis kodeksas jau yra priimtas).

Tuo tarpu nuosekliai mąstant apie viešosios teisės sistemą galima teigti, kad ją sudaro konstitucinė teisė ir administracinė teisė, nustatančios, reglamentuojančios ir reguliuojančios valstybės sutvarkymo ir valstybinio valdymo organizavimo pagrindus, taip pat baudžiamoji teisė, kurioje telkiasi apsauginė viešosios teisės funkcija. Šias fundamentaliąsias teisės šakas papildo atitinkamos procesinės teisės šakos. Tarp teisės šakų yra gana aiški ir paprasta hierarchija, nesusijusi su jokiais subjektyviais veiksniais, o tik su atliekamomis funkcijomis.

Nediskutuotą konstitucinės teisės viršenybę papildo administracinė teisė, kurios normų tiesioginė paskirtis tapti konstitucinės teisės normų garantais, t.y. jų įgyvendinimą užtikrinančiomis normomis. Administracinio proceso teisės paskirtis – nustatyti tam reikiamas procedūras. Viena iš viešosios teisės sudedamųjų dalių yra ir baudžiamoji teisė, kurios normos – draudimai uždraudžia nusikalstamas veikas, bei tarptautinė viešoji teisė, kurios vis daugiau šaltinių tampa Lietuvos nacionalinės teisės dalimi. Savaimė suprantama, labai svarbios ir kitos viešosios teisės šakos bei jų pošakiai (darbo teisė, ekologinė teisė, policijos teisė, mokesčių teisė ir kt.). Būtent tokia hierarchinė struktūra natūraliai susiklosto žinant viešosios teisės reguliavimo dalyką. J. Tichomirovas viešosios teisės reguliavimo dalykui priskiria šiuos objektus: „valstybės ir jos institutų sandarą ir jų funkcionavimą; pilietinės visuomenės institutus; savivaldos mechanizmą ir lygius; teisinės sistemos, teisėkūros ir teisės taikymo pagrindus; tarptautinių santykių ir tarptautinių organizacijų principus, normas ir institutus“ [9]. Pažymėtina, kad viešoji teisė, kaip teisės posistemės reguliavimo dalykas, gali būti apibūdinta kaip išvestinis kompleksas visuomeninių santykių, reguliuojamų viešąją teisę sudarančių teisės šakų normų, kuriuos vienija viešieji interesai ir jų apsaugos poreikis valstybės gyvenime (valstybės sąranga ir jos svarbiausiųjų institucijų funkcionavimas, teisinės ir teisės sistemų bei teisėdaros ir teisės taikymo pagrindai). Tačiau kaip jau buvo minėta, Lietuvoje nuolatos bandoma perkelti akcentus, daugiausia dėmesio skiriant baudžiamajai teisei ir praktiškai laikant ją pagrindine viešosios teisės šaka. Galima teigti, kad tokią padėtį daugiausia lemia subjektyvūs ir psichologinio pobūdžio veiksniai visuomeninės nuomonės poveikiu (pvz., baudžiamoji teisė atrodo daug svarbesnė, dėl Baudžiamajame kodekse įtvirtintų griežtesnių sankcijų). Tačiau akivaizdu, jog daug didesnę dalį viešosios teisės posistemėje užima administracinė teisė. Vien jos norminė bazė yra kelis kartus didesnė, be to, ji nuolat plečiasi. Pagrindiniai sąlyčio taškai ieškant tam tikro „iečių laužymo“ priežasčių yra šių dviejų teisės šakų panašus (dažnai analogiškas) reguliavimo dalykas, administracinės ir baudžiamosios atsakomybės teorinės dalies giminingumas ir jos taikymo ypatumai. Tai pastebėta ir teisinėje mokslinėje literatūroje: „Kartais nelengva atskirti nusikaltimo ir administracinio teisės pažeidimo objektyvios pusės požymius. Neretai administraciniai teisės pažeidimai turi savybę virsti nusikaltimais. Tai reiškia, kad atsižvelgiant į konkrečias sąlygas ir aplinkybes tam tikra veikla gali būti pripažįstama arba administraciniu teisės pažeidimu, arba nusikaltimu. Tačiau nusikaltimu pripažinta veika negali būti ir administraciniu teisės pažeidimu, ir atvirkščiai. Pasitaiko ir kitokių atvejų, kai tam tikrą veiklą, kaip administracinį teisės pažeidimą, atriboti nuo nusikaltimo gana sudėtinga [10, p. 66]. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs: "Sprendžiant veikų kriminalizavimo tikslingumo klausimus ypač atkreiptinas dėmesys į baudžiamosios ir administracinės atsakomybės savitarpio ryšį. Vertinant, ar atsakomybė už neteisėtą veiką priskirtina administracinės, ar baudžiamosios teisės sričiai, pabrėžtina, kad baudžiamoji ir administracinė teisė priklauso viešajai teisei ir pagal savo reguliavimo turinį bei metodus turi daug bendrybių, nors kartu galima išžvelgti ir svarbių skirtumų" [11, p. 417]. Manytina, kad tam tikrus prieštaravimus gana lengva pašalinti prisimenant, kad nepaisant sutampančių reguliuojamų visuomeninių santykių (tai būdinga visoms viešosios teisės šakoms), iš esmės skiriasi (kalbant apie visą administracinę teisę) reguliavimo metodus. Administracinėje teisėje vyrauja (išskyrus administracinės atsakomybės institutą) reguliatyvinės teisės normos. Kitaip tariant, neperžengiant šios teisės šakos ribų siekiama ne tik ir ne tiek bausti už tam tikrų taisyklių nesilaikymą, bet būtent nustatyti šias taisykles. T.y. administracinė teisė laikytina pagrindine teisės šaka, suteikiančia teisinę formą viešajam administravimui. Tokia prielaida galima suprantant, kad viešojo administravimo veikla iš esmės yra teisinė veikla, nes visų lygių viešojo administravimo sprendimai yra įforminami teisės aktuose ir patys tampa teisės šaltiniais. Iš administracinės teisės normų sudarytas ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Čia reikia pasakyti, kad Viešojo administravimo įstatymas sudarytas ne tik iš administracinės materialinės teisės, bet ir iš administracinio proceso teisės normų. Pastebėtina, kad priėmus šį įstatymą buvo sunormintos tam tikros teorinės administracinės teisės nuostatos [12]. Taigi būtent administracinė teisė, jos normos gali padėti nustatyti policijos vietą viešojo administravimo institucijų sistemoje. Pozityvu, kad Viešojo administravimo įstatyme yra nustatytos pagrindi-

nės viešojo administravimo sąvokos ir viešojo administravimo sistema. Taigi Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje nustatyta: „Viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas” [13]. Įstatymo 3 straipsnio 9 dalyje išskiriami valstybinio administravimo subjektai, kurie apibrėžiami kaip „valstybės institucijos, įstaigos, tarnybos bei valstybės tarnautojai (pareigūnai), kuriems įstatymai suteikia viešojo administravimo teises” [13]. Analizuojant šias dvi įstatyme esančias sąvokas darytina prielaida, kad įstatymų leidėjas, atskirai apibrėždamas „viešojo administravimo subjektus” ir „valstybinio administravimo subjektus”, siekė juos atiboti. Viešojo administravimo subjektai įstatyme pateiktoje sąvokoje siejami su vykdomąja valdžia arba atskiromis jos funkcijomis. Tuo tarpu valstybinio administravimo subjektams jokia funkcija nepriskiriama, todėl jie nespecifikuojami. Pastebėtina, kad gana sunku nustatyti, kuriai subjektų grupei reikėtų priskirti konkrečias institucijas, įstaigas, tarnybas bei valstybės tarnautojus (pareigūnus). Papildomos painiavos kyla ir dėl Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 dalies, kurioje viešojo administravimo sistema apibrėžiama, kaip „<...> sistema, sudaryta iš:

- 1) valstybinio administravimo subjektų;
- 2) savivaldybių administravimo subjektų;
- 3) kiti administravimo subjektų.

Visiems šiems subjektams įstatymai arba jų pagrindu priimti kiti teisės aktai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus” [13].

Atkreiptinas dėmesys, kad taip į viešojo administravimo sistemą nepatenka viešojo administravimo subjektai, apibrėžti Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje. 3 straipsnio 8 dalies 3 punkte įrašoma sąvoka „kiti administravimo subjektai”, kuri įstatyme nėra apibrėžta, todėl lieka neaišku, kokie tai subjektai. Įžvelgtinas Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 8 dalies nuostatos „<...> Visiems šiems subjektams įstatymai ar jų pagrindu priimti kiti teisės aktai suteikia viešojo administravimo įgaliojimus” ir įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje ir 3 straipsnio 9 dalyje įtvirtintos nuostatos, kad „<...> viešojo administravimo teises šiose sąvokose minimiems subjektams suteikia įstatymai, prieštaravimas” [13].

Šiuo metu Lietuvoje galima atrasti apie kelis šimtus galiojančių teisės aktų, kurių pavadinime vienaip ar kitaip minima policija. Tačiau patys svarbiausieji teisės aktai, atspindintys policijos teisinę padėtį ir jos reformos eigą, yra trys: Lietuvos Respublikos policijos įstatymas, priimtas 1990 m. gruodžio 11 d., Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas priimtas, 2000 m. spalio 17 d. ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo”. Šie teisės aktai sudaro teisinę policijos veiklos bazę ir nustato šios veiklos pagrindus. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad: „Policija – asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma” [14]. Šis įstatymas taip pat apibrėžia, kad: „Policijos įstaiga – šio bei kitų įstatymų nustatyta tvarka įsteigtas juridinis asmuo, vykdamas įstatymais, įsteigimo, bei kitais teisės aktais jam pavestus policijos uždavinius” [14]. Policijos sistemą sudaro: „Policijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Policijos departamentas), teritorinės policijos įstaigos, policijos profesinio ugdymo įstaigos, specializuotos policijos įstaigos” [14]. Lyginant šio įstatymo nuostatas su Viešojo administravimo įstatymo sąvokomis galima teigti, kad policija laikytina viešojo administravimo subjektu. Tai įrodo ir policijos pareigūno sąvoka, pateikta Policijos veiklos įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje: „Policijos pareigūnas – Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnautoju į policijos įstaigą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims” [14]. Tačiau iš Policijos veiklos įstatymo sunku suprasti, ar policiją galima laikyti institucija. Šiame įstatyme pateikta policijos sąvoka įvardija policiją kaip „<...> policijos įstaigų ir pareigūnų visumą” [14].

Joje policija neįvardijama nei kaip tarnyba, nei kaip valstybės institucija. Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 21 dalyje yra pateiktas valstybės ir savivaldybių institucijų sąrašas: „Valstybės ir savivaldybių institucijos – atstovaujamosios valdžios (Seimas ir savivaldy-

bės taryba), valstybės vadovo (Respublikos Prezidentas), vykdomosios valdžios (Vyriausybė, ministerija, apskrities viršininkas, valdyba (meras), teisminės valdžios (Konstitucinis Teismas, Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Apeliacinis teismas, apygardų teismai, apylinkių teismai, prokuratūra), kontrolės (priežiūros) (Valstybės kontrolė, Seimo kontrolieriai, Vyriausybės atstovas, Lietuvos Respublikos muitinė, Vyriausioji [tarnybinės](#) etikos komisija, moterų ir vyrų lygių galimybių kontrolierius, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, savivaldybės kontrolierius), teisėsaugos (Valstybės saugumo departamentas, Specialiųjų tyrimų [tarnyba](#), Policijos departamentas, Valstybės sienos apsaugos [tarnyba](#), Kalėjimų departamentas), taip pat kitos institucijos, turinčios įstatymų joms suteiktus įgaliojimus ir atliekančios joms pavestas viešojo administravimo funkcijas” [15]. Įdomu tai, kad įstatymų leidėjas šiuo atveju oficialiai įvardija Policijos departamentą kaip valstybės instituciją ir priskiria jį teisėsaugos institucijoms. Pažymėtina, kad įstatyme pateikta formuluotė „<...> taip pat kitos institucijos, turinčios įstatymų joms suteiktus įgaliojimus ir atliekančios joms pavestas viešojo administravimo funkcijas” [15] leidžia teigti, kad ne policija, o pats Policijos departamentas laikytinas institucija, atliekančia viešojo administravimo funkcijas, tai yra viešojo administravimo subjektu. Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 22 dalyje pateikiamas valstybės ir savivaldybių įstaigų sąrašas: „Valstybės ir savivaldybių įstaigos – Seimo kanceliarija, Seimo kontrolierių įstaiga, Prezidentūra, Vyriausybės kanceliarija, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų (komitetai, departamentai, [tarnybos](#), agentūros, biurai, inspekcijos ir kt.) bei joms pavaldžios įstaigos, Vyriausybės atstovo [tarnyba](#), apskrities viršininko administracija ir apskrities įstaigos, savivaldybės kontrolieriaus [tarnyba](#), savivaldybės administracija, kurią sudaro struktūriniai ir struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos, kitos savivaldybės įstaigos, taip pat kitos įstaigos, turinčios įstatymų joms suteiktus įgaliojimus ir atliekančios joms pavestas viešojo administravimo funkcijas” [15]. Išanalizavus abu pateiktus Valstybės tarnybos įstatymo straipsnius nuostabą kelia tai, kad įstatymo 3 straipsnio 21 dalyje Policijos departamentas priskiriamas valstybės institucijoms, tuo tarpu 3 straipsnio 22 dalyje – kartu su kitais departamentais prie ministerijų jau įvardijamas kaip valstybės įstaiga. Pažymėtina, kad įstatymo 3 straipsnio 22 dalyje taip pat nurodoma, kad valstybės įstaigos atlieka „<...> joms pavestas viešojo administravimo funkcijas” [15].

Tik trijų įstatymų: Viešojo administravimo įstatymo, Policijos veiklos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo kelių sąvokų analizė leidžia aptikti jų tarpusavio nesuderinamumo iš esmės požymių (didinant analizuojamų įstatymų sąrašą tarpusavio prieštaravimų ir kolizijų skaičius didėtų geometrine progresija). Vadovaujantis minėtų įstatymų nuostatomis išeity, kad Policijos departamentas vienu metu yra valstybės institucija ir valstybės įstaiga. Kadangi jis atlieka viešojo administravimo funkcijas, laikytinas ir viešojo administravimo subjektu. Pagal tokią logiką Policijos departamentą derėtų tapatinti su pačia policija, tuo tarpu policija pagal Policijos įstatymą yra „<...> policijos įstaigų ir pareigūnų visuma”, o Policijos departamentas „<...> yra policijos įstaiga <...>” [14]. Tai kelia nerimą, nes Lietuvoje būtent įstatymų tekstai turi pirmenybę prieš mokslinius tyrimus, tai yra tampa atitinkamų teisės šakų mokslo sąvokų baze.

Teiginį, kad administracinės teisės šaltiniuose neretai tiesiogiai įgyvendinamos Konstitucijos normos (arba juose daugiau ar mažiau sėkmingai bandoma tai daryti), patvirtina būtent Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 21 dalis. Jame vartojamų sąvokų „atstovaujamosios valdžios institucijos” ir „vykdomosios valdžios institucijos” nėra Konstitucijoje. Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, kad: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas” [16]. Tačiau šios konstitucinės teisės teorijos sąvokos įstatyme (kuris yra administracinės teisės šaltinis) vartojamos siekiant įgyvendinti Konstitucijos 5 straipsnio 1 ir 2 dalyse įtvirtintą valdžių atskyrimo principą.

4. Teisės taikymo policijos veikloje įstatymų pagrindu daromos prielaidos ir šios teisės įgyvendinimo formos naudojimo policijos, kaip viešojo administravimo subjekto, veikloje legalumo ir konstitucingumo problemos

Kalbant apie administracinę atsakomybę reikia pripažinti, kad joje galima aptikti kur kas daugiau problemų. Vėl tenka grįžti prie teisės taikymo ir jo formų. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalis skelbia: „Teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai“ [16]. Teisės sauginė teisės taikymo forma yra skirstoma į stadijas. Jį sudaro faktinių bylos aplinkybių tyrimas ir jų įvertinimas bei įtvirtinimas; teisės normos parinkimas (kvalifikavimas); teisės normos teisinė analizė; sprendimo byloje priėmimas; sprendimo įvykdymo užtikrinimas. Visų šių stadijų sudėtinės dalys yra teisinės procedūros, reglamentuojamos atitinkamų teisės šakų procesinėmis teisės normomis. Vienaip ar kitaip teisės taikymas teisės saugos forma yra sietinas su teisės pažeidimais, o kartu su pažeidimo objekto, objektyviosios pusės, subjekto ir subjektyviosios pusės nustatymu, nuobaudos arba bausmės už teisės pažeidimą parinkimu ir jos pritaikymu kaltam asmeniui, kitaip tariant, su teisingumo vykdymu.

ATPK numato daugiau kaip 45 valstybės institucijas, turinčias teisę taikyti teisę būtent teisės saugine prasme. Paradoksalu yra tai, kad tos pačios institucijos tuo pačiu metu yra teisės normų turinio įgyvendinimo organizavimo ir pozityvaus reguliavimo dalyvės. Taigi susiklosto situacija, kaip viena iš pagrindinių, bazinė viešosios teisės šaka teisiškai įtvirtina galimybę tam pačiam teisinio santykio subjektui dalyvauti nustatant elgesio taisykles, pagal savo įgaliojimų pobūdį kontroliuoti, kaip jų laikomasi ir bausti už nesilaikymą. A. Šakočius pateikia tokį pavyzdį: „Administracinių teisės pažeidimų kodekso 56 straipsnio 9 dalyje numatyta administracinė nuobauda – pinigine bauda iki vieno milijono litų; to paties kodekso 262 straipsnio 1 dalyje išvardinti administraciniai teisės pažeidimai, už kuriuos administracinio teisės pažeidimo protokolas gali būti nesurašomas, kai bauda skiriama ir paimama vietoje. Tarp kitų administracinių teisės pažeidimų minimi ir pažeidimai, numatyti ATPK 56 straipsnyje. Šios pataisos Kodekse buvo inicijuotos Aplinkos apsaugos ministerijos“ [17, p. 264]. Toliau autorius daro labai svarbų apibendrinimą: „Pateiktas pavyzdys leidžia konstatuoti viešojo administravimo teisinio reguliavimo problemą, kai: 1) vykdomosios valdžios institucijos be jokių ypatingų suvaržymų gali inicijuoti sau palankius įstatymus, kurie priimami išaukštinant tikslingumą prieš teisėtumą; 2) vykdomosios valdžios institucijos pradeda vykdyti teisingumą, o valdininkai – pareigūnai faktiškai tampa teisėjais, vykdančiais teisingumą; 3) vykdomosios valdžios institucijos turi didesnius prievartos svertus negu teismas, nes vieno milijono litų pinigine baudą pagal visiškai nesudėtingą teiseną skiria ne teismas ar teisėjas, o valdininkas“ [17, p. 264]. Čia paminėtina Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalies nuostata: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“ [16]. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo 1998 m. sausio 10 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ yra pažymėjęs: „Kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas. Seimas, kurį sudaro tautos atstovai – Seimo nariai, leidžia įstatymus, prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip juo disponuojama, sprendžia kitus Konstitucijoje numatytus klausimus. Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų, o Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus. Teismai vykdo teisingumą“ [11, p. 481]. Apibendrinus Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies ir 109 straipsnio 1 dalies nuostatas galima teigti, kad teisingumo vykdymas yra išimtinė teismų kompetencija ir teismo, kaip valdžios institucijos, įgaliojimai taip pat įgyvendinami vykdanč teisingumą. Viešojo administravimo institucijų funkcijos turi būti sutelkiamos įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus, taip kartu įgyvendinant teisės taikymo vykdomąją funkciją. Kokiais konkrečiais būdais tai gali būti atliekama? Į tai atsakymo reikia ieškoti administracinės teisės bendrojoje ir ypatingojoje dalyse. Administracinės teisės teorijoje yra nusistovėjusi nuostata, kad administracinių teisės normų taikymas yra vykdomosios valdžios subjektų prerogatyva. Praktiškai tai reiškiasi įgaliotoms institucijoms ir tarnautojams išleidžiant juridinius aktus, kurie sudaryti iš materialinių ir procesinių teisės normų. „Teisės taikymas – vykdomosios valdžios funkcionavimo mechanizmo subendrintoji

charakteristika” [18, p. 63]. Toks apibūdinimas dar kartą pagrindžia nuomonę, kad viešasis administravimas bet kuriuo atveju susijęs su teisės taikomąja veikla bei nuolatine pojstatymine teisėkūra. Anot J. Tichomirovo, „teisė kaip visuma, visos jos šakos teisiškai aprūpina valdymą visuomenėje, socialinį valdymą ir valstybės valdymą, valstybės reikalų valdymą. Valstybinis valdymas siauresniąja prasme tarpsta konstitucinėje ir administracinėje teisėje. Būtent administracinė teisė reguliuoja specialaus aparato – vykdomosios valdžios organų veiklą, ypač valdymo veiklą ir tuo pačiu metu administracinė teisė funkcinė prasme apima ir visuomenės valdymą, ir valstybės valdymą, nes jos normos sukuria funkcinės paskirties teisinius režimus” [19, p. 53]. Taigi administracinės teisės bendroji dalis sieja vykdomosios valdžios įgyvendinimo procesą su administracinės teisės normų taikymo (jo vykdomąja forma) procesu. Teisės taikymas teisėsaugine forma sietinas su teisingumo vykdymu ir teismo veikla. Tačiau Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad: „Bylas dėl administracinių teisės pažeidimų pirmąja instancija pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą nagrinėja apylinkių teismai. Šio kodekso numatytas atskiras administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėja ir kitos įstatymų įgalios valstybės institucijos (pareigūnai)” [20]. Ši įstatymo nuostata prieštarauja kitai to paties įstatymo nuostatai, įtvirtintai 6 straipsnyje: „Teisingumą administracinėse bylose vykdo tik teismai, vadovaudamiesi visų asmenų lygybe įstatymui ir teismui, nepaisant lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių” [6]. Šių dviejų prieštaringo turinio straipsnių buvimas viename įstatyme leidžia manyti, kad įstatymų leidėjas bylų nagrinėjimo, kurį atlieka įvairios valstybės institucijos ar net atskiri pareigūnai, nelaiko teisingumo vykdymu. Policija teisės taikymo procese dalyvauja trejopai: kaip viešojo administravimo subjektas, kaip viešojo administravimo objektas ir kaip specifinius įgaliojimus turinti tarnyba. Jau aptarėme galimybę laikyti policiją viešojo administravimo subjektu. Kaip viešojo administravimo subjektas policija įgyvendina savo teisės taikomąsias galias išduodama įvairius leidimus ir kitokius dokumentus, suteikiančius specialiąsias teises (pvz., laikyti ir nešiotis šaunamuosius ginklus, vairuoti transporto priemones). Galimybė traktuoti policiją kaip viešojo administravimo objektą sietina su policijos vidaus administravimu, taip pat su vidaus reikalų ministro, kaip valstybės politiko, formuojančio pagrindines policijos veiklos kryptis įgyvendinant Vyriausybės programą, kompetencija. Specifiniai policijos įgaliojimai įtvirtinti Policijos veiklos įstatyme ir yra susiję su policijos pareigūnų įgaliojimais ir teisėmis jiems tiesiogiai nepavaldžių asmenų atžvilgiu. Šis įstatymas taip pat nustato pareigą visiems fiziniams ir juridiniams asmenims vykdyti įstatymais pagrįstus policijos pareigūnų reikalavimus. Policijos pareigūnai (įskaitant jų bendrąsias teises bei teises vykdant nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, taip pat atskleidžiant ir tiriant nusikalstamas veikas) turi 25 skirtingas teises. Pažymėtina, kad šis policijos pareigūnų teisių sąrašas nėra baigtinis. Dauguma minėtų policijos pareigūnų teisių susijusios su galimybe suvaržyti žmogaus teises ir laisves. Policijos pareigūnų veiksmai, taikomi įgyvendinant jiems įstatymo suteiktas teises, laikytini teisės taikomąja veikla. Galima nuomonė, kad tokie pareigūnų veiksmai gali būti laikomi kita teisės normų įgyvendinimo forma, tačiau tai, kad toks naudojimas įstatymo suteiktomis teisėmis sukelia teisinių padarinių (dažnai neigiamų) kitiems teisių santykių dalyviams ir pasireiškia suteiktų įgaliojimų naudojimu bei prievole kitiems asmenims juos vykdyti, leidžia policijos pareigūnų jiems suteiktų teisių įgyvendinimo procesą vadinti teisės taikymu.

Reikia konstatuoti, kad minėtos Administracinių bylų teisenos įstatymo bei ATPK nuostatos dėl administracinių teisės pažeidimų bylų žinybingumo gali būti suprantamos kaip oficialūs įgaliojimai vykdomosios valdžios institucijoms ir jų valstybės tarnautojams vykdyti teisingumą. Atsižvelgiant į Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies ir 109 straipsnio 1 dalies nuostatas galima teigti, kad tokia padėtis kelia abejonių Konstitucijos kontekste.

5. Administracinės teisės ir administracinio proceso normų taikymas policijos veikloje

Padarysime išlygą, kad kalbėdami apie policijos veiklą turėsime galvoje policijos veiklą apskritai, o ne jos administracinę veiklą, su kuria dažnai tapatinama visa policijos veikla. Manytina, kad apie policijos veiklą reikėtų kalbėti įgyvendinant jai teisės aktuose pavestus uždavinius. Pagal šių uždavinių pobūdį galima išskirti ir atitinkamas atskirų teisės šakų normas, taikomas siekiant įgyvendinti šiuos uždavinius. Dėl jau aptartos administracinės teisės specifikos jos vaidmuo policijos veikloje ir visos policijos sistemos valdyme yra išskirtinis. Dar kartą paminėsime, kad administracinė teisė priskiriama kodifikuotoms teisės šakoms, tačiau tai siejama su ATPK, kuris reprezentuoja tik vieną iš administracinės teisės institutų – administracinės atsakomybės institutą. Tuo tarpu manytina, kad visos administracinės teisės dėl jos reguliuojamų visuomeninių santykių ir šaltinių gausos (nemažiau, kaip pusė visų valstybėje galiojančių įstatymų ir dauguma visų poįstatyminio pobūdžio teisės aktų daugiausiai sudaryti iš administracinės teisės normų) kodifikuoti neįmanoma. Ypatingą administracinės teisės vaidmenį aptariamame kontekste pabrėžia tai, kad pats Policijos veiklos įstatymas ir kiti policijos veiklą tiesiogiai reglamentuojantys įstatymai bei poįstatyminio pobūdžio teisės aktai taip pat laikytini administracinės teisės šaltiniais. Administracinė teisė reglamentuoja ne tik policijos veiklą (jos administracinę veiklą), bet ir policijos valdymą bei jos vidaus administravimą. Taigi administracinės teisės normų taikymas policijos kontekste nagrinėtinas keturiais aspektais: policijos valdymo, policijos vidaus administravimo, policijos administracinės veiklos ir policijos administracinių nuobaudų taikymo. Policijos valdymo analizė parodo, kad administracinės teisės normos neretai tiesiogiai įgyvendina Konstitucijos normas. Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte nustatyta, kad „Vyriausybė: tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ [16]. Būtent ši Konstitucijos nuostata įtvirtina Vyriausybės kompetenciją policijos valdyme. Nagrinėjant tas Policijos veiklos įstatymo nuostatas, kurios įtvirtina policijos valdymo klausimus, reikia aptarti policijos generalinio komisaro skyrimo pavaldumo ir atskaitingumo klausimus. Policijos veiklos įstatymo 12 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „Policijos generalinį komisarą vidaus reikalų ministro siūlymu ir Vyriausybės teikimu penkerių metų kadencijai skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Policijos generalinis komisaras yra tiesiogiai pavaldus vidaus reikalų ministrui bei atskaitingas Respublikos Prezidentui“ [14]. Iš šios įstatymo nuostatos matome, kad policijos generalinis komisaras yra skiriamas ir atleidžiamas Respublikos Prezidento, taip pat yra jam atskaitingas. Pagal policijos veiklos įstatymo nuostatas Vyriausybė: steigia Policijos departamentą (įstatymo 13 str. 3 d.), teikia Prezidentui policijos generalinio komisaro kandidatūrą (įstatymo 12 str. 4 d.), tvirtina Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatus. Šias policijos valdymo funkcijas Vyriausybė atlieka tiesiogiai. Dalį šių funkcijų ji atlieka arba gali atlikti per vidaus reikalų ministrą. Policijos veiklos įstatyme numatyta, kad: „Vidaus reikalų ministras yra valstybės politikas, formuojantis strategines policijos veiklos kryptis įgyvendinant Vyriausybės programą. Vidaus reikalų ministras: 1) teikia Vyriausybei policijos veiklą reglamentuojančių įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektus; 2) tvirtina strategines policijos veiklos programas ir kontroliuoja jų vykdymą; 3) užtikrina Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių vykdymą policijos įstaigose; 4) policijos generalinio komisaro teikimu skiria ir atleidžia iš pareigų generalinio komisaro pavaduotojus; 5) rekomenduoja policijos generaliniam komisarui panaikinti jo ir jam pavaldžių įstaigų priimtus teisės aktus, jeigu šie, ministro nuomone, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įstatymams, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, kitiems teisės aktams; 6) teikia Vyriausybei tvirtinti Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų projektą; 7) vykdo su policijos veikla susijusius kitus įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų suteiktus įgaliojimus“ [14]. Aptariamame kontekste labiausiai paminėtina vidaus reikalų ministro teisė „rekomenduoti policijos generaliniam komisarui panaikinti jo ir jam pavaldžių įstaigų priimtus teisės aktus, jeigu šie, ministro nuomone, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įstatymams, Lietuvos Respublikos tarptautinėms sutartims, kitiems teisės aktams“ [14]. Manytina, kad ši Policijos veiklos įstatymo nuostata, kartu su jau minėtais policijos generalinio komisaro skyrimo atskirais aspektais, atitinkamai suvaržo vidaus reikalų ministro galias atlikti Policijos veiklos įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje jam numatytą policijos veiklos kontrolės funkciją, o

kartu ir Vyriausybės konstitucines galias daryti realią įtaką policijos valdymui įgyvendinant Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkto nuostatas.

Policijos vidaus administravimas tiesiogiai susijęs su policijos valdymu. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Vidaus administravimas – administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių–finansinių išteklių valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius“ [13]. Vidaus administravimą Policijos veiklos įstatyme reglamentuoja straipsniai, nustatantys policijos generalinio komisaro įgaliojimus.

Policijos administracinė veikla yra policijos, kaip administracinių teisinių santykių subjekto, poįstatyminio pobūdžio teisinė veikla. Šią policijos veiklą sudaro viešosios tvarkos apsauga, kelių eismo saugumo užtikrinimas, leidimų sistemos įgyvendinimas, administracinė priežiūra ir kita. Policija šią veiklą įgyvendina poįstatyminės teisėdaros ir teisės taikymo formomis.

Grįžtant prie teisės taikymo teisėsaugine prasme (aptariant ketvirtąjį administracinės teisės taikymo policijos veikloje aspektą) paminėtina, kad ATPK numatyta per 100 straipsnių ir jų dalių, dėl kurių pažeidimo policija nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas ir turi teisę skirti administracines nuobaudas. Taigi matome jau aprašytą situaciją, kai policija, kaip viešojo administravimo subjektas ir atskiri policijos pareigūnai, turi oficialius įgaliojimus vykdyti teisingumą. Manytina, kad tokia padėtis yra koreguotina. Reikia inicijuoti atitinkamus ATPK, Administracinių bylų teisenos ir kitų teisės aktų pakeitimus.

Administracinio proceso vaidmuo policijos veikloje – ne mažesnis nei materialinės administracinės teisės. Be to, materialinės administracinės teisės šaltinių reglamentuojančių policijos veiklą ir valdymą taikymo efektyvumas tiesiogiai priklauso nuo materialinių ir procesinių administracinių teisės normų proporcijų teisės aktuose [20].

Šiame straipsnyje dėl jo ribotos apimties detalčiau neaptarsime administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonių taikymo policijos veikloje problemos. Trumpai paminėsime, kad ATPK numatytos administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonės yra kardamosios administracinės prievartos priemonės, tiesiogiai susijusios su atitinkamais žmogaus teisių ir laisvių apribojimais, atsirandančiais jas taikant. Tam, kad suprastume problemos esmę, turime nagrinėti teisinį kontekstą, kuriame egzistuoja šios priemonės. ATPK, skirtingai nei Baudžiamajame ir Civiliniame kodeksuose, įtvirtintos ne tik materialinės, bet ir procesinės teisės normos. Baudžiamajame kodekse numatytų sankcijų teisinių padarinių rimtumas suponuoja būtinumą atitinkamai procesiškai ir detaliam reglamentuoti jų pritaikymą Baudžiamojo proceso kodekse. Civilinės materialinės teisės normos yra taikomos Civilinio proceso kodekse nustatyta tvarka. Teisinių santykių, reglamentuojamų administracinės teisės normomis, gausa ir jų svarba tikrai nenusileidžia atitinkamai baudžiamosios ir civilinės teisės reglamentuojamiems teisiniams santykiams. Tuo tarpu atskiro kodekso, skirto ATPK normų įgyvendinimui, nėra. Padėtis, kai ATPK aprėpia administracines materialines ir jas įgyvendinančias procesines teisės normas, būtų iš esmės toleruotina, tačiau tik tuo atveju, jei jų kiekis būtų proporcingas. Kitaip tariant, Baudžiamasis ir Baudžiamojo proceso kodeksai, taip pat Civilinis ir Civilinio proceso kodeksai yra lygiaverčiai dokumentai, turintys atskiras teisės normų sistemas ir net kiekvienas pretenduoja į atskiras teisės ir teisės mokslo šakas. ATPK atveju pažymėtina, kad šis dokumentas įgyvendina labai svarbią administracinės teisės dalį – administracinės atsakomybės institutą. Turint omenyje administracinės atsakomybės universalumą (ji taikoma ir už kai kurių kitų teisės šakų normų pažeidimus), labai platų taikymą (per metus administracinėmis nuobaudomis Lietuvoje nubaudžiama dešimtys tūkstančių žmonių), ginamų santykių platumą (ATPK skirsniai aprėpia praktiškai visas viešosios teisės reguliuojamas gyvenimo sritis) labai sunku paaiškinti ATPK esančią disproporciją tarp materialinių ir procesinių teisės normų. Be to, nei ATPK, nei visoje Lietuvos administracinėje teisėje apskritai nėra užuominų apie administracinį procesą. Procesinės juridikcinės administracinės teisės normos sutelktos ATPK (administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje) ir Administracinių bylų teisenos įstatyme, o pozityviosios administ-

racinės procesinės teisės normos išsibarsčiusios po daugybę įstatymų ir nesudaro sistemos. Tokia padėtis turi tiesioginį poveikį procesinių prievartos priemonių taikymo teisiniam reglamentavimui ir praktiniam taikymui. Jau minėjome, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonės, kaip administracinės procesinės prievartos priemonės, yra tiesiogiai susijusios su atitinkamais asmenų teisių ir laisvių apribojimais valstybės vardu. Tuo tarpu šios teisės yra saugomos Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įtvirtintos Visuotinėje Žmogaus Teisių Deklaracijoje, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje bei kitose tarptautinėse sutartyse, prie kurių prisijungusi ir kurias ratifikavusi yra Lietuvos Respublika. Šiame kontekste labai svarbu detalai ir aiškiai reglamentuoti legalų žmogaus teisių laikiną apribojimą¹.

Išvados

Atlikus tyrimą galima konstatuoti:

- egzistuoja dvi teisės taikymo formos: teisėsauginė (teisingumo vykdymas) ir vykdomoji (pozityvi teisinė veikla);
- policija savo veikloje taiko administracinę teisę abiejomis formomis;
- tiek teisės taikymas, tiek teisėkūra yra tam tikras procesas, nuolatinis kokybinis kitimas. Tai ne atskiri vienas nuo kito nepriklausantys procesai, o bendras vyksmas, kai teisės taikymas virsta poįstatymine teisėkūra, kuri savo ruožtu dažnai suponuoja naujų įstatymų poreikį;
- tiek norminis teisės aktas, tiek individualus teisės aktas gali būti ir teisėkūros, ir teisės taikymo rezultatas;
- vadovaujantis bazinių policijos statusą ir veiklą reglamentuojančių įstatymų nuostatomis policija laikytina viešojo administravimo subjektu, tačiau Policijos veiklos įstatyme pateikta policijos sąvoka yra tikslintina;
- administracinės teisės normos policijos veikloje taikomos keturiais aspektais: policijos valdymo, policijos vidaus administravimo, policijos administracinės veiklos ir policijai atliekamo bylų dėl administracinių teisės pažeidimų nagrinėjimo bei administracinių nuobaudų skyrimo;
- Administracinių bylų teisenos įstatymo bei ATPK nuostatos dėl administracinių teisės pažeidimų bylų žinybingumo reiškia oficialius įgaliojimus vykdomosios valdžios institucijoms ir jų valstybės tarnautojams (tarp jų ir policijai bei policijos pareigūnams) vykdyti teisingumą. Atsižvelgiant į Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies ir 109 straipsnio 1 dalies nuostatas galima teigti, kad tokia padėtis kelia abejonių.



LITERATŪRA

1. **Матузов Н. И., Малько А. В.** Теория государства и права. – Москва: Юрист, 1997.
2. **Венгеров А. Б.** Теория государства и права. – Москва: Юриспруденция, 2000.
3. **Алексеев С. С.** Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования. – Москва: 1999.
4. **Vaišvila A.** Teisės teorija. Vadovėlis. – Vilnius: Justitia, 2000.
5. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994 m. birželio 8 d. Nr. 43. Publikacijos Nr. 772.
6. **Lietuvos Respublikos** administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999 m. vasario 3 d. Nr. 13. Publikacijos Nr. 308; Valstybės žinios. 2000 m. spalio 11 d. Nr. 85. Publikacijos Nr. 2566.

¹ Ši problema reikalauja atskirų, platesnių mokslinių tyrimų.

7. **Ruškytė R.** „Teisėkūros procesas ir jo tobulinimas“. Mokslinės praktinės konferencijos „Teisinės sistemos reforma: teisėkūros problemos“ medžiaga. Teisės problemos: mokslinis–praktinis žurnalas. 2000. Nr. 2.
8. **Lietuvos Respublikos** baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000 m. spalio 25 d. Nr. 89, 2741.
9. **Тихомиров Ю. А.** Публичное право. Учебник. – Москва: Издательство БЕК, 1995.
10. **Petkevičius P.** Administracinė atsakomybė. – Vilnius: Justicija, 1996.
11. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1997 m. lapkričio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 50 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Konstitucinio Teismo aktai. 2 knyga (1996–1998). – Vilnius, 2000.
12. **Žilinskas D.** Ar lipsime į medį iš viršaus? (Kai kurie probleminiai Lietuvos administracinės teisės sampratos aspektai). Justicija. 2000. Nr. 1.
13. **Lietuvos Respublikos** viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999 m. liepos 9 d. Nr. 60. Publikacijos Nr. 1945.
14. **Lietuvos Respublikos** policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000 m. spalio 27 d. Nr. 90. Publikacijos Nr. 2777; Valstybės žinios. 2000 m. lapkričio 24 d. Nr. 101.
15. **Lietuvos Respublikos** valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999 m. liepos 30 d. Nr. 66, 2130; Valstybės žinios. 1999 m. gruodžio 9 d. Nr. 105.
16. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume.
17. **Šakočius A.** „Teisinio reguliavimo pagrindai viešajame administravime“. Viešasis administravimas. Monografija. – Kaunas: Technologija, 1999.
18. **Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.** Административное право Российской Федерации. Учебник. – Москва: Издательство Зерцало, 1996.
19. **Курц** административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – Москва, 1998.
20. **Žilinskas D.** Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai. Jurisprudencija. 2000. T. 17(9).



Applying an Administrative Law in Lithuanian Police Activities: problem Aspect

Doctoral Candidate Dainius Žilinskas

Law University of Lithuania

SUMMARY

The article analysis acts of law which are related to police activities and both reglament them, also pointing out and emphasizing the problems the police encounters when applying the law. The theoretical problems of legislative power in applying the law are also being discussed. The author analysis an option for police to become a subject of public administration in the context of Lithuanian administrative law legal terminology. On this purpose, the conceptions of Public Administration Statute and other related laws are being analysed, and the deeper analysis of several conceptions allows to detect the indications of essential incompatibility between laws – if the list of laws being analysed increased, the number of contradictions and conflicts would grow in geometrical progression. It is a worrying factor, especially knowing, that in Lithuania statute texts have a primacy over scientific researches, what means they become a conceptual base for the corresponding scientific branches of law. Therefore, the question of legislation is in general so important and complex. The legal premises of applying an administrative law in the police activities and what questions of legality and constitutional problems it may uncover, are also widely discussed. The Code of Administrative Law Offences empowers the police (in about 100 articles) to analyse the cases of administrative law offences and give fines, despite the Constitution, which in 109 a. 1 part says, that „In Lithuania the jurisdiction is done only by the courts“. The article pays great attention to the solution of this problem and offers to reduce the police powers in this jurisdiction. The analysis of the police governing showed, that the rules of administrative law often directly implement the constitutional norms. The

Constitution 94 a. 1 part defines, that „the State government deals country matters, defend the inviolability of Lithuanian Republic, guarantees national security and public order”. This rule of Constitution firms the competence of State government in the area of police governing. Moreover, discussing those norms of Police Activities Statute, which confirm the police governing questions, a great attention to the problems of subordination and accountability of police General Commissioner must be paid. Also, the article analyses the problems of applying the administrative law in the inside administration of the police.

