

POLICIJOS PAREIGŪNŲ DISKRECINĖS VALDŽIOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME ETINIAI ASPEKTAI

Dominykas MISIUKONIS

Mykolas Romeris University
E-mail domisiukonis@stud.mruni.eu
ORCID ID:0000-0002-7718-3023

Giedrė PAURIENĖ

Mykolas Romeris University
E-mail pauriene@mruni.eu
ORCID ID:0000-0003-2902-2855

DOI: 10.13165/PSPO-21-28-12

Anotacija. Straipsnyje teoriniu aspektu analizuojamos policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime turinys, šios valdžios ribos, o temos naujumas grindžiamas tuo, jog ypatingas akcentas tenka etiniams policijos pareigūnų diskrecinės valdžios aspektams. Tyrimo objektas - policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai. Tikslas – atskleisti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime turinį ir ribas, akcentuojant etinius aspektus. Straipsnio uždaviniai: 1) apibūdinti diskrecinės valdžios sampratą, požymius; 2) išryškinti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios ribas; 3) atskleisti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etinius aspektus. Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, Lietuvos Respublikos teismų praktikos analizė, dedukcinis, indukcinis, sisteminimas, apibendrinimas.

Policijos pareigūno diskrecinė valdžia suprantama kaip pareigūno, priklausančio policijos institucijai ir turinčio tam tikrus teisės aktais suteiktus įgaliojimus, asmeninis gebėjimas savarankiškai priimti teisėtus sprendimus arba atlikti teisėtus veiksmus, kuomet reikalaujama atsakingo pasirinkimo iš keletos alternatyvių galimybių ir kartu supratimo apie kas yra teisėta, teisinga ir išmintinga. Diskrecinė valdžia nėra absoliuti, o įgyvendinama teisės aktų ribose; ji turi būti grindžiama objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais; turi būti laikomasi esminių teisinės valstybės, policijos įstaigų tarnavimo žmonėms, atsakingo administravimo principų. Policijos kompetencija įgyvendinant administracinę ir baudžiamąją teisę, naudojant teisės pažeidimų prevencijos priemones bei užtikrinant viešąją tvarką; efektyvus socialinės kontrolės vykdymas, leidžiantis derinti teisėtavokos institucijų taikomas priemones ir žmogaus teisių, laisvių ir teisėtų interesų garantijų sistemą, lemia, jog policijos pareigūnai turi plačią diskrecinę valdžią viešojo administravimo sistemos kontekste, t. y. kiek jų neriboja imperatyvios teisės aktų normos. Diskrecinė valdžia kartais apibūdinama kaip protingas tarnybinis bendravimas ir vadovavimas, sąžiningas išvalgumas, protingi veiksmai ir panašiai. Šiame apibūdinime išvengiame diskrecijai būdingus etinius aspektus. Juk diskrecija – tai policijos pareigūno laisvė pasirinkti vieną iš daugelio galimų sprendimų variantų nepažeidžiant įstatymų, o jo sprendimus, veikimą ar neveikimą, be abejo, lemia etinės nuostatos.

Pagrindinės sąvokos: viešasis administravimas, diskrecinė valdžia, policijos pareigūnas, etika.

Įvadas

Įstatymai apibrėžia policijos pareigūnų teises ir pareigas bei suteikia atitinkamas diskrecines teises viešajame administravime. Tačiau jokios valdžios institucijos teisės ir valdžia nėra absoliuti. Demokratinėje valstybėje diskrecinė valdžia visada turi tam tikras ribas. Kaip nurodė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (LVAT) (2016), viešojo administravimo subjektai turi diskrecines ribas tiek, kiek jų neriboja imperatyvios teisės aktų normos. Atitinkamai ir policijos pareigūnų diskrecinė valdžia turi ribas, tačiau sekant vien įstatymo raide jos ne visada yra aiškios.

Užtikrinant policijos pareigūnų veiksmų teisėtumą svarbi jų diskrecinės valdžios kontrolė. Tai, jog viešojo administravimo subjektai ir jų veiklos teisėtumas yra kontroliuojami, yra svarbus viešojo administravimo subjektų diskrecinės valdžios ribų aspektas. Policijos

pareigūnų diskrecinės valdžios kontrolė ypač aktuali dėl to, jog, kaip pastebi Mečkauskas (2005, p. 77), „policijos pareigūnų atliekami veiksmai tiesiogiai arba netiesiogiai susiję su žmogaus teisėmis ir jų apsauga, vadinasi, ir su policijos veiksmų teisėtumo kontrole“. Teisės aktai griežtai reguliuoja ir ribas, kiek gali reikštis policijos pareigūnų įgaliojimai bei apibrėžia policijos pareigūnų veiksmų kontrolės būdus, tačiau vis dar lieka neaiškumo, kaip praktikoje, atskirose situacijose reikėtų interpretuoti policijos pareigūnų diskreciją ir jos ribas.

Siekiant aiškumo problemiškesniam atskleidimui, teigtina, kad praktikoje kyla etiniai policijos pareigūnų diskrecinės valdžios klausimai, kai policijos pareigūnai turi ne tik laikytis įstatymo raidės, bet ir „teisės dvasios“, kuriai būdingi etiniai reikalavimai, numatantys, kaip policijos pareigūnai turi elgtis visuomenėje. Policijos pareigūnams naudojant diskrecinę valdžią, gali kilti etinių dilemų, kurių suvokimui bei sprendimui būdingas subjektyvumas, kuomet pareigūnams savo nuožiūra tenka vykdyti ar susilaikyti nuo konkrečių valdingų veiksmų. Diskrecinė valdžia, anot Laurinavičiaus (2001), apibūdinama kaip protingas tarnybinis bendravimas ir vadovavimas, sąžiningas išvalgumas, protingi veiksmai ir pan. Ši samprata tiesiogiai siejasi ir su pasitikėjimu ir patikimumu. Šiai sąvokai priskiriami santykiai, kurie negali būti neparemti pareigūno profesionalumu ir net tam tikromis asmens savybėmis. Straipsnyje keliami **probleminiai klausimai**: kaip pasireiškia policijos pareigūnų diskrecinės valdžios ribos Lietuvos Respublikos viešajame administravime; kaip policijos pareigūnų diskrecinėje valdžioje atsiskleidžia etiško elgesio svarba?

Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime sampratą ir specifiką Lietuvos mokslinėje literatūroje vienas pirmųjų analizavo Laurinavičius (1998). Vėliau šią tematiką nagrinėjo Urmonas ir Pranevičienė (2002), Mečkauskas (2005), Žilinskas (2006), Usačiovas (2009), Misiūnas (2010), Valeckas (2013), Danišauskas (2013) ir kt. Naujausiuose moksliniuose straipsniuose gilinamasi į valstybės tarnautojų profesinę diskreciją aptarnaujant valstybinės įdarbinimo tarpininkavimo agentūros klientus (Pivoras ir Gončiarova, 2017), aptariama diskrecijos sąvoka Lietuvos viešojoje teisėje (Bakševičienė, 2017), atliktas empirinis tyrimas, nagrinėjant probacijos pareigūnų diskreciją individualizuojant sprendimus dėl probuojamų pažeidimų (Nikartas ir Rinkevičiūtė, 2018) Užsienio mokslinėje literatūroje paminėtini šie autoriai, kaip Dong (2014), Chandler (2014), Erdos ir Kecskemeti (2014), Spire (2020), Brunetto ir kt. (2020), Olanescu (2021), kurių išvalgomis bus remiamasi šiame straipsnyje. Minėtose publikacijose aptariami policijos pareigūnų įgaliojimų esmė ir turinys, jų ribos, bet gana siaurai paliečiami etiniai aspektai. Straipsnyje teoriniu aspektu analizuojamos policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime turinys, šios valdžios ribos, o temos naujumas grindžiamas tuo, jog ypatingas akcentas tenka etiniams policijos pareigūnų diskrecinės valdžios aspektams. Terminas *diskrecija* darbe suprantamas kaip *diskrecinė galia, valdžia* ir vartojamas sinonimiškai.

Darbo objektas - policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai.

Darbo tikslas – atskleisti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime turinį ir ribas, akcentuojant etinius aspektus.

Darbo uždaviniai:

1. apibūdinti diskrecinės valdžios sampratą, požymius;
2. išryškinti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios ribas;
3. atskleisti policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etinius aspektus.

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, Lietuvos Respublikos teismų praktikos analizė, dedukcinis, indukcinis, sisteminimas, apibendrinimas. Mokslinės literatūros analizės metodas naudotas analizuojant teorinę literatūrą, formuluojant teorines

konceptijas; teisės aktų bei Lietuvos Respublikos teismų praktikos analizė - nagrinėjant tiriamų klausimų reguliavimą Lietuvos Respublikos teisės aktuose ir teismų praktikoje. Dedukcijos pažinimo metodas naudotas siekiant pereiti nuo bendros teorijos prie atskirų jos koncepcijų, t. y. nuo bendro prie atskiro. Samprotavime dedukcija yra neatsiejama nuo indukcijos. Jos viena kitą papildo. Sisteminimo, apibendrinimo metodai straipsnyje naudoti analizuojant, apjungiant, sisteminant skirtingus faktus, darant iš jų išvadas, formuluojant apibendrinimus.

Diskrecinės valdžios viešajame administravime samprata ir požymiai

Kalbant apie policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime turinį ir ribas, akcentuojant etinius aspektus, pirmiausia reikia apibrėžti diskrecinės valdžios viešajame administravime sampratą. Mokslinėje literatūroje aptinkama diskrecinės valdžios sąvokų įvairovė. Keletą aktualių apibrėžimų pateikiama 1 lentelėje.

1 lentelė. Diskrecinės valdžios samprata mokslinėje literatūroje

Autorius	Apibrėžimas
Spire (2020)	Diskrecinės valdžios terminas reiškia galimybę naudoti laisvą pasirinkimą, suvaržytą tik teisinių ribų.
Dong (2014)	Diskrecinės valdžios terminas apibūdina „autonomijos sferą“, kurioje valstybės pareigūnams leidžiama priimti sprendimus pagal savo asmeninį sprendimą ir vertinimą, su sąlyga, kad jie neperžengia įstatymo ribų.
Chandler (2014)	Diskrecijos valdžia atsiranda, kai yra daugiau teisėtų teisinės problemos sprendimų ir subjektas turi pasirinkti vieną iš šių teisėtų sprendimų, tačiau toks pasirinkimas negali būti subjektyvus, nepagrįstas ir savavališkas.
Olanescu (2021)	Diskrecinė valdžia yra tam tikra valdžia pasirinkti iš turimų teisėtų galimybių.

Šaltinis: sud. aut.

Kaip matyti iš lentelėje pateiktų diskrecinės valdžios apibrėžimų, diskrecinė valdžia asocijuojasi su pareigūno ar institucijos, turinčio tam tikrus teisės aktais suteiktus įgaliojimus, galia savarankiškai priimti sprendimus arba atlikti teisėtus veiksmus, atsižvelgiant į teisės aktuose nustatytas tokių sprendimų priėmimo ar veikimo ribas.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006 nurodo, jog „administracinės institucijos diskrecijos teisė suprantama kaip galia, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias“. Taigi Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo pateikiamas diskrecijos teisės apibrėžimas panašus į mokslinėje literatūroje pateikiamus apibrėžimus, akcentuojant, jog pareigūnas turi teisę priimti sprendimą, pasirinkdamas vieną galimybę veikti iš keleto alternatyvių galimybių.

Teisėje diskrecinė valdžia gali būti laikoma, pavyzdžiui, teisėjo galia vertinti sprendimus, susijusius su įrodymų pašalinimu nagrinėjant bylą. Vieni tokį sprendimą, priimamą teisėjui naudojantis savo diskrecine galia, gali vertinti kaip neigiamą, o kiti – kaip teigiamą.

Diskrecinė valdžia siejama su gebėjimu priimti sprendimus, kas reikalauja atsakingo pasirinkimo ir kartu supratimo apie kas yra teisėta, teisinga ar išmintinga, taip pat pastebima Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. administracinės bylos Nr. A415-2203/2006 nutartyje. Teisinėje sistemoje diskrecija dažnai apibrėžiama kaip teisėjo galimybė pasirinkti, kur, kaip ir kokio griežtumo nuteistasis gali būti nubaustas. Asmuo pasirenka pasinaudoti savo pasirinkimo galimybes ir nusprendžia, kuria iš jų naudoti, ar tai yra

policijos pareigūnas, sulaikantis ką nors gatvėje (baudžiamoji byla), ar evakuojantis iš buto (civilinė byla), ar kuris nors iš šių dviejų.

Anot Olanescu (2021), yra keletas argumentų, kad diskrecijos įgyvendinimas naikina arba susilpnina teisinę valstybę, tačiau įstatymas negali būti parašytas nepasinaudojant diskrecija, todėl teisės viršenybė vadovaujasi visuomenės lūkesčiais, jos taisyklėmis ir iš dalies viešuoju interesu. Chandler (2014) teigimu, diskrecinės galios, valdžios samprata yra iš esmės susijusi su teisinės kalbos miglotumu. Sociologinis požiūris į šią galią, valdžią yra socialinių kriterijų, supančių šį „teisinį neapibrėžtumą“ ir jos sukeliamų padarinių, išryškimas.

Teisiniu požiūriu diskrecinė valdžia reiškia autonomijos sritį, kurioje valstybės tarnautojams leidžiama patiems priimti sprendimus įgyvendinant įstatymą. Ši diskrecinė valdžia yra tokia pati kaip biurokratija, nes įstatymai visada turi nustatyti bendruosius principus, kuriuos reikia iš naujo interpretuoti. Žvelgiant iš šios perspektyvos, diskrecinė valdžia reiškia dviejų tipų reiškinių (Spire, 2020):

- Viena vertus, diskrecinė valdžia reiškia teisės aiškinimą, kuris įkūnija dekretus ir norminius tekstus. Šią valdžią turi aukšto rango valstybės tarnautojai, specialiai paskirti vyriausybės, kad paaiškintų gatvės lygio biurokratams, kaip interpretuoti teisinius tekstus. Tai savotiška biurokratinė politika, kurią galima suprasti kaip kelių veikėjų, hierarchiškai išdėstytų administracijos viršuje, derybų rezultatą. Šio tipo diskrecinės valdžios plėtra buvo paskatinta nuo 1945 iki 1975 m. Prancūzijoje. Vidinių taisyklių diskrecijos, taikymo sritis buvo apribota teismine kontrole.
- Kita vertus, diskrecinė valdžia reiškia atskirą sprendimą, priimtą įgyvendinant teisės normą konkrečiu atveju, pavyzdžiui, kai reikia duoti įgaliojimą arba suteikti tam tikras lengvatas ar palankumą.

Diskrecinė valdžia nereiškia įsakymo: faktų konstatavimas nurodo kryptį, o teisėtumas visada nustato sprendimo ribas. Pavyzdžiui, kaip pastebi Chandler (2014), teisėjas, naudodamasis savo diskrecine valdžia ir norėdamas teisingai pasirinkti, negali būti savavališkas, jis turi atskleisti situaciją ir laikytis aiškinimo metodų.

P. Kantas (cit. pgl. Erdos ir Kecskemeti, 2014, p. 13–27) išskyrė tris diskrecinės valdžios tipus (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Diskrecinės valdžios samprata mokslinėje literatūroje

Diskrecijos tipai	Apibūdinimas
Diskrecija su įrodymais	Tai yra labiausiai nusistovėjusi diskrecijos rūšis. Pati sąvoka ir faktų konstatavimas yra vienareikšmiai, todėl diskrecijos sfera yra ribota, nes teisėjo sprendimas turi būti derinamas su taisyklėmis kaip ir nutartis. Nors ir yra taisyklės, kaip teisėjas turi vertinti įrodymus, nepaisant taisyklių, diskrecija vis tiek pasireiškia: teisėjas ir kiti teisiniai instrumentai turi įvertinti ir išanalizuoti visus įrodymus. Tai nėra mechaninis procesas, reikia tam tikro patikrinimo, vertinant reikia reikalauti diskrecijos galios.
Privaloma diskrecija	Tai tas atvejis, kai priimti sprendimą iš institucijos ar pareigūno reikalauja įstatymas, t. y. pareigūnas turi privalomą diskreciją tam tikroje srityje. Tačiau priimami sprendimai turi būti pagrįsti.
Diskrecija su leidimu	Tai yra tikrosios diskrecijos tipas. Šiuo atveju teisės aktai nustato tam tikras diskrecinės valdžios panaudojimo ribas. Kai kuriais atvejais diskrecinė valdžia gali tapti subjektyviai interpretuojama. Atskirais atvejais ji gali atrodyti kaip savivalė.

Šaltinis: sud. aut. remiantis Erdos ir Kecskemeti (2014, p. 13–27)

Kalbant apie diskrecinę valdžią, reikia atsakyti į klausimą, kaip galima apibūdinti laisvę ar apribojimą, siejamą su diskrecine valdžia. Diskrecinės valdžios sąvoka dažniausiai yra siejama su teisėjais, tačiau diskrecijos galimybė suteikiama ir kituose segmentuose – ne tik

vykdant teisingumą (Erdos ir Kecskemeti, 2014). Diskrecijos teisė garantuojama ir viešajame administravime (Chandler, 2014).

Įstatymų leidžiamoji valdžia neabejotinai suteikia diskreciją teisėjams, prokurorams ir kitiems viešojo administravimo subjektams. Teisės aktų normos nurodo alternatyvas arba suteikia jiems teisę priimti teisėtą sprendimą pagal tam tikras aplinkybes, tam tikroje situacijoje. Svarbu suvokti, anot Dong (2015) jog diskrecija nereiškia savavališkos laisvės – teisės aktuose įvardintos normos dažnai nurodo aiškią diskrecinės valdžios pasireiškimo kryptį, o valstybės pareigūno veiksmai turi neperžengti nustatytų ribų.

Diskrecinė valdžia gali būti nagrinėtina ir per administracinės teisės struktūrą. Administraciniai įstatymai numato keletą metodų, susijusių su viešuoju administravimu. Jie reguliuoja administracinių procedūrų kompetencijos ir pretenzijų maržas, tačiau pati procedūra nėra ribojama, tokiu atveju teisinės sistemos subjektai turi daugiau laisvės veikti ir priimti sprendimus. Jų veikla nulemta tik tam tikrais atžvilgiais, jie turi pasirinkti vieną iš galimų teisinių galimybių, todėl gali praktikuoti diskreciją. Chandler (2014) teigia, kad viešojo administravimo, teisinių institucijų subjektų veikla yra reguliuojama. Jų veiksmai yra teisiškai apibrėžti, įstatymo esmė yra tiksli ir apibrėžta, šios taisyklės turi vyrauti. Teisinis reguliavimas turi prisitaikyti prie viešojo administravimo sferų, todėl reguliavimo poreikis jose nėra vienodas, jis turi būti atitinkamai platesnis arba apribotas.

Yra keletas tipišκών viešosios administracijos diskrecinės valdžios požymių (Erdos ir Kecskemeti, 2014):

a) Administracinis subjektas turi pasirinkti vieną iš tinkamų teisinių alternatyvų, kurias nustato įstatymų leidžiamoji valdžia, kad visos galimybės taip pat būtų teisėtos. Aplinkybės taip pat turi būti įvertintos ir nustatytos įstatymų. Šio metodo sudėtingumas yra teisingas aiškinimas, jo negalima atmesti dėl viešojo administravimo proceso ypatumų, tačiau jį gali palengvinti įstatymo reikalaujamos aplinkybės.

b) Tam tikri standartai, laiko intervalai ir kitos sąlygos sprendimams priimti taip pat yra nustatyti įstatyme ir teisiniai instrumentai turi jų laikytis, jie niekaip negali skirtis.

c) Tam tikros įstatymais neapibrėžtos sąvokos suteikia platesnes sprendimo galimybes viešojo administravimo subjektams – pavyzdžiui, viešasis interesas ar ekonominis interesas. Šių neapibrėžtų teisės sąvokų turinys nėra paaiškinamas.

Kadangi viešasis administravimas apima visas valstybės ir valdžios veiklos rūšis, diskrecinė valdžia atsiranda visuose šiuose segmentuose. Kaip pastebi Erdos ir Kecskemeti (2014), iš to išplaukia, kad diskrecinė valdžia turi būti garantuota kiekviename lygyje – tai reiškia, kad tokiu paskirstymu diskreciją gali praktikuoti ir administratorius bei vadovas, todėl jų diskrecijos teisė nepriklauso nuo jų rango lygio. Reikalavimas tas pats: teisingai diskrecinės valdžios praktikai reikia rekvizitų ir garantijų, nes teisiniai instrumentai turi būti pagrįsti tam tikromis teisinėmis sąlygomis.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. sausio 12 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A62-3/2012 yra išaiškinta, jog „kiekvienas viešojo administravimo subjektas, spręsdamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, turi diskrecijos teisę, nepažeisdamas imperatyvių teisės aktų reikalavimų, veikti (*inter alia* tvarkyti savo struktūrą) tokiu būdu, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku ir tinkamai, laikantis efektyvumo, objektyvumo bei kitų viešojo administravimo principų“.

Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika (2016), taikant Lietuvos respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, diskrecinė valdžia turi šiuos požymius:

- Diskrecinė valdžia teisinėje valstybėje nėra absoliuti.
- Diskrecinė valdžia yra įgyvendinama teisės aktų ribose: „Diskrecijos teisė neturi būti aiškinama kaip absoliučiai nemotyvuotas ir niekuo nesaistomas pasirinkimas. Viešojoje

teisėje veikiantys administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja teisės aktų nustatytose ribose“

- Diskrecijos teise besinaudojantys subjektai yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų.
- Diskrecija turi būti pagrindžiama objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, numatytais Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje.
- Realizuojant diskreciją, neturi būti paneigiami esminiai teisinės valstybės, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, gero administravimo, atsakingo valdymo (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir kt.) reikalavimai. Šių reikalavimų paisymas sąlygoja teisinio tikrumo, aiškumo principų įgyvendinimą, teisės į gynybą užtikrinimą.
- Suteikta diskrecija galima tik įstatymo nustatytose ribose ir ja naudojantis turi būti atsizvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji teisės principai, konstitucinės žmogaus teisės.
- Nurodytu būdu suteiktos diskrecijos įgyvendinimas suponuoja teisinio tikrumo ir aiškumo principų įgyvendinimą.

LR Viešojo administravimo įstatyme 1999 m. birželio 17 d., Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. rekomendacijoje Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ 2 str. nurodoma, jog įgyvendindamos diskrecines galias viešojo administravimo institucijos turi nepiktnaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų.

Apibendrinant, teoriniu požiūriu diskrecinė valdžia asocijuojasi su pareigūno ar institucijos, turinčio tam tikrus teisės aktais suteiktus įgaliojimus, galia savarankiškai priimti sprendimus arba atlikti teisėtus veiksmus, atsizvelgiant į teisės aktuose nustatytas tokių sprendimų priėmimo ar veikimo ribas. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo pateikiamas diskrecijos teisės apibrėžimas panašus į teorinius, akcentuojant, jog pareigūnas turi teisę priimti sprendimą, pasirinkdamas vieną galimybę veikti iš keletos alternatyvių galimybių. Diskrecinė valdžia siejama su gebėjimu priimti sprendimus, kas reikalauja atsakingo pasirinkimo ir kartu supratimo apie kas yra teisėta, teisinga ar išmintinga. Skiriami trys diskrecijos tipai: diskrecija su įrodymais, privaloma diskrecija, diskrecija su leidimu. Pirmasis diskrecijos tipas yra imperatyviausias. Remiantis Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimais, diskrecijos teisė turi tokius bruožus: ši valdžia nėra absoliuti, ji yra įgyvendinama teisės aktų ribose, subjektus; besinaudojančius diskrecine teise; varžo bendrieji teisėtumo principo reikalavimai ir kriterijai; ji turi būti grindžiama objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo; diskreciją realizuojant, turi būti paisoma esminiai teisinės valstybės, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, gero administravimo, atsakingo valdymo principų.

Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios ribos

Kalbant apie policijos pareigūnų diskrecinę valdžią, pasireiškia du aspektai: viena vertus, policijos pareigūnų, kaip darbuotojų, diskrecinė valdžia, pasireiškianti organizacinėje sistemoje, antra vertus, policijos pareigūnų, kaip viešojo administravimo ir teisėsaugos sistemos pareigūnų, diskrecinė valdžia, suteikta teisės aktų.

Pirmu atveju, kaip pastebi Chan ir Lam (2011), diskrecinė valdžia nulemia, kiek darbuotojams suteikiama diskrecinės galios atlikti jiems nustatytas darbo užduotis. Šiuo atveju diskrecinė valdžia geriausiai suprantama kaip dalis platesnės įgalinimo sampratos, apimančios

procesą, skatinantį dalytis valdžia ir ištekliais, o tai savo ruožtu turi įtakos tam, kaip darbuotojai suvokia savo savarankiškumą, ir, anot Brunetto ir kt. (2020), skatina daugiau įdėti pastangų į profesinę veiklą.

Antruoju atveju policijos pareigūnų diskrecinės vadžios klausimas aktualus dėl to, jog teisėsaugos veikla yra viena iš pagrindinių veiklos rūšių, neatsiejama valstybės institucijų funkcionavimo sąlyga (Brunetto ir kt., 2020). Teisėsauga yra sudėtinga sistema, reikalaujanti aukšto jo įgyvendinimo subjektų profesionalumo, jos sistemos efektyvumas siejamas su visuomenei reikšmingų visuomeninių ryšių ir ryšių įgyvendinimo skatinimu bei atskirų asmenų, jų asociacijų, visuomenės ir valstybės interesų pusiausvyros užtikrinimu. Teisėsaugos pareigūnas, remdamasis faktinių bylos aplinkybių ir teisės normų analize, suformuoja savo poziciją ir priima konkretų sprendimą. Šio tradicinio teisėsaugos modelio rėmuose konkrečių veiksmų vykdymas ir elgesio linijos pasirinkimas svarstant konkretų klausimą dažnai priklauso nuo jo diskrecijos, teigia Erdos ir Kecskemeti (2014), kai jis gali laisvai pasirinkti faktinės ir teisinės medžiagos tyrimo seką.

Analizuodami teisėsaugos pareigūnų diskrecinius įgaliojimus, Chan ir Lam (2011) teigia, kad pastarieji veikia kaip bendra teorinė ir teisinė sąvoka. Jie tarytum reprezentuoja valdžios institucijų, jų pareigūnų ir kitų viešųjų juridinių asmenų elgesio modelį, siekdami efektyviai vykdyti savo veiklą teisinio neapibrėžtumo sąlygomis. Valstybės valdžios institucijos, kurių veikla nukreipta viešai įvaldyti esminius visuomenės interesus, turi specialius įgaliojimus, kurie yra esminis šių įstaigų ir jų pareigūnų teisinio statuso elementas. Įstatyme nustatyti valdžios organų įgaliojimai, būtini jiems pavestoms funkcijoms atlikti, sąlyginai gali būti vadinami nepaneigiamais įgaliojimais. Nenuginčijamų galių pagalba realizuojamas valstybės organų ir jų pareigūnų gebėjimas daryti įtaką visuomenei, siekiant užtikrinti žmogaus ir piliečio teises ir laisves, visuomenės ir valstybės interesus. Jos vykdomos vykdam įvairias valdžios institucijų funkcijas, atspindinčias pagrindines jų veiklos kryptis. Nenuginčijami įgaliojimai turi specifinį pobūdį ir yra įgyvendinami įstatymų numatytais formomis, taip pat ir įgyvendinant teisėsaugos veiklą (individualių teisės aktų išleidimą). Esant bet kokiam teisiniui neapibrėžtumui teisėsaugos procese, jį vykdamasis subjektas reikalauja panaudoti kitokio pobūdžio – diskrecinius – įgaliojimus. Jie nėra tiesiogiai įtvirtinti įstatyme, išplaukia iš pačios valdžios institucijų prigimties ir yra naudojami veiksmingai teisėsaugai užtikrinti.

Diskrecinė valdžia, atstovauja ypatingai galių grupei, turi ypatingą ir kartais išskirtinį charakterį. Specialūs diskrecijos įgaliojimai suteikia teisėjui teisę veikti savo nuožiūra, kuri kyla iš taikomos taisyklės turinio. Išskirtinius diskrecijos įgaliojimus teisėsaugos pareigūnas įgyvendina remdamasis konstituciniais ir bendraisiais teisės principais, kai yra galiojančių teisės normų trūkumų ar spragų, esant netipinėms nagrinėjamo klausimo faktinėms aplinkybėms. Jie negali būti susieti su konkrečia valstybės organų veiklos sritimi ar konkrečiomis funkcijomis. Šie įgaliojimai laikytini specialia teise, kuri gali būti naudojama teisėsaugos veiklos procese vykdam valstybės institucijų funkcijas. Įstatymiškai jie nėra išskiriami kaip atskiri valdžios subjektų įgaliojimai. Tačiau teisėsaugos praktikoje egzistuoja diskreciniai įgaliojimai, kurie tarsi „susieti“ su konkrečiais teisėsaugos subjekto įgaliojimais, įtvirtintais įstatyme.

Galimybė naudotis diskreciniais įgaliojimais yra nulemta teisėsaugos institucijų teisiškai nustatytų tikslų ir uždavinių bei išplaukia iš bendro konstitucinių ir teisinių principų, kurie turi būti įgyvendinami ir kurių jų veikloje laikomasi, visumos. Skirtingai nuo nepaneigiamų įgaliojimų, kurie suteikiami valstybės institucijoms ir jų pareigūnams kaip valdžios atstovams, diskreciniai įgaliojimai jiems priklauso būtent kaip teisėsaugos subjektams.

Policija yra atsakinga už tam tikrą teisėsaugos sritį, t. y. privalo: garantuoti, kad būtų laikomasi įstatymų; užkirsti kelią nusikalstamumui; palaikyti viešąją tvarką ir teikti

humanitarines-socialines paslaugas įvairių nelaimingų atsitikimų, stichinių nelaimių atvejais (Usačiovas, 2009). Tokiu būdu policija atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant viešąją saugumą, kuris apibūdinamas kaip „asmens (piliečio), visuomenės ir valstybės teisėtų interesų apsauga nuo nusikalstamų kėsinių, taip pat nuo gaisrų, technologinių avarių ar gaivalinių nelaimių“ (Ruževičius ir Kasperavičius, 2008). Policija įpareigojama valstybės vardu nutraukti neteisėtus veiksmus, keliančius pavojų visuomenei. Istorijoje yra nemažai įrodymų, jog neefektyvi policijos veikla kelia baimės ir nesaugumo jausmą, griauna piliečių pasitikėjimą valstybinės valdžios ir valdymo institucijų atstovais. Jei teisinio valstybės reguliavimo įgyvendinimas sukelia tam tikrų prieštaravimų, ieškoma, kaip pastebi Kalesnykas (2002) tiesioginių piliečių apsaugos būdų, taip pat ir būdų tvarkos užtikrinimo srityje. Taigi policijos pareigūnams vykdant savo įgaliojimus svarbu yra išlaikyti diskrecinės valdžios ribas, jų neperžengiant.

Tai, kokią diskrecinę valdžią turi policijos pareigūnai, priklauso ir nuo policijos organizavimo pobūdžio. Skiriami du šiuolaikinės policijos organizavimo „aukštos“ veiklos modeliai (Raipa ir Smalskys, 2006, p. 81):

- 1) anglosaksiškasis, paremtas piliečių įtraukimu į policijos veiklą (pasitikėjimo tarp policijos ir piliečių skatinimas, informacijos iš piliečių gavimas) ir
- 2) tvarkos įgyvendinimas.

„Žema“ policijos veiklos forma laikoma ta, kur akcentuojama tik įstatymų įgyvendinimas, tai būdinga epochai iki XX amžiaus, teigia Raipa ir Smalskys (2006). Dabartiniu laikotarpiu išsivysčiusių valstybių policija į nusikaltimų prevenciją stengiasi įtraukti didelę dalį bendruomenės. Anglosaksų valstybės pirmosios suvokė, kad policija nėra valdžia, o socialinė paslauga, kurios veikimas yra paremtas pagarba individui ir jo teisėms. Tokioje sistemoje policijos diskrecija yra griežtai kontroliuojama piliečių.

Kiekvienos viešojo administravimo institucijos paskirtis ir kompetencija nustatoma įstatymais bei kitais teisės aktais. Policijos misiją valstybėje nustato LR Policijos veiklos įstatymo 5 straipsnis, kuriame įtvirtinti pagrindiniai policijos uždaviniai ir kiti teisės aktai. Policijos misija – saugoti ir gerbti asmens teises ir laisves, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, pagal kompetenciją kurti saugią aplinką, bendradarbiaujant su visuomene ir atsiskaitant jai, efektyviai ir racionaliai naudojant turimus žmogiškuosius, finansinius bei materialinius išteklius įgyvendinti veiksmingą nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų kontrolės ir prevencijos politiką. Kaip matyti, į policijos misiją valstybėje imta žiūrėti šiek tiek kitaip – kaip į tam tikrą valstybės valdžios paslaugą visuomenei. Anot Mečkausko (2005), policijos veikla turi būti orientuota ne į tam tikrų formalių taisyklių, užduočių vykdymą, o nukreipta į aiškiai apibrėžtų tikslų, rezultatų siekimą.

Raipos ir Smalskio (2006) požiūriu, policija yra ne tik valdžią įgyvendinanti institucija, bet ir socialines paslaugas teikianti institucija. Derinantis prie modernios viešosios vadybos, pažangiose šalyse policijos misija tampa tokia: teikti paslaugas piliečiams (visuomenei) ir rodyti mažiau valdžios saugant piliečių teises ir laisves, saugoti ir kelti demokratines vertybes, gerinti veiklos kokybę, bendruomenės gyvenimo kokybę, aprūpinti ją teisine paslauga, gerinti profesionalumą. Tuo siekiama strateginių tikslų: orientuotis į gyvenimo kokybės palaikymą bendruomenėje, į kriminalinę prevenciją, teisės taikymą, tarnybos aprūpinimą bei skatinti gerbti žmogaus teises ir laisves. Urmono (cit. pgl. Valeckas, 2013) teigimu, policijos orientavimasis į socialines profesines paslaugas gali suartinti policiją ir visuomenę. Policijos ir visuomenės suartinimas yra labai svarbus siekiant didesnio policijos darbo efektyvumo; tradiciškai policija yra tarsi supriešinama visuomenei; mat policija pirmoji imasi aktyvių veiksmų prieš fizinius ar juridinius asmenis, pažeidusius įstatymą, ji susiduria ir su didžiausiu nusikalstamo pasaulio pasipriešinimu, bet nesulaukia reikiamo visuomenės ar konkrečios bendruomenės palaikymo.

Šiuo metu Lietuvoje policija vykdo dualinę funkciją: 1) išaiškina nusikaltimus; 2) palaiko viešąją tvarką ir užtikrina viešąjį saugumą, t. y. saugią gyvenamąją aplinką. Ši dualinė funkcija šiandien suprantama kaip socialinė paslauga. Pagrindinė policijos funkcija – užtikrinti teisėtą tvarką. Kaip pastebi Kalesnykas (2002), palaikydama viešąją tvarką ir užtikrindama viešąjį saugumą policija taip pat sprendžia socialinę užduotį. Pasak Valecko (2013), policijos atliekama dualistinė funkcija pasireiškia, kaip įstatymų įgyvendinimas, nusikaltimų ir viešosios netvarkos užkardymas, humanitarinės ir socialinės pagalbos siūlymas gyventojams. Tad galima teigti, jog policijos pareigūnų diskrecinė valdžia viešajame administravime siejama su ypatinga šių pareigūnų misija visuomenės atžvilgiu, išskirtiniais įgaliojimais teisėsaugos sistemoje.

Policijos sistemos įstaigų administracinės veiklos turinį sudaro policijos veiklos teisinis reguliavimas, veiklos principai, uždaviniai, organizacinė struktūra, bendradarbiavimas su gyventojais, visuomeninėmis organizacijomis, savivaldybių bei kitomis institucijomis pagrindai, taip pat policijos pareigūnų įgaliojimai, teisės ir pareigos, socialinės garantijos, atsakomybė bei prievartos panaudojimo teisėtumo sąlygos, policijos įstaigų finansavimo šaltiniai, formos ir kt. Policija turi kompetenciją įgyvendinti administracinę ir baudžiamąją teisę bei teisės pažeidimų prevencijos priemones, užtikrinti viešąją tvarką (Valeckas, 2013). Šiuolaikinė policija, kaip valstybės tarnyba, yra įpareigota tinkamai atstovauti valstybės interesams visuomenėje, įvairiose bendruomenėse. Policijos darbe pirmenybė turėtų būti teikiama socialinei kontrolei, kurios efektyvus vykdymas leidžia derinti teisėtą tvarką institucijų taikomas priemones ir žmogaus teisių, laisvių ir teisėtų interesų garantijų sistemą (Usačiovas, 2009). Visa tai lemia, jog policijos pareigūnai turi plačią diskrecinę valdžią viešojo administravimo sistemos kontekste, šiai valdžiai paklūsta tiek viešojo, tiek privataus sektoriaus subjektai, fiziniai ir juridiniai asmenys.

Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios etiniai aspektai

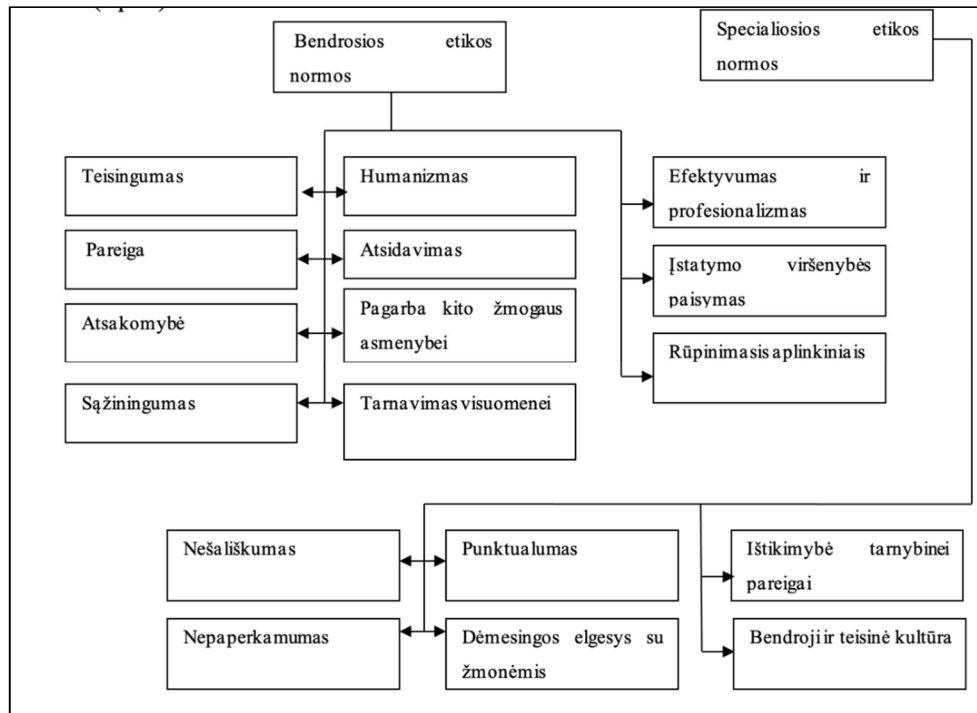
Policijos darbo specifika, sudėtingos darbo sąlygos, siaura riba tarp etiško ir netiško, teisėto ir neteisėto elgesio, dažnai pasitaikančios stresinės situacijos, kurių metu panaudojama jėga, sąlygoja etikos pažeidimus. Dėl darbo specifikos ir pobūdžio policijos pareigūnų profesinės etikos normos yra griežtesnės, užtikrinamos administracinėmis sankcijomis. ES šalyse policijos pareigūnų profesinė etika reglamentuojama etikos kodekso, kurio nesilaikymas gali turėti neigiamas pasekmes pasireiškiančias policijos pareigūno atleidimu iš darbo (Ermošina, 2010). Policijos pareigūnų profesinė etika apjungia tiek bendrąsias, tiek specialiąsias etikos normas (žr. 1 pav.).

Bendrieji ir specialieji etiniai reikalavimai policijos pareigūnams reguliuoja ne tik profesinę jų veiklą, bet ir skirti formuoti aukštas asmenines etines ir moralines normas, policijos pareigū atsparumą ir stabilumą neigiamų išorinių veiksnių poveikiui (Barker, 2011). Galima teigti, etiniai reikalavimai policijos pareigūnams tiesiogiai daro įtaką jų atliekamo darbo kokybei ir efektyvumui. Atitinkamai etinių reikalavimų laikymosi užtikrinimas yra labai svarbus kiekvienai demokratinėi valstybei.

Dėl šių priežasčių etinių reikalavimų paisymas yra privalomas policijos pareigūnams. Atitinkamai policijos pareigūnai susiduria su vidiniu ir išoriniu spaudimu, skatinančiu etinių reikalavimų pažeidimus kasdieninėje veikloje (Ermošina, 2010). Tai šiuolaikinės visuomenės problema, kurioje santykis tarp teisių ir etikos, teisių ir moralės normų yra vienas iš svarbiausių šiuolaikinės visuomenės gyvenimo veiksnių.

Etinių reikalavimų užtikrinimo policijoje problema ES šalyse sprendžiama ilgiau nei dešimtmetį, pastaraisiais metais ypatingas dėmesys yra skiriamas tarnybinės policijos etikos

vystymui siekiant suformuluoti tam tikrą teorinę bazę, kurios pagalba ugdyti aukštos moralės policijos pareigūnus (Delattre, 2009). ES šalių patirtis, sprendžiant etinių reikalavimų užtikrinimo policijoje problemas, atskleidžia, kad siekiant užtikrinti šių reikalavimų laikymąsi, aktyviai formuojami ir diegiami etikos principai, kurių turi laikyti policijos pareigūnai savo veikloje.



1 paveikslas. Etiniai reikalavimai policijos pareigūnams

Šaltinis: sud. aut. pgl. Valeckas (2013)

Spire (2020) aptaria siekį, kad policijos pareigūnai savo veikloje vadovautųsi tokiais pagrindiniais etikos principais:

- policijos pareigūnai turi pasirinkimo teisę priimant sprendimus, susijusius su piliečių gyvybės, laisvės ir nuosavybės klausimais;
- policijos pareigūnai tiesiogiai atsakingi už tvarkos palaikymą ir saugojimą;
- policijos pareigūnai privalo ginti piliečių teises;
- policijos pareigūnai, kaip visuomenės tarnautojai ir jos interesų gynėjai, privalo laikytis aukščiausių elgesio standartų (sąmoningumo, teisingumo, objektyvumo, aukštų moralės normų);
- policijos pareigūnai turi teisę naudoti neviešus, operatyvius paieškos metodus, kuriuos taikant konfidencialios informacijos panaudojimas pilnai priklauso nuo pareigūno asmeninių savybių;
- policijos pareigūnai turi suvokti, kad etninių mažumų atstovai dažnai juos traktuoja kaip visų lygių valdžios atstovus;
- nekvalifikuoti ir neteisėti policijos pareigūnų veiksmai padaro tiesioginę žalą visai teisės saugos sistemai.

Šie etikos principai įtvirtinami ir išplėtojami daugelio šalių policijos etikos kodeksuose. Etiniai reikalavimai policijos pareigūnams Lietuvoje apibrėžiami Lietuvos policijos darbuotojų

etikos kodekse, patvirtintame Lietuvos policijos generalinio komisaro 2018 m. rugpjūčio 2 d. įsakymu Nr. 5-V-706.

Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekso 4 str. įvardyta visa eilė etikos principų, priskirtinų bendražmogiškiems etikos principams: pagarba žmogui ir valstybei, teisingumas, atsakomybė, nesavanaudiškumas, sąžiningumas, padorumas, pavyzdingumo. Kiti principai - lojalumas, nešališkumas, politinis neutralumas, viešumas ir skaidrumas - laikyti išskirtinai policijos darbuotojų profesinės etikos - profesinės veiklos ir elgesio - principais.

Vadovaujantis visais minėtais veiklos ir elgesio principais, šio kodekso 6 str. suformuojamos nuostatos, kurių policijos pareigūnas privalo laikytis tarnybos ir ne tarnybos metu. Aptarsime keletą šių principų pateikdami pavyzdžius.

Pagarbos žmogui ir valstybei etikos principas įtvirtinamas Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso 6 str. 6.1.- 6.3. poskyriuose, kuriuose nurodoma, kad policijos pareigūnas vykdydamas savo pareigas privalo „gerbti ir ginti kiekvieno žmogaus garbę ir orumą bei pagrindines teises ir laisves, netoleruoti žeminančio elgesio“, „būti humaniškas, stengtis padėti kiekvienam asmeniui, kuriam reikalinga pagalba, suteikti žmonėms objektyvią ir visapusišką informaciją apie jų teises, pareigas, galimybes, nedarydamas įtakos galimam apsisprendimui ir interesams“; „laikytis bendravimo kultūros, vykdydamas tarnybines (darbo) pareigas bendrauti dalykiškai ir santūriai, visais atvejais išlikti mandagus ir taktiškas, elgtis pagarbiai“. Visuose 6.1 ir 6.2 poskyriuose akcentuojama sąvokos „kiekvieno žmogaus, kiekvienam žmogui“. Šis etinis reikalavimas policijos pareigūnams įtvirtina kitą svarbų „lygybės prieš įstatymą“ teisinį principą, remiantis kuriuo įstatymai gina visų piliečių teises ir laisves, kaip ir tai, kad prieš įstatymą yra lygūs visi piliečiai nepriklausomai nuo jų socialinio statuso, tautybės ir kt. skirtumų.

Nešališkumo principas įtvirtintas Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso 6 str. 6.2 poskyryje, teigiant, kad policijos pareigūnas suteikia „žmonėms objektyvią ir visapusišką informaciją apie jų teises, pareigas, galimybes, nedarydamas įtakos galimam apsisprendimui ir interesams“; 6.4 poskyryje – reiškiant savo asmenines politines pažiūras ir įsitikinimus, „neskatinti policijos bendruomenės, kitų socialinių grupių ir visuomenės supriešinimo, nesantaikos kurstymo“; 6.5 poskyryje – teikiant „oficialius ir (ar) viešus komentarus policijos įstaigos(-ų) vardu apie policijos veiklą, uždavinių įgyvendinimą, nereikšti asmeninės nuomonės, jeigu ji yra nesuderinama su policijos įstaigos (-ų) tikslais, pozicija ar interesais“; 6.6 poskyryje – būnant tolerantišku „viešai nereikšti asmeninių simpatijų ar antipatijų vadovams, pavaldiniams, kolegoms, visuomenės veikėjams, visada išlikti objektyvus ir nešališkas“; 6.7 poskyryje – priimant sprendimus „būti teisingas ir nešališkas, užtikrinti, kad jo priimami sprendimai būtų teisėti ir objektyvūs, asmeniškai už juos atsakyti ir būti pasirėngęs pateikti jų priėmimo motyvus“.

Teisingumo principas įtvirtintas Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso 6 str. 6.2, 6.7, 6.8 poskyriuose, teigiant, kad policijos pareigūnas turi suteikti žmonėms objektyvią ir visapusišką informaciją apie jų teises, pareigas, galimybes, kad priimdamas sprendimus, jis turi būti teisingas, kad jis neturi piktnaudžiauti policijos pareigūno statusu. Taip pat nurodoma, kad policijos pareigūnas turi visuose veiksmuose bei sprendimuose „saugoti profesinę garbę ir elgtis taip, kad savo elgesiu ar veiksmais nediskredituotų savo vardo, policijos pareigūno (...) statuso ir policijos autoriteto“ (7.1 poskyris).

Policijos pareigūnams keliama griežti etiniai reikalavimai kalbant apie sąžiningumą, jiems neleidžiama piktnaudžiauti policijos pareigūno statusu (6.8 poskyris), toleruoti „kolegų daromų teisės pažeidimų ir elgesio nesuderinamo su šio Kodekso ar kitų teisės aktų reikalavimais“ (6.9 poskyris).

Padorumo principas įtvirtintas Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekso 6 str. 6.10 – 6.11. poskyriuose, kuriuose nurodoma, kad policijos pareigūnas turi „asmeniškai informuoti kolegas apie pastebėtas jų daromas ar padarytas klaidas, savo pastabas pateikti korektiškai, esant poreikiui, suteikti pagalbą arba pateikti konstruktyvius siūlymus“; „neskatinti ir netoleruoti konfliktinių situacijų kolektyve, kilusius nesutarimus spręsti diplomatiškai, aptariant juos tarpusavyje arba kreipiantis į kompetentingus subjektus, galinčius padėti”.

Atsakomybės principas reikalauja, kad policijos pareigūnas atsakingai bendrautų su asmenimis, t. y. jis turėtų „laikytis bendravimo kultūros, vykdydamas tarnybines (darbo) pareigas bendrauti dalykiškai ir santūriai, visais atvejais išlikti mandagus ir taktiškas, elgtis pagarbiai“ (6.3 poskyris); taip pat vengti viešų ir privačių interesų konflikto (6.8 poskyris). Atsakomybės principas persipina su viešumo ir skaidrumo principu, kuriam keliami tokie pagrindiniai reikalavimai: „suteikti žmonėms objektyvią ir visapusišką informaciją apie jų teises, pareigas, galimybes, nedarydamas įtakos galimam apsisprendimui ir interesams“ (6.2 poskyris); „nereikšti asmeninės nuomonės, jeigu ji yra nesuderinama su policijos įstaigos (-ų) tikslais, pozicija ar interesais“ (6.5 poskyris).

Išsamūs reikalavimai keliami pavyzdingumo principo užtikrinimui, kurie yra skelbiami Lietuvos policijos pareigūnų etikos kodekso 7 str. 7.1 – 7.2. poskyriuose. Šiuose reikalavimuose nurodoma, kad policijos pareigūnas privalo „saugoti profesinę garbę ir elgtis taip, kad savo elgesiu ar veiksmais nediskredituotų savo vardo, policijos pareigūno (...)statuso ir policijos autoriteto“; „visada atminti, kad savo elgesiu ir veiksmais jis rodo pavyzdį ir kad pagal jo elgesį bei įvaizdį sprendžiama apie visą policijos sistemą, jos pareigūnus ir kitus darbuotojus.“

Lojalumo principą pagrįstume 6.5 poskyriu, kur teigiama, kad „teikdamas oficialius ir (ar) viešus komentarus policijos įstaigos (-ų) vardu apie policijos veiklą, uždavinių įgyvendinimą“, pareigūnas negali reikšti asmeninės nuomonės, „jeigu ji yra nesuderinama su policijos įstaigos (-ų) tikslais, pozicija ar interesais“ bei 6.6 poskyriu – „(...) viešai nereikšti asmeninių simpatijų ar antipatijų vadovams, pavaldiniams, kolegoms, visuomenės veikėjams (...)“.

Politinio neutralumo principas neturi kodekse išsamesnio paaiškinimo, priešingai 6.4 poskyryje minima, kad policijos pareigūnas gali reikšti „asmenines politines pažiūras ir įsitikinimus“, tik negali kurstyti nesantaikos.

Policijos pareigūnų diskrecinės valdžia remiasi etiniais principais, bet ir policijos darbuotojų veiklos etikos principuose galime išvelgti diskrecijos teisę, kuomet Policijos darbuotojų etikos kodekse teigiama – „policijos darbuotojas, laikydamasis aptartų nuostatų, taip pat nuostatų, kurios nėra įsakmiai įvardytos, tačiau konkrečioje situacijoje pagal visuotinai priimtinas elgesio normas turėtų būti pasirenkamos kaip teisingo ir etiško elgesio modelis, turi vadovautis šiais moraliniais orientyrais“ (7 skyrius).

Išnagrinėjus Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodekse keliamus reikalavimus policijos pareigūnams galima teigti, kad jie grindžiami tiek bendraisiais etikos principais, tiek profesinės etikos principais. Suformuotas Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodeksas formuoja ir reguliuoja policijos pareigūnų etišką elgesį, formuoja moralines vertybes, bet ir palieka diskrecijos teisę pasirinkti savo nuožiūra teisingo ir etiško elgesio modelį, vadovaujantis nurodytomis etikos nuostatomis kaip moraliniais orientyrais. Profesinės etikos kodekse yra apibrėžtos etikos normos, kurių turi paisyti policijos pareigūnai, o jų išpildymas yra siejamas su tinkamu policijos pareigūno pareigų atlikimu. Taigi policijos pareigūnas, priimdamas tam tikrus sprendimus, turi ne tik atsižvelgti į tai, ar įstatymas jam suteikia galią priimti tam tikrus sprendimus, bet ir į tai, ar tai neprieštarauja etinėms normoms.

Išvados

Policijos pareigūno diskrecinė valdžia suprantama kaip pareigūno, priklausančio policijos institucijai ir turinčio tam tikrus teisės aktais suteiktus įgaliojimus, asmeninis gebėjimas savarankiškai priimti teisėtus sprendimus arba atlikti teisėtus veiksmus, kuomet reikalaujama atsakingo pasirinkimo iš keletos alternatyvių galimybių ir kartu supratimo apie kas yra teisėta, teisinga ir išmintinga. Diskrecinė valdžia nėra absoliuti, o įgyvendinama teisės aktų ribose; ji turi būti grindžiama objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais; turi būti laikomasi esminių teisinės valstybės, policijos įstaigų tarnavimo žmonėms, atsakingo administravimo principų.

Policijos kompetencija įgyvendinant administracinę ir baudžiamąją teisę, naudojant teisės pažeidimų prevencijos priemones bei užtikrinant viešąją tvarką; efektyvus socialinės kontrolės vykdymas, leidžiantis derinti teisėtvarkos institucijų taikomas priemones ir žmogaus teisių, laisvių ir teisėtų interesų garantijų sistemą, lemia, jog policijos pareigūnai turi plačią diskrecinę valdžią viešojo administravimo sistemos kontekste, t. y. kiek jų neriboja imperatyvios teisės aktų normos.

Diskrecinė valdžia kartais apibūdinama kaip protingas tarnybinis bendravimas ir vadovavimas, sąžiningas įžvalgumas, protingi veiksmai ir panašiai. Šiame apibūdinime išvengiame diskrecijai būdingus etinius aspektus. Juk diskrecija – tai policijos pareigūno laisvė pasirinkti vieną iš daugelio galimų sprendimų variantų nepažeidžiant įstatymų, o jo sprendimus, veikimą ar neveikimą, be abejo, lemia jo etinės nuostatos.

Literatūra

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas, 1999 m. birželio 17 d., suvestinė redakcija nuo 2021-07-01. 3 str. [Online]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679> (žiūrėta 2021 11 14)
2. Lietuvos policijos darbuotojų etikos kodeksas, patvirtintas Lietuvos policijos generalinio komisaro 2018 m. rugpjūčio 2 d. įsakymu Nr. 5-V-706. [Online]. Prieiga per internetą: <https://policija.lrv.lt/uploads/policija/documents/files/Lietuvos%2Bpolicijos%2Bdarbuotoju%2Betikos%2Bkodeksas.pdf> (žiūrėta 2021 11 14)
3. Lietuvos respublikos Policijos veiklos įstatymas, 2000 m. spalio 17 d., suvestinė redakcija nuo 2020-07-01. 5 str. [Online]. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111665?jfwid=-1c2dteggae> (žiūrėta 2021 11 14)
4. Recommendation No. R (88) 2 of the Committee of Ministers to concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [Online]. Priimta Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. Prieiga per internetą: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae (žiūrėta 2021 11 14)

Specialioji literatūra

1. Bakševičienė, R., 2017. Diskrecijos sąvoka Lietuvos viešojoje teisėje. *Teisė*, t. 105, p. 70-83

2. Barker T. 2011. *Police Ethics– Crisis in Law Enforcement*. Charles C Thomas Publisher
3. Brunetto, Y., Farr-Wharton, B., Farr-Wharton, R., Shacklock, K., Azzopardi, J., Saccon, Ch. and Shriberg, A. 2020. Comparing the Impact of Management Support on Police Officers' Perceptions of Discretionary Power and Engagement: Australia, USA and Malta. *International Journal of Human Resource Management* 31 (6), p. 738–59.
4. Chan, K. W. and Lam, W. (2011). The trade-off of servicing empowerment on employees' service performance: Examining the underlying motivation and workload mechanisms. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 39, p. 609–628.
5. Chandler, J. A. 2014. *Comparative Public Administration*. Routledge, Taylor & Francis Group.
6. Danišauskas, G. 2013. *Teisės saugos institucijos*. Vilnius: Justitia.
7. Delattre, E. J. 2009. *Character and Cops: ethics in policing*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
8. Dong, L. 2015. *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*. Palgrave Macmillan US.
9. Erdos, É. and Kecskemeti, A. 2014. Some Thoughts about the Discretionary Power Regarding the National and the European Law. *Juridical Current*, vol. 17, no. 2, p. 13–27.
10. Ermošina M. 2010. *Modern aspects of professional ethics of law enforcement officials*. Bulletin VI Russian Interior Ministry. No, 2. p. 2 – 5.
11. Kalesnykas R. 2002. Policijos funkcijos įgyvendinimo efektyvumas: viešųjų ir privačių interesų derinimo problema. *Jurisprudencija*, t. 24(16), p. 43- 56.
12. Laurinavičius, A. 1998. Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*, t. 9(1), p. 138-144.
13. Mečkauskas, V. 2005. Policijos veiklos kontrolės turinio problemos: struktūrinis aspektas. *Jurisprudencija*, t. 76(68), p. 77–89.
14. Misiūnas, E. 2010. *Policijos pareigūnų teisinis statusas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
15. Nikartas, S. ir Rinkevičiūtė, G., 2018. *Probacijos pareigūnų diskrecija individualizuojant sprendimus dėl probuojamųjų pažeidimų: empirinis tyrimas*. Mokslo studija. Vilnius: Lietuvos teisės institutas. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2019/01/Probacijos-pareigunu-diskrecija.pdf> (žiūrėta 2021 09 28).
16. Olanescu, A. 2021. Discretionary Power and Abuse of Power in the Activity of State Institutions. *Juridical Current*, 24 (1), p. 80–97.
17. Pivoras, S. ir Gončiarova, N., 2017. Valstybės tarnautojų profesinė diskrecija aptarnaujant valstybinės įdarbinimo tarpininkavimo agentūros klientus: Lietuvos darbo biržos atvejis. *Viešoji politika ir administravimas*. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, T. 16, Nr. 3, p. 424-438.
18. Raipa A. ir Smalskys V. 2006. Policijos personalo rengimo vadybiniai ir istoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 18, p. 78-85.

19. Ruževičius J. Ir Kasperavičius R. 2008. Lietuvos policijos veiklos kokybės tobulinimo galimybės. *Verslo ir teisės aktualijos: Mokslo darbai*, Nr. 2, p. 119-136.
20. Spire, A. 2020. Discretionary Power as a Political Weapon Against Foreigners. *Nordic Journal of Applied Ethics*. 14 (2), p. 89–106.
21. Urmonas A. ir Pranevičienė B., 2002. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, 2002, t. 32(24). p. 54-64
22. Usačiovas, V. 2009. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda.
23. Valeckas, V. 2013. *Policijos veiklos taktinės procedūros ir saugumo strategijos. Vidaus reikalų sistemos pareigūnų profesinis taktinis rengimas*, d. 2. Kaunas: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
24. Žilinskas, D. 2006. Kai kurie Lietuvos teisėsaugos institucijų bruožai ir veiklos principai. *Jurisprudencija*, t. 5(83), p. 48–55.

Teismų praktika

1. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A415-2203/2006, LVAT biuletėnis Nr. 10. [Online]. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat_biuletėnis_10.pdf (žiūrėta 2021 11 14)
2. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas*. 2016. LVAT biuletėnis Nr. 30. [Online]. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/biuletėnis_30-apibendrinimas.pdf (žiūrėta 2021 11 14)

ETHICAL ASPECTS FOR THE DISCRETIONARY POWER OF POLICE OFFICIALS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Dominykas Misiukonis, Giedrė Paurienė
Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary

The article theoretically analyses the content of the discretion of police officers in public administration, the limits of this power, and the novelty of the topic is based on the fact that special emphasis is placed on the ethical aspects of the discretion of police officers. The object of the research is the ethical aspects of the discretionary power of police officers in public administration. The aim is to reveal the content and limits of the discretion of police officers in public administration, emphasizing ethical aspects. Objectives of the article: 1) to describe the concept and features of discretionary power; 2) to highlight the limits of the discretion of police officers; 3) to reveal the ethical aspects of the discretionary power of police officers in public administration. Research methods: analysis of scientific literature, analysis of legal acts, analysis of court practice of the Republic of Lithuania, deductive, inductive, systematization, generalization.

The discretionary power of a police officer is understood as the personal ability of an officer who is a member of a police authority and has certain statutory powers to make lawful decisions or take legal action on his or her own, when a responsible choice of several alternatives is required, together

with an understanding of what is legal, just and wise. Discretionary power is not absolute but is exercised within the limits of the law; it must be based on objective facts and general principles of law; the basic principles of the rule of law, the administration of the police and the responsible administration of the people must be observed. Competence of the police in the implementation of administrative and criminal law, in the use of measures to prevent violations of the law and in ensuring public order; the effective exercise of social control, which makes it possible to reconcile the measures taken by law enforcement authorities with the system of guarantees of human rights, freedoms and legitimate interests, means that police officers have a wide discretion in the context of the public administration system, e. i. to the extent that they are not limited by mandatory legal norms. Discretionary power is sometimes described as intelligent official communication and leadership, honest foresight, intelligent actions, and the like. In this description, we see the ethical aspects inherent in discretion. After all, discretion is the freedom of a police officer to choose from a number of possible solutions without violating the law, and his decisions, actions or omissions are, of course, determined by his ethical provisions.

Keywords: *public administration, discretionary power, police officer, ethics.*