



***MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
VIEŠOJO SAUGUMO FAKULTETAS***

**VISUOMENĖS SAUGUMAS IR
VIEŠOJI TVARKA (3)**

SECURITY OF SOCIETY AND PUBLIC ORDER

Mokslinių straipsnių rinkinys

Proceedings of scientific articles (3)

Kaunas, 2010

Atsakingas redaktorius:

Doc.dr. Algirdas Muliarčikas - Mykolo Romerio universitetas

Redaktorių kolegija:

Prof. hab. dr. Rūta Adamonienė (Kauno technologijos universitetas)

Prof. dr. Petras Ancelis – vyriausiasis redaktorius (Mykolo Romerio universitetas)

Prof. hab.dr. Albinas Grūnovas (Lietuvos kūno kultūros akademija)

Prof. hab. dr. Vladislavas Domarkas (Kauno technologijos universitetas)

Prof. hab. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas)

Prof. hab. dr. Jonas Poderys (Lietuvos kūno kultūros akademija)

Prof. dr. Alvydas Šakočius (Vidaus reikalų ministerija Viešojo saugumo departamentas)

Prof. hab. dr. Gediminas Žukauskas (Valstybinė teismo psichiatrijos tarnyba prie LR sveikatos

apsaugos ministerijos)

Doc. dr. Loreta Bukšnytė (Vytauto Didžiojo universitetas)

Dr. Darius Urbonas (Mykolo Romerio universitetas)

Doc.dr. Saulius Greičius (Mykolo Romerio universitetas)

Doc. dr. Antanas Janušauskas (Mykolo Romerio universitetas)

Doc.dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas)

Doc.dr. Laima Ruibytė (Mykolo Romerio universitetas)

Doc. dr. Robertas Veršinskas (Mykolo Romerio universitetas)

Doc.dr. Kęstutis Vitkauskas (Mykolo Romerio universitetas)

Doc.dr. Gintaras Žilinskas (Vilniaus universitetas)

Mokslinių straipsnių rinkinys leidžiamas Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto nuo 2007 m.

Kiekvieną straipsnį recenzavo 2 atitinkamos srities mokslininkai.

Autorių kalba netaisyta

Leidinys įtrauktas į CEPOL duomenų bazę.

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi ar kitu būdu platinami be leidėjo sutikimo.

Adresas:

Mykolo Romerio universiteto

Viešojo saugumo fakultetas

V. Putvinskio g. 70, LT- 44211 Kaunas

El.paštas vsf@mruni.eu

Address:

Mykolas Romeris University

Faculty of Public Security

V. Putvinskio g. 70, LT- 44211 Kaunas

E-mail vsf@mruni.eu

Security of Society and public order (3)***Proceedings of scientific articles*****Editor in Chief**

Assoc. dr. Algirdas Muliarčikas - Mykolas Romeris University

Editorial Board

Prof. hab dr. Rūta Adamonienė (Kaunas University of Technology)

Prof. dr. Petras Ancelis – Chairman (Mykolas Romeris University)

Prof. hab.dr. Albinas Grūnovas (Lithuanian Academy of Physical Education)

Prof. hab. dr. Vladislavas Domarkas (Kaunas University of Technology)

Prof. hab. dr. Borisas Melnikas (Vilnius Gediminas Technical University)

Prof. hab. dr. Jonas Poderys (Lithuanian Academy of Physical Education)

Prof. hab. dr. Alvydas Šakočius (Ministry of the Interior Public Safety Department)

Prof. hab. dr. Gediminas Žukauskas (National Forensic Psychiatry Service Lithuanian Ministry of

Health)

Assoc.prof.dr. Loreta Bukšnytė (Vytautas Magnus University)

Dr. Darius Urbonas (Mykolas Romeris University)

Assoc.prof.dr. Saulius Greičius (Mykolas Romeris University)

Assoc.prof.dr. Antanas Janušauskas (Mykolas Romeris University)

Assoc.prof.dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University)

Assoc.prof.dr. Laima Ruibytė (Mykolas Romeris University)

Assoc.prof.dr. Robertas Veršinskas (Mykolas Romeris University)
Assoc.prof.dr. Kęstutis Vitkauskas (Mykolas Romeris University)
Assoc.prof.dr Gintaras Žilinskas (Vilnaus University)

Every article are reviewed of 2 scientist.

Proceedings of scientific articles have been published since 2007.

© Mykolo Romerio universiteto
Viešojo saugumo fakultetas, 2010

TURINYS

	Psl.
Edita Gruodytė Narkotikų vartojimo kriminalizavimo poreikis ir tendencijos ES šiandieninės globalizacijos kontekste	5
Linas Meškys, Vlada Banevičienė Procesinių terminų administraciniam aktui ginčyti taikymo problemos ir jų įtaka teisinio saugumo principo įgyvendinimui	16
Aurelija Pūraitė, Kristina Mikalauskaitė - Šostakienė Implementation issues of article 2 (the right to life) of the European Convention on Human Rights in respect of public safety protection	36
Dainius Raižys, Darius Urbonas Administracinių bylų teisenos infrastruktūrinis modelis	51
Dainius Raižys Skundo padavimo termino atnaujinimo probleminiai aspektai	75
Darius Urbonas Administracinės jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės probleminiai klausimai	95
Žana Vašcova, Daiva Bereikienė Terorizmas: grėsmė žmogaus teisėms ir laisvėms	107
Kęstutis Vitkauskas Nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos įgyvendinimo aspektai	121
Auksė Andriulaitienė, Dovilė Bubnienė Policijos pareigūnų profesinio pervargimo sąsajos su darbo ir šeimos sąveikos ypatumais	136

NARKOTIKŲ VARTOJIMO KRIMINALIZAVIMO POREIKIS IR TENDENCIJOS ES ŠIANDIENINĖS GLOBALIZACIJOS KONTEKSTE

Edita Gruodytė

Vytauto Didžiojo universiteto
Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
Daukanto g. 28, LT - 44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (8 37) 490281
Elektroninis paštas e.gruodyte@tf.vdu.lt

Pateikta 2010 m. kovo 5 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

***Anotacija.** Vienas tiesiogiai su globalizacija sietinas reiškinys, tai narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartojimo ir su tuo susijusių kitų nusikalstamų veikų plitimas pasaulyje. Lietuvoje numatyta administracinė atsakomybė už narkotikų vartojimą be gydytojo priskyrimo. Tuo tarpu už dalį tiesiogiai su narkotikų vartojimu susijusių veikų- narkotinių ir psichotropinių medžiagų įgijimą ir laikymą nedideliais kiekiais, įsigaliojus naujam baudžiamajam kodeksui, Lietuvoje nustatyta tiek baudžiamoji, tiek administracinė atsakomybė. Straipsnio autorė, analizuodama faktinę situaciją, susijusią su narkotikų vartojimu tiek pasaulyje, tiek ES atskirose valstybėse, tyrinėdama JT politiką šiuo klausimu bei galiojančių konvencijų nuostatas, gilindamasi į ES vykdomą politiką bei valstybių narių įstatymus bei praktiką siekia atsakyti ar tikslinga ir kokiomis priemonėmis reglamentuoti narkotikų neteisėtą vartojimą ir su juo tiesiogiai susijusias veikas- narkotikų laikymą ir turėjimą. Mokslinių tyrimų pagrindu daroma išvada, kad Lietuvoje pakaktų už narkotikų vartojimą ir jų laikymą ar turėjimą nedideliais kiekiais nustatyti administracinę atsakomybę.*

***Reikšminiai žodžiai:** narkotikai, narkotinių ir psichotropinių medžiagų vartojimas, baudžiamoji atsakomybė, kriminalizavimas.*

ĮVADAS

Lietuvoje šiandiena nustatyta administracinė atsakomybė už neteisėtą narkotikų vartojimą nesant gydytojo priskyrimo, tačiau už dalį tiesiogiai su narkotikų vartojimu susijusių veikų – narkotinių ir psichotropinių medžiagų laikymą ir turėjimą nedideliais kiekiais, įtvirtinta tiek baudžiamoji, tiek administracinė atsakomybė. Iki naujo baudžiamojo kodekso įsigaliojimo¹, skiriamoji riba buvo kaip ir akivaizdi – pavojingumą ir tuo pačiu administracinės arba baudžiamosios atsakomybės kilimą lėmė narkotinės ar psichotropinės medžiagos surastas kiekis. Pastaruoju kriterijumi buvo vadovaujama ir teismų praktikoje², kadangi už nedidelio kiekio

¹ 2003 metų gegužės 1 dienos

² Kasacinė byla 2k-817/2001; 2002 m. birželio 21 d. Lietuvos Aukščiausiojo teismo senato nutarimas Nr.37, p.6.

narkotinių ar psichotropinių medžiagų kiekio įgijimą ar laikymą buvo nustatyta tik administracinė atsakomybė. Tuo tarpu įsigaliojus naujam baudžiamajam kodeksui, 259 straipsnio 2 dalyje įvesta ir baudžiamoji atsakomybė už nedidelio kiekio narkotinių ar psichotropinių medžiagų neteisėtą gaminimą, perdirbimą, įgijimą, laikymą, gabenimą ar siuntimą ir tai laikoma baudžiamuoju nusižengimu. Tuo pačiu nustatomas administracinės ir baudžiamosios atsakomybės dubliavimas bei teisinio tikrumo nebuvimas. Vadovaujantis ATPK 9 straipsnio 2 dalimi³ išeitų, kad teisėsaugos institucijos turėtų visais atvejais taikyti baudžiamąją atsakomybę bei už pakankamai smulkų pažeidimą asmenis bausti neproporcingai padarytam nusižengimui. Akivaizdu, kad toks dviprasmiškas teisinis reguliavimas yra nepriimtinas, nes pažeidžia teisinio tikrumo principą, tuo pačiu apsunkena ir teisės praktikų darbą.

Iš kitos pusės, atsižvelgiant į narkotikų vartojimo ir su tuo susijusio nusikalstamumo plitimą Lietuvos visuomenėje, ir ypač jaunimo tarpe, iškyla esminis klausimas- ar nereikėtų kriminalizuoti patį narkotikų vartojimą? Siekdama atsakyti į šiuos du klausimus, autorė analizuoja statistinius duomenis, JT konvencijų nuostatas dėl narkotikų vartojimo kriminalizavimo, ES politiką, atskirų ES valstybių bei JAV įstatymus ir praktiką.

Mokslinėje literatūroje⁴, analizuojant neteisėtą narkotikų apyvartą išskiriamos trys skirtingos teorijos, pagrindžiančios valstybės politiką analizuojamu klausimu: visuomenės sveikatos generalizmo, legalizmo ir išlaidų - gautos naudos specifizmo doktrinos. Pirmoji teorija narkotikų vartojimą ir piktnaudžiavimą jais suvokia kaip visuomenės sveikatos problemą ir narkomaniją pripažįsta liga, kurią reikia gydyti. Atitinkamai svarbiausias šios teorijos šalininkų siekis, susijęs su narkotikus vartojančių asmenų sveikatos ir socialinių problemų mažinimu, pirmenybę teikianti gydymui nuo narkotikų nepriklausomybės, neatsižvelgiant į tai, ar vartojami narkotikai legalūs ar ne. Šios teorijos teikiamas prioritetas narkomanijos gydymui kai kuriais atvejais yra būtinybė siekiant gydyti asmenį nuo priklausomybės.

Antrosios teorijos šalininkai laikosi formalios pozicijos ir jiems esminę reikšmę turi tai, ar vartojama narkotinė medžiaga yra legali ar nelegali. Šios teorijos rėmėjai susitapatina su esamais teisės aktais ir narkotikų vartojimą laiko didžiausia blygybe, dėl to, kad tokiu elgesiu individas nukrypsta nuo įstatymo ir iškyla grėsmė visuomenės nustatytai tvarkai. Formali pozicija suteikia galimybes lengvai nubrėžti ribą tarp teisėto veiksmo ir nelegalaus, tačiau narkotikų piktnaudžiavimo atveju tokia doktrina problemos nesprenžia, kadangi tik nuobaudos paskyrimas už įstatymo pažeidimą pačios problemos neišspręs.

³ *Administracinė atsakomybė už šiame kodekse numatytus teisės pažeidimus atsiranda, jeigu savo pobūdžiu šie pažeidimai pagal galiojančius įstatymus neužtraukia baudžiamosios atsakomybės.*

⁴ Margarita Mercado Echegaray. *Drug prohibition in America: Federal drug policy and its consequences*. Revista Juridica Upr, 2006, p.1236-1237; Franklin E. Zimring & Gordon Hawkins. *The search for Rational Drug Control*. University of California, 1995, p.5

Trečioji teorija yra nuosaikiausia, kadangi siekiama subalansuoti piktnaudžiavimo narkotikais išlaidas su teisinių draudimų efektyvumu mažinant priklausomybę nuo narkotikų. Atitinkamai specifistai siūlo įvertinti tiek kiekvieną narkotiką, tiek socialinį kontekstą, kuriame narkotikai yra vartojami, individualiai, bei remiantis gautais tyrimų rezultatais imtis atitinkamų priemonių. Paskutinioji teorija iš esmės labiausiai galėtų būti pritaikyta praktikoje, tačiau galbūt nereikėtų individualizacijos, kadangi tai praktiškai labai sudėtinga nustatyti, atsižvelgiant į narkotikų gausą, socialinės aplinkos įvairovę ir jos įtaką priklausomybei, paminėtų veiksnių kaitą ir kitus susijusius aspektus. Tačiau socialinės aplinkos įtaka yra akivaizdi, todėl siekiant efektyvaus mechanizmo jos ignoruoti negalima.

Visos trys aukščiau aptartos teorijos iš esmės yra daugiau ar mažiau taikomos ES valstybių ir JAV praktikoje, kovojant su neteisėta narkotikų apyvarta, tačiau vienoje valstybėse didesnis dėmesys yra skiriamas kažkuriai vienai iš jų. Pavyzdžiui, JAV, legalistinė teorija įgyvendinama griežta baudžiamąja politika ir atsakomybe už veikas, susijusias su neteisėta narkotikų apyvarta, visuomenės sveikatos teoriją plačiai taiko sveikatos specialistai, o išlaidų – gautos naudos doktriną plėtoja mokslininkai, remiantys kai kurių narkotikų kaip pavyzdžiui, marihuana, dekriminalizavimą.⁵

1. NARKOTIKŲ VARTOJIMO FAKTINĖS TENDENCIJOS

Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo biuro duomenimis, narkotikų vartojimas pasaulyje ketvirtus iš eilės metus yra stabilus bei amžiaus grupėje nuo 15 iki 64 metų amžiaus kanapę bent kartą per pastaruosius 12 mėnesių vartojo 4,9 procentai pasaulio gyventojų, tuo tarpu probleminis narkotikų vartojimas įvardytoje amžiaus grupėje siekia 0,6 procentus pasaulio gyventojų.⁶

Europos Sąjungos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro duomenimis,⁷ Europos Sąjungoje taip pat labiausiai paplitęs kanapės vartojimas- 74 mln (22 procentai) asmenų amžiaus grupėje nuo 15 iki 64 metų yra bent kartą vartoję kanapės, bei apie 23 mln (7 procentai)–bent kartą per pastaruosius 12 mėnesių, kai tuo tarpu jaunimo tarpe vidutiniškai 13 procentų. Skirtingose ES valstybėse kanapės vartojimas paplitęs nevienodai- nuo 2 iki 37 procentų (mažiausiai Bulgarijoje, Maltoje ir Rumunijoje; daugiausiai - Danijoje, Prancūzijoje, Italijoje ir JK).

Kanapės vartojimas asmenų nuo 15 iki 16 m tarpe paplitęs nuo 30 iki 40 procentų Belgijoje,

⁵ Margarita Mercado Echegaray. Drug prohibition in America: Federal drug policy and its consequences. *Revista Juridica Upr*, 2006, p.1238

⁶ UN Office on Drugs and Crime. *World Drug Report*, 2008, p.9

⁷ Statistical bulletin 2009. European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction // <http://www.emcdda.europa.eu/stats09>

Čekijoje, Airijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje ir JK. Kokainas išlieka antras labiausiai vartojamas narkotikas Europoje ir vidutiniškai bent kartą per pastaruosius 12 mėnesių jo yra vartojęs 1,52 procentas. Tačiau skirtingai nei kanapė, kokaino vartojimas susitelkęs keliuose valstybėse- Danijoje, Ispanijoje, Italijoje ir JK, kai likusiose šalyse jo vartojimas nėra paplitęs.

Nusikaltimų, susijusių su narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis skaičius vidutiniškai išaugo 29 procentais (lyginant su 2002 m), išskyrus Bulgariją, Čekiją, Graikiją, Liuksemburgą, Vengriją ir Slovakiją, kuriose fiksuotas sumažėjimas.

Didžioji dalis registruotų nusikaltimų susiję su narkotikų vartojimu ar jų turėjimu vartojimo tikslais, kas Ispanijoje siekė net 91 proc.; bendrai ES su narkotikų vartojimu susijęs nusikalstamumas išaugo vidutiniškai 32 procentais lyginant su 2002 metais.

Narkotikų kontrolės departamento duomenimis,⁸ Lietuvoje narkotikų vartojimas 2008 m, lyginant su 2004 m. išaugo pagal visas rūšis; labiausiai- kanapių vartojimas (nuo 7,6 iki 11,9 proc.);

15-64 m grupėje bent kartą gyvenime bandę narkotikų- 12,5 %; per 12 mėn- 6,2%, per 30 dienų- 1,5 %. Labiausiai neraminanti yra situacija jaunimo tarpe, nes bent kartą gyvenime narkotikų bandę studentai- 36,9 proc; per pastaruosius 12 mėn –19,2 proc.; per 30 dienų- 7,7 proc. Kas trečias naktinių klubų lankytojas bent kartą per gyvenimą yra bandęs narkotikų; kas dešimtas juos vartojo paskutiniąsias 30 dienų.

Su neteisėtu disponavimu narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis susijusių nusikaltimų Lietuvoje 2008 metais užregistruota 6,1 procentu daugiau nei 2007 m, kas tačiau sudaro tik 2,3 proc. viso nusikalstamumo. Iš išaiškintų nusikaltimų (1082) 47,5 procentų (514 veikų) sudaro veikos, susiję su pardavimu ar kitokiu platinimu.

Tuo būdu situacija Lietuvoje iš esmės atitinka tiek pasaulines, tiek ES faktines tendencijas, tačiau narkotikų vartojimo rodikliai Lietuvoje dar yra nežymiai mažesni nei ES vartojimo vidurkis, bet situacija jaunimo tarpe jau yra neraminanti.

2. JT POZICIJA DĖL NARKOTIKŲ VARTOJIMO

Tarptautinė narkotikų kontrolės komisija 2008 metų ataskaitoje išreiškė susirūpinimą, kad nežiūrint pagarbos nacionalinėms teisinėms sistemoms, skirtingas tarptautinių konvencijų įsipareigojimų ir nuostatų interpretavimas atskirose valstybėse iš esmės silpnina narkotikų kontrolės efektyvumą,⁹ atitinkamai labai svarbu nustatyti, kaip narkotikų vartojimo kriminalizavimo klausimą reglamentuoja šiuo metu galiojančios Jungtinių tautų konvencijos ir ar

⁸ Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos vyriausybės. Metinis pranešimas 2009.

⁹ Report of the International Narcotics Control Board for 2008, p. 7, www.incb.org

Lietuvos pozicija atitinka konvencijų nuostatas dėl narkotikų vartojimo ir turėjimo asmeniniams poreikiams. Šiandieną galiojančių konvencijų nuostatų analizė¹⁰ leidžia daryti išvadą, kad narkotinių bei psichotropinių medžiagų naudojimas ribojamas išimtinai medicinos ir mokslo tikslams¹¹, kas leistų daryti išvadą, kad bet koks su šiuo tikslu nesusijęs veiksmas, įskaitant ir narkotikų vartojimą, yra draudžiamas.

Kai kurie autoriai¹² laikosi nuomonės, kad 1961 metų 36 straipsnio 1 dalies nuostata¹³ aiškintina, kaip reiškianti tai, kad bet kokio narkotiko, įskaitant ir kanapę, turėjimas turi būti laikoma pažeidimu, bei kad turėjimas šiuo atveju turėtų būti suprantamas plačiąja prasme, įskaitant ir turėjimą asmeniniam vartojimui.

Tokią poziciją paremia ir 1961 metų konvencijos komentaro autoriai, kadangi tiek 1961 metų konvencijos 4 straipsnio nuostata, kad „narkotikų vartojimas ir laikymas būtų skirtas tik medicinos ir mokslo tikslams“ tiek ir 36 straipsnio nuostata „narkotikų laikymas pažeidžiant konvencijos nuostatas“ greta visų kitų neteisėtų veikų būtų pripažintas baudžiamaisiais teisės pažeidimais, aiškinamos kaip įpareigojančios valstybes kriminalizuoti narkotikų turėjimą asmeniniam vartojimui, ir kas „faktiškai reiškia narkotikų vartojimo penalizavimą.“¹⁴ Su tokia pozicija galima sutikti tik iš dalies, kadangi konvencijose šiuo klausimu yra paliekama nemažai pasirinkimo laisvės pačioms valstybėms, nurodant, kad kiekviena šalis imasi priemonių, laikydamosi savo konstitucinių apribojimų, bei tuomet, kai bet kuri iš konvencijose įvardytų nusikaltimų padaro piktnaudžiaujantys narkotinėmis medžiagomis asmenys, šalys gali kartu su bausme, arba vietoje bausmių taikyti rehabilitacijos priemones.

Griežtesnė ir aiškesnė pozicija išsakoma 1988 metų konvencijoje, kadangi 3 straipsnio 2 dalyje vienareikšmiškai įvardijama, kad „kiekviena šalis imasi reikalingų priemonių, tam, kad „nacionaliniuose įstatymuose bet kurios narkotinės ar psichotropinės medžiagos saugojimas, įsigijimas arba kultivavimas, asmeniniam vartojimui, pažeidžiant 1961, 19871 konvencijos

¹⁰ 1961 metų Bendroji narkotinių medžiagų konvencija. *Valstybės žinios*, 2001, Nr.51-1768; 1971 metų Psichotropinių medžiagų konvencija, *Valstybės žinios*, 2001, Nr.50-1743; 1981 metų Jungtinių Tautų Organizacijos konvencija dėl kovos su neteisėta narkotinių priemonių ir psichotropinių medžiagų apyvarta. *Valstybės žinios*, 1998, Nr.38-1004.

¹¹ 1961 m konvencijos 4 c straipsnis; 1971 m konvencijos- 5.2 straipsnis, 1988 metų konvencijos - 3 straipsnis (pateikiant nuorodas į ankstesnes dvi konvencijas).

¹² Multidisciplinary Drug Policies, p. 21; Legal (pre)conditions and control mechanisms, p.13; Drugs and Drug Policy in Kanada, skyrelis - The implementation of Treaties in Canada

¹³ „Laikydamosi savo konstitucinių apribojimų, kiekviena Šalis imasi priemonių, kurios užtikrintų, kad narkotinių medžiagų kultivavimas ir gamyba, apdirbimas, išgavimas, paruošimas, laikymas, pasiūla, pateikimas komerciniais tikslais, skirstymas, pirkimas, pardavimas, pristatymas bet kokiomis sąlygomis, tarpininkavimas, išsiuntimas, persiuntimas tranzitu, vežimas, išvežimas, įvežimas, pažeidžiant šios Konvencijos nuostatas, ir bet kokie veiksmai, kuriais, Šalių nuomone, nusižengiama šios Konvencijos nuostatoms, būtų pripažinti baudžiamaisiais teisės pažeidimais tais atvejais, kai jie padaryti tyčia, taip pat kad už rimtus teisės pažeidimus būtų taikomos atitinkamos bausmės, pavyzdžiui, įkalinimas arba kitoks laisvės atėmimas“

¹⁴ Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. Prepared by the Secretary- General in accordance with paragraph 1 of Economic and Social Council resolution 914 D (XXXIV) of 3 August 1962. United Nations, New York, 1973., p.113.

nuostatas, būtų pripažintas nusikaltimu“. T.y. pastarajame dokumente vienareikšmiškai išsakoma valstybių neigiama pozicija dėl draudimo ir baudimo už bet kokias su neteisėtas veikas net ir tais atvejais, kuomet tai susiję tik su asmeniniu narkotikų vartojimu.

Tačiau ta aplinkybė, kad draudimas išskirtas į atskirą 3-o straipsnio skyrių bei duodama nuoroda į „Konstitucijos nuostatas ir pagrindinius savo teisinės sistemos principus“ žymi tai, kad valstybėms paliekama laisvė spręsti, kokios pozicijos laikytis šiuo klausimu.

Tuo būdu iš trumpos konvencijų nuostatų analizės akivaizdu, kad valstybės turėtų netoleruoti narkotikų turėjimo, įsigijimo asmeniniams poreikiams ir tai turėtų atsispindėti nacionaliniuose aktuose, tačiau valstybėms paliekama laisvė dėl konkrečių priemonių - administracinių, baudžiamųjų ar reabilitacinių, terapinių taikymo. Juo labiau konvencijose nepasisakoma dėl baudimo už patį vartojimo faktą, kas kaip ir savaime išplaukia iš aukščiau aptartų Konvencijų draudimų.

3. ES POLITIKA IR TENDENCIJOS DĖL NARKOTIKŲ VARTOJIMO

Siekiant surasti optimalų narkotikų vartojimo draudimo valstybei modelį, tikslinga detaliau paanalizuoti atskirų ES ir valstybių narių politiką ir naujausias tendencijas nagrinėjamu klausimu. ES kompetencija neteisėto disponavimo narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis srityje nėra didelė. Remiantis Amsterdamo sutarties 31 straipsniu, ES institucijoms suteikta kompetencija laipsniškai priimti priemones, nustatančias minimalias taisykles, susijusias su nusikalstamų veikų nusikaltimo sudėties požymiais ir bausmėmis organizuoto nusikalstamumo, terorizmo ir neteisėtos prekybos narkotikais srityse.¹⁵ Minėtu teisiniu pagrindu, 2004 metų spalio 25 dieną buvo priimtas Tarybos pagrindų sprendimas 2004/757/TVR, nustatantis būtinausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje.¹⁶ Šiame dokumente pateikiama akivaizdi ES pozicija dėl neteisėto disponavimo narkotikais, kadangi antrame straipsnyje nurodoma, kad valstybės įsipareigoja bausti už visas su neteisėtu disponavimu susijusias veikas, bei dokumente pateikiamos nuorodos į JT šiandieną galiojančias konvencijas, tačiau tuo pačiu straipsnio antroje dalyje pasakoma, kad *„straipsnio 1 dalyje apibūdinta veika neįtraukiama į šio pamatinio sprendimo taikymo sritį, kai šios veikos kaltininkai tai darė išimtinai savo pačių asmeniniam vartojimui, kaip apibrėžta nacionalinėje teisėje*“.¹⁷ Ši nuostata vienareikšmiškai rodo, kad

¹⁵ Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus.

¹⁶ OL 2004 L 335, 8 punktas.

¹⁷ OL 2004 L 335, 2 straipsnis.

klausimai, susiję su narkotikų vartojimo fakto traktavimu palikti valstybių narių kompetencijai. Be to, šiuo teiginiu daromas akivaizdus skirtumas tarp neteisėtų veikų su narkotikais siekiant naudos, bei visų tų pačių veikų vykdymas asmeniniais tikslais – pastarosios prilyginamos prie asmeninio vartojimo veikų, kas tarsi suteikia valstybėms narėms teisę apsispręsti kokia forma tai atspindėti nacionaliniuose teisės aktuose.

Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (toliau- ENNSC)¹⁸ duomenimis¹⁹, narkotikų vartojimo draudimas yra bendra tendencija visose ES valstybėse, tačiau paprastai už šį pažeidimą nėra taikomos su laisvės atėmimu susiję bausmės. Tik septyniose valstybėse iš 26 (konkrečiai Kipre, Prancūzijoje, Suomijoje, Graikijoje, Švedijoje, Norvegijoje ir Liuksemburge (pastarajam kanapės atveju)) – narkotikų vartojimo faktas yra kriminalizuotas. Penkiose valstybėse (Pabaltijo valstybėse, Ispanijoje ir Portugalijoje) narkotikų vartojimas laikomas administraciniu teisės pažeidimu. Likusiose 14 valstybių pats narkotikų vartojimas tiesiogiai nėra uždraustas ar baudžiamas, tačiau nustatyta atsakomybė už tiesiogiai su vartojimu susijusias veikas, visų pirma narkotikų turėjimą nedideliais kiekiais, neturint platinimo tikslo. ENNSC apibendrina, kad daugumoje ES šalių vyrauja tendencijos vengti sankcijų, susijusių su laisvės atėmimo bausme už paprastą narkotikų vartojimą, kuomet nėra padaryta kitų nusikaltimų ar sunkinančių aplinkybių, nors narkotikų vartojimas ir su juo susiję veikos yra baudžiamumo srityje.²⁰

Narkotikų turėjimas uždraustas visose ES valstybėse, keturiose iš jų (Čekijoje, Ispanijoje, Italijoje ir Portugalijoje) – nesant sunkinančių aplinkybių nustatytos išimtinai su laisvės atėmimu nesusijusios bausmės. Dar trijose valstybėse ta pati išimtis taikoma siauriau - tik kanapės atveju - Airijoje, Liuksemburge ir Belgijoje. Visos trys Pabaltijo valstybės priskiriamos taip pat valstybių grupei, kur nedidelis narkotiko turėjimas priskiriamas prie ne – kriminalinių pažeidimų. Likusiose ES valstybėse arba teisės aktų lygmenyje, arba praktikoje, aplinkraščiuose ar kituose teisės aktuose teisėsaugos institucijoms suteikta didelė diskrecija sprendžiant kaip elgtis su asmenimis, pas kuriuos surasti nedideli narkotikų kiekiai. Policija ir teismai linkę procesą nutraukti arba suspenduoti tais atvejais, kuomet tai susiję tik su narkotikų turėjimu asmeniniams poreikiams, nesant sunkinančių aplinkybių ir rastas kiekis nekelia abejonių dėl kitokio tikslo.²¹

Pastaruoju metu ES narkotikų vartojimo ir nedidelio kiekio narkotikų reikmėms turėjimo atveju dominuoja visuomenės sveikatos generalizmo doktrina, kadangi gydymui

¹⁸ Angliškai EMCDDA. Detaliau žiūrėti: <http://www.emcdda.europa.eu/>

¹⁹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiciton. Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches. Lisbon, 2005, p.14-17.

²⁰ *Ibid.*, p.18.

²¹ *Ibid.*, p..20

daugelyje šalių teikiamas prioritetas prieš nubaudimą, tačiau skirtingose šalyse egzistuoja šiek tiek skirtingi modeliai. Pavyzdžiui, Airijoje, 2001 metais įsteigti Narkotikų teismai, Prancūzijos pasirašyti atskiri bendradarbiavimo susitarimai tarp teisėsaugos ir sveikatos institucijų, o atskiruose teismuose yra pilna apimtimi dirbančios diagnostikos ir konsultavimo komandos, nukreipiančios gydymo reikalingus asmenis į atitinkamas institucijas. Belgijoje nuo 2003 metų yra įsteigti bylų menedžeriai (ang. „justice case managers“), kurie kiekvienu konkrečiu atveju ieško geriausių sprendimų ir gydymo galimybių asmenims, vartojantiems narkotikus. Italijoje yra įsteigtos operatyvios grupės, atsakingos už pirminės informacijos surinkimą ir įvertinimą pažeidėjui susidūrus su policija bei terapinio gydymo ir socialinės pagalbos reikalingumą.²² Esamos tendencijos neprieštarauja ir JT Konvencijų nuostatoms, nes jau 1961 metų konvencijoje akcentuojamas gydymo, auklėjimo ir grąžinimo asmenų į visuomenę poreikis.²³ Tuo tarpu Lietuvoje, skirtingai nei daugelyje ES valstybių, iki šiol nėra įstatyme įtvirtinti specialūs pagrindai, suteikiantys teisę asmenims, padariusiems nusikalstamą veiką, kai jie priklausomi nuo narkotikų, vietoje nuteisimo arba bausmės rinktis gydymąsi nuo priklausomybės bei operatyviai ir efektyviai spręsti su priklausomybe paprastai susijusias įvairias socialines problemas. Teliaka galimybė mėginti taikyti bendrus, orientuotus tik į padarytos nusikalstamos veikos sunkumą, kriterijus, įtvirtintus baudžiamajame kodekse, kurių tikrai nepakanka.

IŠVADOS

1. Narkotikų vartojimo tendencijos tiek pasaulyje, tiek Europoje keletą metų iš eilės išlieka panašios: dominuoja kanapės vartojimas, kai per paskutiniuosius 12 mėnesių amžiaus grupėje nuo 15 iki 64 metų, ją vartojo apie 5-7 procentus visų gyventojų. Lietuvoje tendencijos tapačios – dominuoja kanapė – atitinkamai jos bandę per paskutiniuosius 12 mėnesių - 6,2 procentai visų asmenų, tuo tarpu jaunimo tarpe šis skaičius išauga beveik 3 kartus.

2. Nusikaltimų, susijusių su neteisėtu disponavimu narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis, bendras skaičius išaugo tiek ES, tiek Lietuvoje, bei ir toliau dominuoja su vartojimu, o ne su narkotikų platinimu susiję nusikalstamos veikos.

3. JT vykdoma politika ir šiandieną galiojančios konvencijos narkotikų vartojimo reguliavimo ypatumus palieka spręsti pačių valstybių kompetencijai, tačiau griežčiau pasisakoma dėl narkotikų turėjimo, laikymo asmeniniams poreikiams – valstybės įpareigojamos tai drausti, tačiau paliekama didelė diskrecija pasirinkti konkrečias priemones.

²² *Ibid*, p.20-21.

²³ 36 straipsnis.

4. ES vykdoma politika iš esmės sutampa su JT pozicija, ir dominuoja dvi šiame straipsnyje aptartos teorijos: narkotikų platinimui ir su tuo susijusioms veikoms – legalizmo doktrina; narkotikų vartojimo ir turėjimo atveju – visuomenės sveikatos generalizmo.

5. ES valstybėse narėse vyrauja draudimo vartoti narkotikus tendencijos, tačiau už šį pažeidimą bei už nedidelio kiekio narkotikų turėjimą nesant sunkinančių aplinkybių paprastai nėra taikomos su laisvės atėmimu susiję bausmės. Tokie atvejais dominuoja visuomenės sveikatos generalizmo doktrina, teikiant prioritetą asmens gydymui.

6. Lietuvoje esamas teisinis reguliavimas pažeidžia teisinio tikrumo principą bei sunkina teisėsaugos pareigūnų darbą. Be to, konkretesnių specialių priemonių, skirtų prasikaltusiems asmenims – narkomanams nebuvimas baudžiamajame įstatyme, neleidžia efektyviai spręsti šiandienines su narkotikų vartojimu susijusias problemas tiek efektyviai, kiek tai daroma atskirose ES valstybėse.

7. Remiantis atlikta mokslinė analize ir kitų valstybių patirtimi būtų siūloma nedidelio kiekio narkotinių ar psichotropinių medžiagų įgijimą, laikymą ar vartojimą laikyti tik administraciniu teisės pažeidimu bei numatyti už šiuos pažeidimus sulaikytiems asmenims gydymosi nuo narkotikų priklausomybės užtikrinimą vietoje bausmės.

LITERATŪRA

- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts. *Official Journal C* 340, 10 November 1997.
- Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. Prepared by the Secretary- General in accordance with paragraph 1 of Economic and Social Council resolution 914 D (XXXIV) of 3 August 1962. United Nations, New York, 1973.
- Brice de Ruyver. Legal (pre)conditions and control mechanisms with regard to risk reduction. Council of Europe, 2000.
- Diane Riley. Drugs and Drug Policy in Kanada: A brief review and commentary. 1998, Canadian Foundation for Drug Policy // <http://www.cfdp.ca/sen1841.htm>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addicton. Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches. Lisbon, 2005.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addicton. The State of Drugs problem in Eurtope. Annual Report 2009.
- Franklin E. Zimring & Gordon Hawkins. The search for Rational Drug Control, 56 (1992).
- Lietuvos Respublikos administracinių tėsės pažeidimų kodeksas. Rinkinys-segtuvas. Oficialus tekstas su pakeitimais ir papildymias. Vilnius, *VĮ Teisinės informacijos centras*.
- Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr.VIII-1968. // Valstybės žinios. 2000. Nr. 89-2741.
- Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos baudžiamasis kodeksas // *Valstybinė politinės mokslinės literatūros leidykla*.- Vilnius. 1961.

- 1961 metų Bendroji narkotinių medžiagų konvencija. *Valstybės žinios*, 2001, Nr.51-1768.
- 1971 metų Psichotropinių medžiagų konvencija, *Valstybės žinios*, 2001, Nr.50-1743.
- 1981 metų Jungtinių Tautų Organizacijos konvencija dėl kovos su neteisėta narkotinių priemonių ir psichotropinių medžiagų apyvarta. *Valstybės žinios*, 1998, Nr.38-1004.
- 2002 m. birželio 21 d. Lietuvos Aukščiausiojo teismo senato nutarimas Nr.37, p.6. //Lietuvos Aukščiausiojo teismo biuletenis *Teismų praktika Nr.17*, Vilnius, 2002, p.423-431.
- 2004 m. spalio 25 d. Tarybos pagrindų sprendimas 2004/757/TVR, nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje. *Oficialus Leidinys*, 2004 L 335, p.8.
- Kasacinė byla 2k-817/2001. Lietuvos Aukščiausiojo teismo biuletenis *Teismų praktika Nr.16*, Vilnius, 2001, p.242-244.
- Legal (pre)conditions and control mechanisms with regard to risk reduction. Discussion paper prepared by Professor Dr. Brice de Ruyer. Univerasity of Ghent, 2000, Pompidou Group.
- Margarita Mercado Echegaray. Drug prohibition in America: Federal drug policy and its consequences. *Revista Juridica Upr.*, 2006, p.1236-1237.
- Multidisciplinary Drug policies and the UN Drug Treaties. Brice De Ruyer, Gert Vermeulen, Tom Vander Beken, Kim Geenens. Institute for International Research on Criminal Policy. Ghent University, 2002.
- Narkotikų kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos vyriausybės. Metinis pranešimas 2009 // <http://www.nkd.lt/lt/Informacine-medziaga/metiniai-pranesimai>
- Report of the International Narcotics Control Board for 2008, p. 7, www.incb.org
- Statistical bulletin 2009. European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction // <http://www.emcdda.europa.eu/stats09>
- UN Office on Drugs and Crime. World Drug Report, 2008. // <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>

DEMANDS FOR CRIMINALIZATION OF DRUG USAGE AND TENDENCIES IN EU IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Edita Gruodytė

Vytautas Magnus University, Lithuania

Summary. *One of the impacts of globalization is the usage of narcotic drugs and psychotropic substances in the world and other directly related acts such as possession or purchase of drugs. Lithuanian foresees an administrative sanctions for consumption of narcotic drugs and psychotropic substances without a doctor prescription. While after inaction of new Lithuanian criminal code (in force from the 1st of May, 2003) for some directly with consumption related acts- possession or purchase of narcotic drugs and psychotropic substances in small amounts it is foreseen both criminal and administrative liability. Such legal regulation is misleading; it violates the principle of legal certainty and causes practical problems for prosecution and judiciary. The author of the article proposes solution of the mentioned problem by analyzing first of all factual situation in the world and EU related to consumption and criminality, second- UN position reflected in the latest conventions, EU politics regarding the*

analyzed questions and the legislation and practical application in EU Member States. Based on scientific research the author draws a conclusion, that consumption of narcotic drugs and psychotropic substances and their purchase and possession in small amounts should be treated as an administrative offence and that legislator should foresee special conditions for drug users - offenders to get treatment instead of penalty in certain cases.

Keywords: *drugs, usage of narcotic drugs and psychotropic substances, criminal liability, criminalization.*

Edita Gruodytė, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: baudžiamoji teisė, transnacionalinis nusikalstamumas, ES baudžiamoji teisė, prekyba žmonėmis, ginklais, narkotikais, migracija.

Edita Gruodytė, Prof. of Department of Public Law of Law Faculty of Vytautas Magnus University. Research interests: Criminal law, transnational crime, EU criminal law, trafficking in human beings, guns and drugs, illegal migration.

PROCESINIŲ TERMINŲ ADMINISTRACINIAM AKTUI GINČYTI TAIKYMO PROBLEMOS IR JŲ ĮTAKA TEISINIO SAUGUMO PRINCIPO ĮGYVENDINIMUI

Linas Meškys

Vytauto Didžiojo universiteto
Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
Daukanto g. 28, LT - 44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (8 37) 490281
Elektroninis paštas l.meskys@tf.vdu.lt

Vlada Banevičienė

Kauno miesto savivaldybės administracijos Teisės departamentas
Laisvės al. 96, LT-44251 Kaunas
Telefonas (+370 37) 42 34 80
Elektroninis paštas vlada.baneviciene@kaunas.lt

Pateikta 2010 m. kovo 5 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. *Vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra teisinio saugumo principas. Jis reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius. Principo paskirtis - laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise.*

Nuo 1999 metų Lietuvoje pradėjo funkcionuoti specialieji – administraciniai teismai, kurių veiklai reglamentuoti priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Praktikoje ne visada paprasta atriboti bendrosios kompetencijos ir administraciniams teismams priskirtinų bylų teisingumą. Problemos kyla tada, kai vienoje byloje keliami keli reikalavimai, kurių vieni civilinio, kiti administracinio pobūdžio. Siekiant išspręsti šią problemą, Civilinio proceso kodekso 26 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog tuo atveju, kai civilinėje byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas byloje, bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą.

Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas vieno mėnesio terminas skundai (prašymui) dėl individualaus administracinio akto pateikti administraciniam teismui. Tuo tarpu Civilinio kodekso 1.125 straipsnis numato bendrą dešimties metų senaties terminą, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises pareikšdamas ieškinį.

Šiame straipsnyje siekiama išanalizuoti problemas, kylančias taikant ieškinio senatį tais atvejais, kai byla, kurioje be civilinio pobūdžio reikalavimų ginčijamas individualus administracinis aktas, nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme.

Reikšminiai žodžiai: *procesiniai terminai, administracinis aktas, teisinis saugumas, ieškinio senatis.*

ĮVADAS

Civilinėje teisėje didelis dėmesys skiriamas terminams, nes būtent jais yra nustatoma civilinių subjektinių teisių buvimo, įgyvendinimo bei jas pažeidus – gynimo terminai. Ieškinio senaties terminas – vienas svarbiausių civilinės teisės institutų, kurio teisinė reikšmė itin svarbi, ginant asmens pažeistas teises teismine tvarka ir realizuojant teisę į teisminę gynybą. Viena vertus, ieškinio senatis – tai tam tikra kliūtis įgyvendinant minėtą konstitucinę teisę, tačiau poreikis riboti teisę į pažeistų teisių gynybą tam tikrais terminais pripažįstamas visose teisinėse sistemose, skiriasi tik šio instituto konkretaus teisinio reguliavimo būdai ir priemonės (ieškinio senaties terminų trukmė, eigos pradžios skaičiavimo kriterijai, reikalavimai, kuriems ieškinio senatis netaikoma, ir pan.)¹. Kita vertus, ieškinio senaties instituto reikšmingumą lemia būtinybė garantuoti civilinių teisinių santykių stabilumą, aiškumą ir apibrėžtumą, išsaugoti ir apsaugoti tuos santykius, kurie nusistovėjo, t.y. buvo gana ilgą laiką – per visą ieškinio senaties terminą.

Nuo 1999 metų Lietuvoje pradėjo funkcionuoti specialieji – administraciniai teismai, kurių veiklai reglamentuoti priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas². Administracinių teismų kompetencijai priskirti ginčai, kilę iš administracinių teisinių santykių, tame tarpe ir valstybinio bei savivaldybių administravimo subjektų priimti aktai. Praktikoje ne visada paprasta atriboti bendrosios kompetencijos ir administraciniams teismams priskirtinų bylų teisingumą. Problemos kyla tada, kai vienoje byloje keliami keli reikalavimai, kurių vieni civilinio, kiti administracinio pobūdžio. Siekiant išspręsti šią problemą, Civilinio proceso kodekso³ 26 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog tuo atveju, kai civilinėje byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas byloje, bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą.

Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas vieno mėnesio terminas skundai (prašymui) dėl individualaus administracinio akto pateikti administraciniam teismui. Tuo tarpu Civilinio kodekso⁴ 1.125 straipsnis numato bendrą dešimties metų senaties terminą, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises pareikšdamas ieškinį.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti problemas, kylančias taikant ieškinio senatį tais atvejais, kai byla, kurioje be civilinio pobūdžio reikalavimų ginčijamas individualus administracinis aktas, nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme. Darbe bus nagrinėjama, ar

¹ Artūras Driukas, *Ieškinio senaties instituto raida Lietuvoje: materialiniai ir procesiniai teisiniai aspektai*, Jurisprudencija (2003, t. 39(31)). P. 83.

² Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (1999, Nr. 13-308). Toliau tekste – Administracinių bylų teisenos įstatymas.

³ Civilinio proceso kodeksas (2002, Nr. 36-1340). Toliau tekste – Civilinio proceso kodeksas.

⁴ Civilinis kodeksas (2000, Nr. 74-2262). Toliau tekste – Civilinis kodeksas.

gali vieno mėnesio terminas individualiam administraciniam aktui ginčyti, kuris nustatytas Administracinių bylų teisenos įstatyme, būti taikomas, nagrinėjant civilinę bylą.

Straipsnio temos pasirinkimą lėmė šios problemos aktualumas. Nagrinėjant civilines bylas, kuriose ginčijami ir administraciniai aktai, atsakovai itin dažnai prašo taikyti vieno mėnesio terminą ginčyti administracinį aktą, nurodydami, jog tai sutrumpintas senaties terminas. Teisės aktuose šis klausimas nėra reglamentuotas. Apskritai, tiek procesinių terminų, tiek ieškinio senaties samprata nėra pakankamai išsamiai nagrinėta ir teisinėje literatūroje. Straipsnyje siekiama išsiaiškinti šių terminų teisinę prigimtį ir paskirtį bei išnagrinėti teismų praktiką, suformuotą nagrinėjant tokio pobūdžio civilines bylas, išsiaiškinti, ar procesiniai bei ieškinio senaties terminai teisminėje praktikoje traktuojami vienodai, kokios šių terminų taikymo taisyklės.

Straipsnyje naudojamas analitinis metodas – analizuojami procesinius terminus ir senaties terminą reglamentuojantys teisės aktai, nagrinėjama teismų praktika, taip pat lyginamasis metodas – lyginami procesinių terminų bei senaties termino skirtumai bei sąsajos, šių terminų taikymo teismų praktikoje ypatumai.

1. Bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų kompetencijos atribojimas

Valstybė, suteikdama galimybę kiekvienam asmeniui įgyti bei, jeigu tuo nėra neteisėtai ribojama kitų asmenų laisvė, nevaržomai įgyvendinti savo teises ir laisves, ne tik teisės aktais apibrėžia šių teisių ir laisvių įgyvendinimo principus, bet ir numato, kaip teisinių santykių dalyviams apginti jų manymu pažeistas teises ar teisėtus interesus. Šiam tikslui pasiekti, valstybė nustato tam tikrą formalią subjektinių teisių gynimo procedūrą ir garantuoja kiekvienam asmeniui, manančiam, kad buvo pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos. Teisė į teisminę gynybą yra konstitucinė – tokiu būdu valstybė parodo šios teisės svarbą bei savo požiūrį į subjektinių teisių įgyvendinimą ir apsaugą. Konstitucijos 30 straipsnio pirmojoje dalyje sakoma, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos turi teisę kreiptis į teismą⁵. Šiame straipsnyje yra įtvirtinta procesinio pobūdžio garantija, užtikrinanti asmens teisių ir laisvių teisminę gynybą. Taigi, teisminė gynyba šiuolaikinėje teisinėje valstybėje yra pagrindinė pažeistų teisių gynimo forma.

Gana ilgą laikotarpį Lietuvos Respublikoje egzistavo vienos – bendrosios kompetencijos teismų sistema, taigi, visi teisiniai ginčai, taip pat ir kylantys iš administracinių teisinių santykių, buvo nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimu patvirtintuose Teisinės sistemos reformos metmenyse

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992, Nr. 33-1014).

buvo nurodyta, kad naudojant bendrųjų teismų sistemą, Lietuvoje steigiami dviejų instancijų administraciniai teismai, kurių kompetencijai bus perduotos bylos dėl valdymo institucijų ir valdininkų priimtų sprendimų teisėtumo bei kitos bylos, kylančios iš administracinių teisinių santykių, pvz., mokesčių ir pan. Sudarius tinkamas ekonomines, finansines ir organizacines prielaidas, bus kuriama savarankiška administracinių teismų sistema⁶. Ši sistema pradėjo funkcionuoti 1999 metais, o viena svarbiausių šių specializuotų teismų funkcijų – spręsti ginčus tarp valstybės ir privataus asmens.

Pažymėtina, jog abiejų rūšių teisenų tikslas išliko bendras: vykdyti teisingumą. Pasak V.Mikelėno, „Ir civilinėse, ir administracinėse bylose paprastai kalbama apie tam tikrą ginčą ir būtinumą jį išspręsti taikant atitinkamas materialinės teisės normas.“⁷ Iš tiesų, nagrinėdamas kiekvieną bylą, nesvarbu, didelė ar maža ieškinio kaina, koks yra teisinių santykių, dėl kurių kilęs ginčas, pobūdis, teismas privalo ją išnagrinėti dėmesingai: visokeriopai, išsamiai ir objektyviai ištirti visas bylai reikšmingas aplinkybes. Kita vertus, įstatymų leidėjas, nustatydamas skirtingą ginčų nagrinėjimo tvarką, sudarė sąlygas atsižvelgti į visuomeninį bei ekonominį ginčo reikšmingumą, atsižvelgiant į jo objekto bei subjektų specifiką. Tokiu būdu šiuos teismus skiria tam tikra teisinių santykių, reglamentuojamų administracinės ir civilinės teisės normų, specifika. Bendrosios kompetencijos teismas nagrinėja civilinius, privačius ginčus, kurių dalyviai yra lygiaverčiai, tuo tarpu specialiesiems administraciniams teismams, kaip minėta, priskirti administraciniai, viešieji ginčai, kurių vienas iš dalyvių visada yra valstybė (savivaldybė) ar atitinkama valstybės (savivaldybės) institucija.

Konstitucinį teisminės gynybos principą įtvirtina tiek civilinės, tiek administracinės procesinės normos. Civilinio proceso kodekso 5 straipsnio 1 dalis nustato, jog kiekvienas suinteresuotas asmuo turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Visiškai analogiška nuostata įtvirtinta ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnyje: „Kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas“. Įstatymų leidėjas teisę kreiptis į teismą teisminės gynybos tiesiogiai sieja su konkrečios bylos priskirtinumu tam tikros rūšies teismo kompetencijai. Teisės aktai, reglamentuojantys tiek administracinę, tiek civilinę teiseną, pakankamai aiškiai apibrėžia kriterijus, atribojančius tam tikrų bylų priskyrimą vienam ar kitam teismui: administraciniai teismai sprendžia ginčus, kylančius iš viešosios teisės (administracinės, konstitucinės, mokesčių ir pan.) kylančių santykių, o bendrosios kompetencijos teismai sprendžia

⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl teisinės reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ (1998, Nr. 61-1736).

⁷ Egidijus Laužikas, Valentinas Mikelėnas, Vytautas Nekrošius, *Civilinio proceso teisė* (Vilnius: Justitia, 2003). P. 66.

ginčus, kylančius iš privatinės teisės reglamentuojamų santykių. Taigi, pažeistų asmens teisių gynybos būdas ir ginčo priskyrimas tam tikros rūšies teismui priklauso nuo reikalavimo turinio ir teisinio santykio dalyvių.

Tačiau praktikoje atriboti administracinių ir bendrosios kompetencijos teismų kompetenciją nėra paprasta, ir neretai iškyla klausimas: kuris teismas – bendrosios kompetencijos ar administracinis – turi nagrinėti tam tikrą teisinį konfliktą. Problemų dažniausiai kyla tada, kai ginčas byloje yra kilęs iš tarpusavyje susijusių skirtingo pobūdžio teisinių santykių, arba viena iš ginčo kilimo priežasčių yra administracinis aktas. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra konstatavęs: „jeigu ginčas kyla iš civilinio teisinio santykio, tai, nepriklausomai, kad viena iš šio ginčo šalių yra valstybės ar savivaldybės institucija, šis ginčas turi būti laikomas civiliniu, o ne administraciniu, ir yra teisingas bendrosios kompetencijos teismams. <...> bendrosios kompetencijos teismų kompetencija, kaip platesnė pagal savo pobūdį, turi apimti tuos atvejus, kai ginčas nėra grynai administracinio pobūdžio. Pagal šį principą, jeigu valstybės ar savivaldybės aktas tėra tik vienas iš kelių juridinių faktų, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia civilinis teisinis santykis, tai ginčas dėl tokio akto turi būti sprendžiamas kartu su civiliniu ginču, t.y. ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme.“⁸

Šią teismų suformuluotą praktiką įtvirtino 2003 metais įsigaliojęs Civilinio proceso kodeksas. Šio kodekso 26 straipsnio 2 dalis nustato: „Jeigu byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas šioje byloje, tai bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, joje išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą“.

Individualus administracinis aktas įstatyme apibrėžiamas kaip vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar nurodytai individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei. Jų tikslas pritaikyti konkrečių įstatymų ir kitų teisės normų nurodymus realioms valstybinio valdymo aplinkybėms. Šie aktai nukreipti į konkrečius asmenis ir susiję su konkrečių šalių administracinių teisinių santykių atsiradimu, pasikeitimu ar pasibaigimu. Tokiu būdu, individualūs teisės aktai reguliuoja konkrečius gyvenimo atvejus, skirti konkrečiam asmeniui, nustatančiam konkrečiam asmeniui santykius su konkrečia institucija⁹. Iš tiesų bylos dėl valstybinio bei savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo yra priskirtos administracinio teismo kompetencijai¹⁰, tačiau pagal minėtą principą, ne visada ginčijant individualų administracinį aktą ginčas bus nagrinėjamas administraciniame teisme. Administracinių teismų kompetencijai paprastai priskiriamas ginčų, kurių išsprendimas nėra

⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-989/2000.

⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administraciniame byloje Nr. A⁵⁵⁶-151/2008.

¹⁰ Administracinių bylų teisenos įstatymo 15 str. 1 d. 1, 2 p.

susijęs su tolesniu civilinio ginčo išsprendimu, nagrinėjimas. Tokie civiliniai ginčai, kurie susiję su administraciniais teisiniais santykiais, nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose kaip platesnės kompetencijos teismuose. Teismų praktikoje nustatyta, jog ginčo, susijusio su keliais teisiniais santykiais, priskirtinumą nagrinėti civilinio proceso tvarka ir teisingumą lemia pagrindinio teisinio santykio prigimtis ir pobūdis. Kita vertus, teismų praktikoje galima rasti aiškinimų, jog bendrosios kompetencijos teismas, nepriklausomai nuo teisinio santykio prigimties, turėtų nagrinėti bylą vien todėl, kad ginčas turi būti sprendžiamas vadovaujantis ir civilinės teisės normomis¹¹.

Šiems klausimams spręsti įstatymų leidėjas sukūrė tam tikrą teisinį mechanizmą – specialiąją teisėjų kolegiją (praktikoje paprastai vadinamą teisingumo kolegija). Jei byloje ginčijamas administracinis aktas yra sudėtinė civilinių teisinių santykių dalis, arba negalima išskirti pagrindinio, vyraujančio, teisinio santykio, teisingumo kolegija paprastai vadovaujasi absorbcijos principu ir bylą perduoda nagrinėti bendrosios kompetencijos teismui. Pagrindiniu kriterijumi, lemiančiu tam tikro ginčo teisingumą, specialioji teisėjų kolegija pripažįsta teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdį, t. y. ar ginčas kyla iš civilinių teisinių, ar iš administracinių teisinių santykių, nepriklausomai nuo to, kad viena iš ginčo šalių yra valstybės ar savivaldybės institucija.

2. Terminų samprata ir teisinė prigimtis

Prieš analizuojant ginčų dėl individualių administracinių aktų nagrinėjimo bendrosios kompetencijos teismuose ypatumus, ir konkrečiai – laikotarpį, per kurį įstatymas nustato galimybę asmeniui realizuoti jo teisę kreiptis į teismą, siekiant apginti tariamai pažeistas teises, bendrai panagrinėkime procesinių terminų ir ieškinio senaties termino sąvokas, jų prigimtį, esmę bei sąsajas.

2.1. Procesinių terminų paskirtis

Visų pirma reikėtų išsiaiškinti procesinio termino sąvoką. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas terminą apibrėžia kaip nustatytą laiką. Terminas suprantamas kaip atitinkamo reiškinio trukmė, apibrėžta tam tikrais įvykiais, žyminčiais jo pradžią ir pabaigą laiko atžvilgiu. Tai objektyvus, nuo žmogaus valios nepriklausantis reiškinys. Teisine prasme terminas – tai juridinis faktas, su kuriuo įstatymas sieja tam tikrų teisių ir pareigų atsiradimą, pasikeitimą ar

¹¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. gegužės 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-334/2006.

pasibaigimą. Ir Civilinis kodeksas (1.117-1.123 straipsniai), ir Administracinių bylų teisenos įstatymas (65-67 straipsniai) pakankamai detalai reglamentuoja terminų rūšis, pradžios ir pabaigos nustatymą bei terminų skaičiavimo tvarką.

Nagrinęjant bylas (tiek civilines, tiek administracines), be jokios abejonės, itin svarbią reikšmę vaidina procesiniai terminai. Procesiniu terminu laikomas įstatymo ar teismo nustatytas laikas, per kurį teismas, dalyvaujantys byloje asmenys ar kiti civilinio proceso dalyviai privalo ar gali atlikti tam tikrus procesinius veiksmus nagrinėjant civilines bylas, priimant teismų procesinius sprendimus ir juos vykdant. Visų pirma procesiniai terminai įpareigoja teismą veikti operatyviai, jie turi užtikrinti, kad bylos nagrinėjimas nebus vilkinamas, kad teismo procesas bus greitas. Iš kitos pusės, procesiniai terminai įpareigoja ir proceso dalyvius – proceso greitumas priklauso ir nuo to, kaip jie laikosi nustatytų terminų, ar nepiktinaudžiauja savo teisėmis. Taigi procesiniai terminai yra reikšmingi dėl to, kad, jų laikantis, ginčas teisme bus išspręstas operatyviai ir ekonomiškai. Be to, procesiniai terminai tiesiogiai susiję su teisės į teisminę gynybą įgyvendinimu. Jei terminą bus nepagrįstai atsisakyta atnaujinti, teisė į teisminę gynybą bus pažeista. Ir atvirkščiai, nepagrįstai atnaujinus terminą kreiptis į teismą, gali būti pažeistas susiklosčiusių teisinių santykių stabilumas.

Šio darbo nagrinėjimo objektas – Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas terminas. Jame teigiama: „Jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas (prašymas) administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo akto paskelbimo arba individualaus akto ar pranešimo apie veiksma (neveikimą) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos arba per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas reikalavimo įvykdymo terminas“. Taigi, minėtas įstatymas individualiam administraciniam aktui apskūsti teismine tvarka nustato vieno mėnesio terminą. Asmuo, laikydamas, jog viešojo administravimo subjekto priimtas individualus teisės aktas pažeidžia jo teises, per šį nustatytą laikotarpį gali kreiptis su skundu (prašymu) į administracinį teismą.

Lyg ir neturėtų kilti abejonų, jog tai procesinio pobūdžio terminas: tam tikro teisės akto (Administracinių bylų teisenos įstatymo) nustatytas laiko tarpas tam tikram procesiniam veiksmui atlikti (pateikti skundą (prašymą) administraciniam teismui). Procesinį šio termino pobūdį apsprendžia jau vien ta aplinkybė, jog jis nustatytas įstatyme, reglamentuojančiame administracinį procesą. Kita vertus, galėtų kilti klausimas, ar terminas gali būti laikomas procesiniu, jei pats procesas dar nėra prasidėjęs – juk terminas skirtas tik inicijuoti administracinį procesą. Tačiau nesant tinkamo pareiškėjo skundo (prašymo), administracinė byla teisme negalėtų būti iškelta. Tik pateikus konkrečiomis aplinkybėmis (faktinėmis ir juridinėmis) pagrįstą skundą (prašymą), kuriame aiškiai suformuluoti pareiškėjo reikalavimai, teisinis ginčas įgauna procesinę formą ir prasideda administracinis procesas. Procesinę minėto termino prigimtį

patvirtina ir tai, jog, termino klausimas svarstomas sprendžiant skundo (prašymo) priėmimo klausimą. Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalies 8 punkte nurodyta, jog teismas motyvuota nutartimi atsisako priimti skundą (prašymą), jeigu praleistas skundo (prašymo) padavimo terminas ir pareiškėjas neprašo jo atnaujinti ar teismas atmeta tokį prašymą. Taigi, asmeniui, praleidusiam įstatyme nustatytą terminą skundui paduoti, paprastai turi kilti neigiama pasekmė – jo skundą turi būti atsisakyta priimti¹². Administracinėje teisenoje šis klausimas dažniausiai išsprendžiamas iki bylos iškėlimo:

Taigi, administracinėje teisenoje pripažįstama, jog teisė kreiptis su skundu (prašymu) į administracinį teismą yra procesinė teisė, kuri negali priklausyti nuo materialiojo teisinio pobūdžio aplinkybių. Administracinis teismas, sprenddamas skundo (prašymo) priėmimo klausimą, nagrinėja tik procesines aplinkybes, tarp kurių – terminas skundui (prašymui) paduoti. Pažymėtina, jog tai papildoma kliūtis realizuoti savo konstitucinę teisę į teisminę gynybą. Tačiau ši teisė, kaip aukščiau minėta, nėra absoliuti, ir ją įgyti galima tik esant įstatyme numatytiems pagrindams. Kaip yra pažymėjęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, „ši teisė realizuojama teisės aktuose nustatyta tvarka, todėl pripažinus, kad pareiškėjas šia tvarka tinkamai nepasinaudojo, negalima konstatuoti teisės į teisminę gynybą pažeidimo“¹³.

Žinoma, Administracinių bylų teisenos įstatymas numato galimybę atnaujinti praleistą procesinį terminą. Tačiau Lietuvos vyriausiasis teismas ne kartą yra pabrėžęs, jog įstatymų leidėjas, nustatydamas terminus procesiniams veiksams atlikti, siekia užtikrinti teisinių santykių stabilumą, todėl praleistas terminas gali būti atstatomas tik išimtiniais atvejais, jeigu jo praleidimo priežastys tikrai buvo svarbios, ekstraordinarios. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamoje teismų praktikoje pripažįstama, kad priežastimis, kurių pagrindu gali būti atnaujintas praleistas terminas skundui paduoti, laikytinos tik tos aplinkybės, kurios objektyviai trukdė asmeniui įstatymo nustatytu laikotarpiu kreiptis į teismą, tai yra nepriklausė nuo jo valios.

2.2. Ieškinio senaties termino samprata ir tikslai

Aptartasis administracinės teisenos procesinis terminas gyvuoja palyginti neseniai (Administracinių bylų teisenos įstatymo pirmoji redakcija įsigaliojo tik 1999 metais), tuo tarpu ieškinio senaties termino institutą galima kildinti iš senosios romėnų teisės. Jau tuomet buvo pripažįstama, jog įgyvendinant ir ginant civilines teises labai svarbią reikšmę turi laikas. Ilgas laiko tarpas, per kurį asmuo nesikreipia į teismą, kad būtų apginta jo teisė, sukelia tam tikrą

¹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-247/2006.

¹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-154/2008

neapibrėžtumą, nekonkretumą civiliniuose teisiniuose santykiuose bei civilinėje apyvartoje¹⁴. Pirmiausia buvo nustatyti terminai tam tikrų kategorijų ieškiniams pareikšti, vėliau (424 metais) atsirado ieškinio senaties termino kategorija, kuri nuo kitų terminų skyrėsi tuo, jog pasibaigus šiam terminui, išnykdavo teisė į teisminę gynybą, tuo tarpu pati materialinė teisė išlikdavo. Būtent ši aplinkybė yra išskirtinis ieškinio senaties bruožas.

Šiuolaikinėje teisėje ieškinio senaties samprata išliko analogiška – tai laiko tarpas (t.y. terminas), per kurį galima ginti savo pažeistas teises ar interesus, pareiškiant ieškinį teisme, arbitraže ar kitomis įstatymo nustatytomis gynimo formomis. Lietuvoje ieškinio senatis priskiriama materialinės teisės normoms, o jos sąvoka įtvirtinta Civiliniame kodekse. 1964 m. Civilinio kodekso¹⁵ 83 straipsnio 1 dalyje ieškininės senaties sąvoka buvo suformuluota taip: „Pasibaigus įstatymo nustatytam terminui, išnyksta teisė į ieškininę pažeistos teisės gynybą“. Šiuo metu galiojančio Civilinio kodekso redakcijos¹⁶ 1.124 straipsnis pateikia iš esmės analogišką, gal šiek tiek konkretesnę sampratą: „tai įstatymų nustatytas laiko tarpas (terminas), per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises pareikšdamas ieškinį“. Taigi, visais atvejais ieškinio senatis traktuojama kaip laikotarpis, per kurį asmuo gali priverstinai, t.y. valstybės padedamas, apginti savo pažeistas teises. Atkreiptinas dėmesys, jog ieškinio senatis – tai nėra terminas, per kurį asmuo turi kreiptis į teismą dėl savo pažeistos teisės gynimo. Tai yra laiko tarpas, kuriam pasibaigus išnyksta teisė į ieškininę pažeistos teisės gynybą.

Ieškinio senaties instituto taikymas Lietuvoje skirtingais periodais buvo nevienodas. Tiek tarybiniais metais, tiek pirmaisiais metais po nepriklausomybės atkūrimo, ieškinio senaties taikymas taikė teismas *ex officio*, nepriklausomai nuo šalių valios. Atsakovas (skolininkas) paveikti bylos baigtį pasibaigus ieškinio senaties terminui negalėjo ir turėjo teisę tik atkreipti teismo dėmesį, kad baigiasi terminas, bei išsakyti su tuo susijusius argumentus¹⁷, nes pagal tuo metu galiojusio Civilinio kodekso 85 straipsnio 2 dalį, ieškinio senatį teismas taikė savo iniciatyva. Vėliau akcentuota, jog ieškinio senatis gali būti taikoma tik esant skolininko reikalavimui. Taigi, teismas netenka teisės ieškinio senaties taikyti savo iniciatyva, o esant priešingos šalies reikalavimui taikyti ieškinio senatį, priimdamas sprendimą privalo pasisakyti dėl ieškinio senaties taikymo pagrįstumo. Tokią praktiką pradėjo formuoti ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas priimtose nutartyse: „Nagrinėjant bylą iš naujo pirmosios instancijos teisme svarstytinas klausimas dėl ieškininės senaties taikymo, nes atsakovo atstovė, nagrinėjant

¹⁴ Ipolitas Nekrošius, Vytautas Nekrošius, Stasys Vėlyvis, *Romėnų teisė* (Kaunas: Vijusta, 1996). P. 63.

¹⁵ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Žin. 1964, Nr. 19-138.

¹⁶ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Žin. 2000, Nr. 74-2262.

¹⁷ Žr. išnašą 1. P. 84.

bylą kasacinėje instancijoje, pareikalavo tai apsvarstyti¹⁸; „Apygardos teismas pagrįstai laikė, kad nebuvo pagrindo taikyti ieškininės senaties terminą, nes skolininkas to nereikalavo“¹⁹.

Pažymėtina, jog ieškinio senatis yra nustatyta tiek ieškovo, tiek atsakovo naudai, ji negali būti vertinama kaip vienašalė, t.y. nustatyta tik vienos civilinio teisinio santykio šalies interesais. Viena vertus, ji susijusi su realių galimybių nukentėjusiai šaliai apginti savo pažeistas teises ar įstatymo saugomus interesus, sudarymu, kita vertus – ir su asmens galimybių apginti savo pažeistas teises ar įstatymo saugomus interesus ribojimu. Jei teismas pripažįsta, kad ieškinio senaties terminas praleistas dėl svarbios priežasties, pažeistoji teisė turi būti ginama, o praleistas ieškinio senaties terminas atnaujinamas.

Panagrinėkime ieškinio senaties esmę ir tikslus. Ieškinio senatis nustatoma dėl įvairių priežasčių. Visų pirma – tai būtinybė garantuoti civilinių santykių stabilumą, aiškumą ir apibrėžtumą, išsaugoti ir apsaugoti tuos santykius, kurie nusistovėjo, t.y. buvo gana ilgą laiką – per visą ieškinio senaties terminą. Tokiu būdu civilinių santykių dalyviams garantuojama, kad suėjus įstatymo nustatytam terminui, jų subjektinės teisės teismo tvarka negalės būti nugincytos ir jiems nebus paskirta tam tikra pareiga. Šią ieškinio senaties instituto paskirtį analizuodamas pabrėžė ir A.Driukas: „net ir teisės pažeidėjas turi teisę tikėtis, kad, praėjus tam tikram laikui, santykiai tarp jo ir kreditoriaus taps teisiškai apibrėžti. Jokiais terminais neapribota valstybės prievartos skolininkui grėsmė pažeistų teisinių santykių stabilumą, stabdytų civilinių teisinių santykių raidą. <...> Jeigu asmuo, kurio teisė pažeista, ilgą laiką delsia pareikšti ieškinį skolininkui ir jį pareiškia pasibaigus ieškinio senaties terminui, tai paprastai reiškia, jog pats kreditorius arba neįsitikinęs teisės egzistavimu ar jos pažeidimu, arba asmens interesas nėra toks reikšmingas, kad nusvertų abejones dėl ieškinio pareiškimo“²⁰.

Kita ieškinio senaties paskirtis – skatinti asmenį kuo greičiau ginti savo pažeistą teisę bei palengvinti įrodinėjimo procesą. Ieškinio senaties termino praleidimas leidžia manyti, kad teisės turėtojas nėra suinteresuotas įgyvendinti savo teisę. Jeigu asmuo, žinodamas arba turėdamas žinoti apie savo teisės pažeidimą (Civilinio kodekso 1.127 str.), į šį pažeidimą per visą ieškininės senaties termino eigą nereaguoja ir nereiškia ieškinio, tai kita civilinio teisinio santykio šalis turi teisę pagrįstai tikėtis, jog toks asmuo arba apskritai atsisako savo teisės, arba nemano, jog jo teisė yra pažeista. Šis tikslas glaudžiai siejasi su civilinio proceso tikslu: kuo greičiau atkurti teisinę taiką tarp šalių. Civilinio proceso metu siekiama, kad byla būtų išnagrinėta teisingai ir per kiek įmanoma trumpesnę laiką. Tuo tarpu praėjus ilgam laikui paprastai tampa sudėtinga surinkti įrodymus, pagrindžiančius tam tikras aplinkybes, iš esmės gali pasikeisti ir teisinis ginčo santykių reglamentavimas. Priešinga šalis, praėjus tam tikram

¹⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1995 m. gruodžio 18 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-328.

¹⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1996 m. gegužės 6 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-754, 1996 m.

²⁰ Žr. išnašą 1. P. 86.

laikotarpiui, yra užtikrinta ar bent pagrįstai tikisi, jog tam tikri nusistovėję santykiai yra teisėti ir teisingi, todėl dažnai neišsaugo svarbią reikšmę turinčių įrodymų, net nekalbant apie sumažėjusią naujų įrodymų surinkimo galimybę.

Analizuojant dabartinę teismų praktiką, akivaizdu, jog šiuo metu civilinėse bylose ieškinio senaties institutas kaip priemonė apsiginti nuo priešingos šalies reikalavimų naudojamas pakankamai dažnai. Pažymėtina, jog Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, analizuodamas ieškinio senaties instituto tikslus, taip pat ne kartą pabrėžė jo paskirtį saugoti civilinių teisinių santykių stabilumą²¹, užkirsti kelią begaliniam bylinėjimuisi, skatinti asmenį kuo greičiau ginti savo pažeistą teisę, palengvinti įrodinėjimo procesą²². Be to, Teismas yra pabrėžęs, jog sprendžiant klausimą dėl senaties termino atnaujinimo, turi būti įvertinama, kad tokiu būdu nebūtų pažeistos kitų asmenų teisės ir teisėti interesai bei nusistovėjęs teisinių santykių stabilumas ir vientisumas²³.

2.3. Ieškinio senaties termino ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatyto procesinio termino skirtumai ir sąsajos

Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 str. 1 d. nustatytas terminas, kaip minėta aukščiau, yra aiškiai procesinio pobūdžio. Ar galima procesiniu terminu laikyti ieškinio senaties terminą? Iš tiesų, teisės teorijoje nėra aiškiai ir vienareikšmiškai apibrėžta ieškinio senaties termino prigimtis. Viena vertus, tuo požiūriu, kad ieškinio senaties terminą nustato Civilinis kodeksas ir kiti įstatymai, jis neturėtų būti laikomas procesiniu, nes reglamentuojamas materialinės teisės normų. Jo negali nustatyti nei sandorio šalys, nei teismas. Tai imperatyvaus pobūdžio teisės norma: pagal Civilinio kodekso 1.125 str. 12 d., šalių susitarimu pakeisti ieškinio senaties terminus ir jų skaičiavimo tvarką draudžiama, kaip ir draudžiama iš anksto atsisakyti taikyti ieškinio senatį. Taigi, ieškinio senatis atsiranda suėjus ieškinio senaties terminui, vadinasi, senaties termino pasibaigimas yra juridinis faktas, o ieškinio senatis – to juridinio fakto sukurta teisinė pasekmė²⁴. Pasibaigus ieškinio senaties terminui išnyksta tik teisė į pažeistos teisės gynybą ieškinio tvarka, bet pati subjektinė teisė ir teisė kreiptis į teismą teisminės gynybos išlieka, t.y. ieškinio senaties termino pabaiga iki ieškinio pareiškimo yra pagrindas ieškinį atmesti, tačiau negali būti pagrindas atsisakyti priimti ieškinį (Civilinio kodekso 1.126 straipsnio 1 dalis). Šiuo požiūriu ieškinio senaties institutas priskirtinas materialinei teisei.

²¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-7-38/2008.

²² Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. rugsėjo 28 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-3-352/2007.

²³ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. rugsėjo 24 d. nutartis civ. byloje Nr. 3K-3-338/2007.

²⁴ Egidijus Baranauskas ir kt., *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. (Vilnius: Mykolo Riomerio Universitetas, 2007). P. 379.

Kita vertus, ieškinio senatį gali taikyti tik teismas. Tik teismo proceso metu aiškinamasi, kokios trukmės senaties terminas turi būti taikomas, nuo kada prasidėjo senaties termino eiga, ar nėra pagrindo praleistam senaties terminui atnaujinti ir kt. Šios aplinkybės pagrindžia procesinį ieškinio senaties termino pobūdį. Atsižvelgiant į tai, pripažįstama, jog ieškinio senatis yra mišrus teisės institutas, nes jis susijęs tiek su materialinės teisės apibrėžtomis civilinių teisinių santykių subjektų teisėmis bei pareigomis, tiek ir su pažeistų subjektinių teisių gynyba tam tikra procesine forma.

Pažymėtina ir tai, kad nors Konstitucijos 30 straipsnis įtvirtino teisę kreiptis į teismą, tačiau tokia teisė nėra besąlygiška: ji yra universali, bet ne absoliuti. Teisė į teisminę gynybą ir teisė kreiptis į teismą visų pirma priklauso nuo įstatyme numatytų aplinkybių. Ši teisė įgyvendinama esant tam tikriems įstatymų įtvirtintiems pagrindams – kai nėra tokio pagrindo, konstatuojamas procesinės subjekcinės teisės (teisės kreiptis į teismą) nebuvimas. Civilinio proceso kodekso 137 straipsnio 2 dalyje bei Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalyje yra suformuluoti tam tikri apribojimai, t.y. aplinkybės, kurioms esant teismas atsisako priimti ieškinį. Šis sąrašas yra baigtinis, plečiamai negali būti aiškinamas, nes būtų nepagrįstai suvaržoma asmens teisė į teisminę gynybą. Jei teismas prieš priimdamas ieškinį nustato esant bent vieną iš šių aplinkybių, motyvuota nutartimi privalo atsisakyti priimti ieškinį, skundą ar pareiškimą. Taigi, kai ieškinys, pareiškimas ar skundas pasiekia teismą, šis nagrinėja jo priimtinumą klausimą: sprendžia, ar yra išpildytos sąlygos, leidžiančios jam nagrinėti ginčą iš esmės. Su šiomis sąlygomis siejama administracinės ar civilinės bylos iškėlimo galimybė ir tolesnis jos nagrinėjimas.

Praėjusiame skyriuje pateikta terminų analizė patvirtina, jog Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas vieno mėnesio terminas, per kurį gali būti paduodamas skundas administraciniam teismui dėl individualaus administracinio akto teisėtumo, nėra senaties terminas, nors su ieškinio senaties terminu turi nemažai sąsajų. Šios aplinkybės yra svarbios, siekiant atsakyti į klausimą, ar vieno mėnesio terminas gali būti taikomas, nagrinėjant bylą bendrosios kompetencijos teisme.

Šalys vieno mėnesio terminą administraciniam aktui ginčyti prašo teismo taikyti pakankamai dažnai. Neretai jis vadinamas ieškinio senaties terminu²⁵ (beje, taip jį įvardinęs yra ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas²⁶), nes pagal savo prasmę yra labai jam artimas. Abiejų terminų tikslas – riboti asmenų teisę į teisminę gynybą. Šiame darbe ne kartą minėta, jog ši teisė nėra absoliuti, ji negali būti aiškinama kaip asmens galimybė kreiptis į teismą bet koku

²⁵ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. gruodžio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-645/2005, 2008 m. vasario 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-134/2008.

²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-819/2001, 2002 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-204-02.

būdu. Ji gali būti realizuojama tik tam tikra įstatymų nustatyta tvarka. Šiuo požiūriu galima teigti, jog procesinis vieno mėnesio terminas kreiptis į administracinę teisumą yra didesnis apribojimas, nes šis terminas turi esminės įtakos sprendžiant klausimą dėl skundo (prašymo) priėmimo. Jei aplinkybė, jog šis terminas praleistas, paaiškėja bylos nagrinėjimo metu, byla yra nutraukiama (Administracinių bylų teisenos įstatymo 101 straipsnio 6 punktas). Tuo tarpu civilinėje teisenoje terminų, ribojančių asmens galimybę kreiptis į teisumą, nėra nustatyta. Ieškinio senaties terminų klausimas sprendžiamas nagrinėjant bylą iš esmės ir gali būti pagrindu atmesti ieškinį. Iš to seka kitas svarbus šiuos terminus skiriantis kriterijus – ieškinio senatį teismas gali taikyti tik esant atsakovo reikalavimui. Tuo tarpu administracinėje teisenoje klausimą, ar praleistas skundo (prašymo) padavimo terminas, teismas turi teisę išspręsti savo iniciatyva (Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalies 8 punktas). Tai yra svarbiausi šiuos terminus skiriantys faktoriai..

Nors ir skirtingais būdais, abu šie terminai riboja asmens teisę į teisminę gynybą – pasibaigus terminui, asmuo (ir nesant pagrindo jį atnaujinti) asmuo neturi pagrindo reikalauti, jog jo teisės būtų apgintos teismine tvarka.. Abiejų terminų pradžia siejama su asmens teisių pažeidimo momentu. Tiek administracinių, tiek civilinių bylų praktikoje aiškinimas yra vienodas. Civilinėje teisenoje ieškinio senaties termino pradžia yra nusakoma subjektyviu momentu, kada asmuo sužinojo ar turėjo sužinoti apie savo teisės pažeidimą. Administracinių bylų teisenos įstatyme termino pradžia skaičiuojama nuo individualaus administracinio akto įteikimo dienos. Įstatymas nenustato kaip turi būti skaičiuojamas terminas skundai paduoti, kai toks individualus aktas neįteikiamas ar jo (individualaus akto) įteikimas neprivalomas, tačiau asmuo mano, kad toks aktas, nors ir skirtas kitam asmeniui, pažeidžia jo teises. Administracinių teismų praktikoje yra pasisakyta, kad tokiu atveju suinteresuoti asmenys turi teisę kreiptis į teisumą per vieną mėnesį, kai sužinojo ar turėjo sužinoti apie šio akto turinį ir juo pažeidžiamas savo teises ar teisėtus interesus²⁷. Taigi, abiejose teisenose termino eigos pradžia siejama su subjektyviu kriterijumi – asmens sužinojimu ar turėjimu sužinoti apie jo teisės pažeidimą, o teismo pareiga yra išsiaiškinti, kada asmuo objektyviai įgijo galimybę išsiaiškinti, jog jo teisė yra pažeista.

3. ABTĮ 33 str. 1 d. nustatyto vieno mėnesio termino administraciniam aktui ginčyti taikymas, kai ginčas nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme

Tačiau kaip šie terminai taikomi skirtingose teisenose? Teisės teorijoje šis klausimas nėra analizuojamas, todėl išvadą galima padaryti tik analizuojant teismų praktiką.

²⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-264/2007.

Iš tiesų, galimi atvejai, kai byla priskirtina administracinio teismo kompetencijai, tačiau ginčo teisiniam santykiui įstatymas nustato ieškinio senaties terminą. Administraciniai teismai pakankamai aiškiai pasisako, jog esant pagrindui, privalo taikyti Civiliniame kodekse nustatytus ieškinio senaties terminus. Štai kaip tokią situaciją aiškino Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas: „Pareiškėjas skundą šiuo atveju padavė dėl žalos atlyginimo, o tokio pobūdžio skundams yra taikomi ne skundo padavimo procesiniai terminai, o ieškinio senaties terminai. Tuo tarpu su ieškinio senaties terminų taikymu susiję klausimai yra sprendžiami ne skundo priėmimo stadijoje, o nagrinėjant bylą iš esmės (Civilinio kodekso 1.126, 1.131 straipsniai).“²⁸ Žinoma, tokią teisę teismui suteikia ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 1 straipsnio 2 dalis, nurodanti, jog administracinis teismas, nagrinėdamas bylas, turi teisę vadovautis Civilinio proceso kodekso normomis.

Tuo tarpu nagrinėjant Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktiką, vienareikšmiško atsakymo nerasime. Nors Lietuvos Aukščiausiasis Teismas suformuotoje praktikoje aiškiai pasisakęs, jog ieškinio senatis – materialinės teisės norma, tuo tarpu vieno mėnesio terminas administraciniam aktui ginčyti – procesinis terminas, tačiau ne kartą yra pabrėžęs, jog tiek procesinis kreipimosi į teismą terminas, tiek ieškinio senaties terminas yra svarbūs, kad būtų užtikrintas teisinių santykių stabilumas, sudarant prielaidas teisinių santykių subjektams tinkamai įgyvendinti savo teises ir teisėtus interesus. Terminų prigimtis yra apginti savo teises nepažeidžiant kitų asmenų teisių, todėl reikalavimas taikyti ieškinio senatį negali būti tenkinamas, jeigu tuo būtų paneigta kito asmens teisėta teisė, nes iš akivaizdžios neteisės teisė neatsiranda, taip pat priešingas teisei tikslas – užtikrinti veiksmingą ekonominių santykių reglamentavimą.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas formuoja praktiką, jog sprendžiant klausimą dėl ieškinio senaties termino taikymo, negalima jos taikyti formaliai, neatsižvelgiant į teisinio santykio, iš kurio kilo ginčas, susiformavimo specifiką. Visais atvejais būtina atsižvelgti į asmens teisę kreiptis į teismą ir į tai, ar asmuo turėjo galimybę veiksmingai įgyvendinti šią teisę nepasibaigus senaties terminui²⁹.

Todėl negalima būtų sutikti su teiginiu, jog nagrinėjant bylą bendrosios kompetencijos teisme, Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas vieno mėnesio terminas kreiptis į teismą dėl individualaus administracinio akto panaikinimo, kai sprendžiamas ginčas dėl civilinių teisių ir pareigų, susijusių su tuo individualiu administraciniu aktu, netaikomas, nes toks ginčas nagrinėjamas pagal civilinio proceso taisykles. Išanalizavus Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktiką, galima padaryti išvadą, kad klausimas dėl termino

²⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-381/2007.

²⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-183/2008.

administraciniam aktui apskūsti turi būti taikomas ar netaikomas, atsižvelgiant į bylos nagrinėjimo pobūdį. Jei ginčijamas administracinis aktas yra pasekmė iki tol buvusių civilinių teisinių santykių, tokiu atveju taikomi bendras Civiliniame kodekse nustatytas ieškinio senaties terminas. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra pažymėjęs: „Bylą nagrinėjęs teismas pagrįstai ginčo atveju netaikė LR administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio, reglamentuojančio administracinių aktų apskundimo administraciniam teismui terminus. LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad šis įstatymas nustato administracinių bylų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką. Šioje byloje yra pareikštas civilinio pobūdžio reikalavimas <...>, ir jis teisėtai išnagrinėtas bendrosios kompetencijos teisme. Nors šiuo atveju ir ginčijamas administracinis aktas, tačiau ginčas yra kilęs dėl civilinių teisių ir pareigų, todėl LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje numatytas kreipimosi į teismą terminas šiuo atveju netaikytinas. Teisėjų kolegija konstatuoja, kad ginčo atveju taikytina Civilinio kodekso 1.125 straipsnio 1 dalis, nustatanti 10 metų ieškinio senaties terminą.“³⁰ Tuo tarpu vien ta aplinkybė, jog ginčas nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme, savaime nereiškia, kad sprendžiant šį ginčą turi būti taikomi Civiliniame kodekse reglamentuoti ieškinio senaties terminai. Tačiau tuo atveju, jei individualus administracinis aktas gali būti laikomas priežastimi tolesnių civilinių teisinių santykių, kurie ginčijami civilinėje byloje, tokiam administraciniam aktui ginčyti teismas privalėtų taikyti Administracinių bylų teisenos 33 straipsnio 1 dalyje nurodytą terminą. Kita vertus, teisinių santykių pobūdis yra vienas iš pagrindinių kriterijų skirstant bylas pagal rūšinį teisingumą. Todėl didelė tikimybė, jog minėtu atveju byla būtų nagrinėjama administraciniame, o ne bendrosios kompetencijos teisme, atitinkamai taikant administracinį procesą reglamentuojančias teisės normas.

Atkreiptinas dėmesys, jog, skirtingai nei administracinėje teisenoje, termino individualiam administraciniam aktui apskūsti taikymo klausimas visada sprendžiamas nagrinėjant bylą iš esmės, ir nėra pagrindas bylą nutraukti. Ta aplinkybė, kad ieškininės senaties terminas ar kreipimosi į teismą terminas yra praleistas, nesudaro pagrindo nepriimti ieškinio pareiškimo. Tai gali būti pagrindas reikalavimui atmesti, o ne atsisakyti nagrinėti pareiškimą ar ieškinį.

Pažymėtina, jog tokia suformuota Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje numatyto termino taikymo praktika turi ir neigiamų bruožų. Visų pirma, taip asmenys nėra skatinami operatyviai reaguoti į savo teisių pažeidimą ir įmanomai greičiau kreiptis teisminės gynybos. Net ir žinodamas apie individualų administracinį aktą, kuris galimai pažeidžia jo teises, asmuo nėra suinteresuotas kiek galima greičiau kreiptis į teismą dėl tokio

³⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. rugsėjo 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-461/2006.

akto panaikinimo, jei aktas kyla iš civilinių teisinių santykių. Aukščiau minėta Lietuvos Aukščiausiojo Teismo suformuluota taisyklė leidžia asmeniui tikėtis, jog pažeidžiantis jo teises aktas galės būti nugincytas per dešimties metų terminą. Tokiu būdu, nors teisės aktų reikalavimai formaliai nepažeidžiami, iškyla prieštaravimai bendriesiems civilinės teisės principams: teisinio apibrėžtumo, neleistinumo piktnaudžiauti teise. Iškyla grėsmė teisinių santykių stabilumui – dažnai administracinis aktas sukelia teises pasekmes ir yra pagrindas tolesniems civiliniams santykiams plėtotis.

Viešojo administravimo subjektas, priimdamas individualų administracinį aktą, gali pagrįstai tikėtis, jog asmenys, kurių teisės šiuo aktu tariamai pažeidžiamos, turi teisę tokį aktą apskųsti Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka: t.y. per vieną mėnesį pateikdami skundą (prašymą) administraciniam teismui. Jei per šį terminą individualus administracinis aktas nebuvo apskųstas (ypač tais atvejais, kai asmuo yra tinkamai informuotas apie administracinio akto priėmimą), tikėtina, jog šis aktas nesukėlė prieštaravimų, yra pagrįstas, teisėtas ir nenaikintinas. Atsižvelgiant į aukščiau nagrinėtus tam tikrų įstatymo nustatytų terminų, ribojančių teisę į teisminę gynybą, tikslus, galima teigti, jog tokiu būdu pažeidžiami viešojo administravimo subjekto teisėti lūkesčiai: jei asmuo buvo informuotas apie priimtą individualų administracinį aktą, ir, nors manydamas, jog šis pažeidžia jo teises, į šį pažeidimą per visą Administracinių bylų teisenos įstatyme nustatytą terminą nereagavo ir nereiškė skundo, tai kita šio teisinio santykio šalis (viešojo administravimo subjektas, priėmęs administracinį aktą) turi pagrindą tikėtis, kad toks asmuo arba apskritai atsisako savo teisės, arba nemano, jog jo teisė yra pažeista.

Kita vertus, viešojo administravimo subjektas dažnai nėra tų civilinių santykių dalyvis, iš kurių kildinamas individualus administracinis aktas. Priimdamas aktą, jis vadovaujasi galiojančiomis teisės normomis bei objektyviais duomenimis, kurių teisėtumo neturi galimybės patikrinti, tai gali sąlygoti administracinio akto neteisėtumą.

Problemos sprendimas – aiškus teisinis reglamentavimas, neapsiribojant vien teismine praktika. Civiliniame kodekse galėtų būti numatyta tam tikros trukmės ieškinio senaties terminas administraciniam aktui ginčyti, kai byla pagal Civilinio proceso kodekso 26 straipsnio 2 dalį nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme.

Be jokios abejonės, nesutarimus dėl terminų taikymo sukelia žymus įstatymų nustatytų terminų skirtumas: vienas mėnuo pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą, ir dešimt metų pagal Civilinį kodeksą. Galbūt termino sutrumpinimas padėtų išvengti nestabilumo ir neapibrėžtumo teisinių santykių dalyviams. Tokią galimybę svarstė ir A.Driukas, nagrinėdamas ieškinio senaties ypatumus. Pasak jo, „atsižvelgiant į civilinių teisinių santykių dinamiką, tobulėjančią visuomenės reiškinių teisinį reguliavimą, augantį visuomenės narių švietimo lygį,

naujų technologijų įdiegimą, vis didesnę poreikį teisiniam apibrėžtumui ir visuomenės stabilumui, daugiau argumentų netgi sulauktų išvada, kad, nekvestionuojant pačios teisės į teisminę gynybą, gerokai didesnė tikimybė, jog teisinėmis priemonėmis bus skatinamas kuo greitesnis pažeistų teisių gynimas, pavyzdžiui, trumpinant ieškinio senaties terminus.³¹

Išvados

1. Bendrosios kompetencijos ir administracinius teismus skiria tam tikra teisiųjų santykių, reglamentuojamų administracinės ir civilinės teisės normų, specifika. Bendrosios kompetencijos teismas nagrinėja civilinius, privačius ginčus, kurių dalyviai yra lygiaverčiai, tuo tarpu specialiesiems administraciniams teismams, kaip minėta, priskirti administraciniai, viešieji ginčai, kurių vienas iš dalyvių visada yra valstybė (savivaldybė) ar atitinkama valstybės (savivaldybės) institucija.

2. Tiek ieškinio senaties terminas, tiek Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytas procesinis terminas individualiam administraciniam aktui apskūsti yra papildoma kliūtis realizuoti savo konstitucinę teisę į teisminę gynybą.

3. Atriboti bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų kompetenciją įgalina Civilinio proceso kodekso 26 straipsnio 2 dalis, kurioje numatyta, jog tuo atveju, kai civilinėje byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas byloje, bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą.

4. Tiek Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas vieno mėnesio terminas administraciniam aktui ginčyti, tik Civilinio kodekso 1.125 straipsnyje nustatyti ieškinio senaties terminai laikytini tam tikrais apribojimais asmeniui ginti pažeistas teises teismine tvarka.

5. Vieno mėnesio terminas individualiam administraciniam aktui ginčyti yra procesinis terminas. Tuo tarpu ieškinio senaties terminas yra mišraus pobūdžio, turintis ir procesinių, ir materialinių požymių.

6. Galima išskirti šiuos pagrindinius analizuojamų terminų skirtumus:

6.1. Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytas terminas yra procesinio pobūdžio. Klausimas dėl šio termino praleidimo sprendžiamas dar iki administracinės bylos nagrinėjimo iš esmės. Asmeniui praleidus terminą administraciniam aktui ginčyti, teismas turi teisę atsisakyti priimti skundą (prašymą). Jei aplinkybė, jog praleistas terminas administraciniam aktui ginčyti, nustatoma bylos nagrinėjimo metu, byla nutraukiama.

³¹ Žr. išnašą 1. P.86.

6.2. Civiliniame kodekse nustatytas ieškinio senaties terminas nėra pagrindas atsisakyti priimti ieškinį. Reikalavimą apginti pažeistą teisę teismas priima nagrinėti nepaisant to, kad pasibaigęs ieškinio senaties terminas. Ieškinio senaties termino pasibaigimas yra savarankiškas pagrindas ieškinį atmesti, tačiau nėra laikomas pagrindu palikti ieškinį nenagrinėtu arba bylą nutraukti.

7. Tais atvejais, kai pagal Civilinio proceso kodekso 26 straipsnio 2 dalį byla nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme, termino taikymo klausimas sprendžiamas, įvertinant ginčo teisinį pobūdį. Aplinkybė, jog ginčas nagrinėjamas bendrosios kompetencijos teisme, savaime nereiškia, jog turi būti taikomi Civilinio kodekso nustatyti ieškinio senaties terminai.

8. Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje numatytas terminas administraciniam aktui ginčyti, kai byla nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme, netaikomas tuo atveju, kai ginčas kyla iš civilinių teisinių santykių, o byloje ginčijamas individualus administracinis aktas yra šių teisinių santykių pasekmė.

9. Skirtingų terminų taikymo, nagrinėjant bylas tiek administraciniame, tiek bendrosios kompetencijos teisme, problemą padėtų išspręsti aiškus teisinis reglamentavimas bei terminų trukmės vienodinimas.

Literatūra

- Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. *Civilinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Riomerio Universitetas, 2007.
- Driukas A. *Ieškinio senaties instituto raida Lietuvoje: materialiniai ir procesiniai teisiniai aspektai* // Jurisprudencija (2003, t. 39(31).
- Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. *Civilinio proceso teisė*. Vilnius: Justitia, 2003.
- Nekrošius I., Nekrošius V., Vėlyvis S. *Romėnų teisė*. Kaunas: Vijusta, 1996.
- Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Bendrosios nuostatos*. Vilnius: Justitia, 2000.
- Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso komentaras. I dalis. Bendrosios nuostatos*. Vilnius: Justitia, 2004.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija // 1992, Nr. 33-1014.
- Civilinis kodeksas // 2000, Nr. 74-2262.
- Civilinio proceso kodeksas // 2002, Nr. 36-1340.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // 1999, Nr. 13-308.
- Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. birželio 25 d. nutarimas „Dėl teisinės reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo“ // 1998, Nr. 61-1736.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1995 m. gruodžio 18 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-328.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 1996 m. gegužės 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-754, 1996 m.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-989/2000.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Teisėjų senato 2002 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. 39 „Dėl ieškinio senatį reglamentuojančių įstatymų normų taikymo teismų praktikoje“ // Teismų praktika, 2003, Nr. 18.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2005 m. gruodžio 21 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-645/2005, 2008 m. vasario 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-134/2008.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. gegužės 15 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-334/2006.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. rugsėjo 11 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-461/2006.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. rugsėjo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-338/2007.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2007 m. rugsėjo 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-352/2007.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. kovo 14 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-38/2008.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-183/2008.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-819/2001, 2002 m. vasario 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-204-02.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-247/2006.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-264/2007.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-381/2007.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-151/2008.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-154/2008.

PROBLEMS OF APPLICATION OF PROCEDURAL TERMS FOR CONTRAVENTION OF ADMINISTRATIVE ACTS AND THEIR INFLUENCE FOR ESTABLISHMENT OF THE PRINCIPLE OF LEGAL SAFETY

Linas Meškys
Vytautas Magnus University, Lithuania

Vlada Baneviciene
Kaunas city municipality's administration, Lithuania

Summary. *The limitation performs a great role in civil relations, its significance is very important when protecting person's rights during legal proceedings and realizing the right to judicial defense. The limitation grants stability, clarity and predictability in civil relations.*

Period of limitation is governed by the Civil Code of Lithuanian Republic. Article 1.125 of the Civil Code provides ten year period of limitation for the civil matters. The Law of

Administrative Legal Procedure sets one month period to bring a claim for the administrative act. According to article 26 part 2 of Civil Procedure Code, the cases, where individual administrative act is disputed, are examined in the courts of general competence. The question arises, which period of limitation should be applied to bring a claim for the administrative act, when the case is examined in the court of general competence.

The article discusses main law norms regulating different periods of limitation and the practice of Lithuanian Supreme Court. According to the analysis, the one month limitation period should be applied only in such cases where the dispute arises from administrative procedures. In other cases common limitation period of ten years should be applied.

Keywords: procedural terms, administrative acts, legal safety, prescription of lawsuit.

Linas Meškys, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinio proceso teisė.

Linas Meskys, Vytautas Magnus University, Faculty of Law, Department of Public Law, associated professor. Research interests: administrative law, administrative process law.

Vlada Banevičienė, Kauno miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento vyriausioji specialistė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinio proceso teisė.

Vlada Baneviciene, Kaunas city municipality's administration, Law department, senior specialist. Research interests: administrative law, administrative process law.

IMPLEMENTATION ISSUES OF ARTICLE 2 (THE RIGHT TO LIFE) OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS IN RESPECT OF PUBLIC SAFETY PROTECTION

Aurelija Pūraitė, Kristina Mikalauskaitė –
Šostakienė

Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security,
Department of Law
V. Putvinskio 70, LT-44211 Kaunas, Lithuania
Telephone (+370 37) 303 655
E-mail: vsftk@mruni.eu

Pateikta 2010 m. kovo 15 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

***Annotation.** The European Convention For Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed in 1950, has become notably important legal instrument for protection of human right in all member states of Council of Europe. The Convention is binding on domestic courts and national public authorities, it is directly applicable, i.e. the person whose right protected under Convention are violated has a possibility to protect them invoking in national courts, and the domestic courts have an obligation to apply the provisions of the Convention in their jurisprudence. The right to life (Article 2 of the Convention) is one of the most fundamental right of each human being. The states have taken positive obligations to protect the right to life of all persons under its jurisdiction, and negative obligations not to deprive anyone's life by active measures of the state's authorities. The article analyzes the content of right to life and its scope, also the possibilities to impose restrictions and derogations from this right in respect to protection of public safety. The European Court of Human Right formed practice according which the obligation of the state to justify the use of lethal force by absolute necessity and unquestioned public demand is particularly foreseen. The burden of proof in those cases also is on the states, which likewise have the obligation to perform thorough and independent investigation due to each occurrence of use of lethal force by its authorized representative (official or other agent of the state). The noncompliance with any of above-mentioned requirements according the formed by the European Court of Human Rights practice is considered as a violation of the right to life. The article presents and analyzes the numerous practice of European court of Human Rights related to violations of the right to life.*

Keywords: human rights, right to life, obligations of the state, public safety.

Introduction

Relevance of the Topic. The European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter The European Convention on Human Rights, or the

Convention)¹ was signed on 4 November 1950 in the scope of the Council of Europe. Almost all of the States Party to the Convention integrated the Convention into their national legislation. Therefore the Convention is binding on domestic courts and national public authorities. It could be stated that the Convention itself is the most specific expression by the member states of the Council of Europe of their profound belief in the values of democracy and justice, and respect for the rights and fundamental freedoms of people living in the modern society².

The direct application of the Convention means that each individual under jurisdiction of the Party State to the Convention may invoke it in case he/she considers the corresponding rights of the individual have been violated, and the domestic courts have an obligation to apply the Convention. The interpretation of the Convention is a dynamic and evolving process making the Convention a living instrument in the implementation of human rights standards in the present day conditions.

The right to life (Article 2 of the Convention) is one of the most fundamental provisions in the Convention. Together with the protection from torture (Article 3 of the Convention), it enshrines the basic values of democratic societies, and its interpretation must be guided by a recognition of its importance. Self-evidently, without the right to life it is not possible to enjoy other Convention rights. Consequently, its provisions must be strictly construed.

But what does the right to life actually mean under the Convention? Does it only protect individuals from intentional killings by the State? Or might States also have a duty to protect individuals from threats arising from other private individuals, and environmental hazards, as well as from unintentional deprivations of life? Do special duties arise in relation to particularly vulnerable individuals, such as prisoners or those with mental health problems?

The Object of the Research is the content of the right to life, the obligations of the states in respect of this right and possible derogations in the conditions of public safety protection.

The Objective of this Research therefore is to disclose the scope of right to life foreseen in Article 2 of the European Convention on Human Rights and to discuss the possible circumstances in which a state may legitimately interfere with the exercise of this right basing its actions on protection of public safety. To achieve the aim further *tasks* are settled:

1. to analyze the scope of right protected by Article 2 of the Convention on Human Rights;
2. to reveal the restrictions which may be invoked by the state;

¹ *European Convention on Human Rights*.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=50265&p_query=European%20Convention%20On%20Human%20Rights&p_tr2=2 [visited 2009-12-14).

² *Introduction to European Convention on Human Rights. Collected texts*. Council of Europe, 1994.

3. to discuss the case-law practice of European Court of Human Rights (the Court) in respect of protection of right to life;
4. to disclose circumstances when the state may legitimately interfere with the exercise of this right due to protection of public safety.

Methodology of the Research. In the course of reaching the objective of the research both theoretical and empirical methods of the scientific research were employed. The following research methods are used: analytical –critical and linguistic – the scope of the analyzed articles is determined and states’ violations due to improper implication or understanding of international law are revealed; while using the methods of systemic analysis and document analysis the case-law practice and the doctrine of the Court has been analyzed, compared and evaluated.

1. The Content and Scope of Article 2 of the European Convention on Human Rights

The right to life is one of the fundamental rights of every and each human being. It is foreseen in all international and regional legal instruments, and is respected by all states which are members of those treaties. The right to life is elaborated, developed and determined in the jurisprudence of human rights institutions. The Universal Declaration of Human Rights proclaims the right to life under article 3, and links it with other essential rights in the following terms: “Everyone has the right to life, liberty and security of person”³. The International Covenant on Civil and Political Rights expresses the right to life in article 6(1): “Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of life”⁴. The European Convention on Human Rights expresses the right to life more broadly and precisely than other international or regional treaties in article 2⁵.

Article 2 of the Convention imposes two types of duties on the state (and its officials):

³ *Universal Declaration of Human Rights*. Signed on December 10, 1948.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=131330&p_query=Universal%20Declaration%20of%20human%20Rights&p_tr2=2 (visited 2009-12-14).

⁴ *International Covenant on Civil and Political Rights*. Signed on December 16, 1996.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=131206&p_query=International%20Covenant%20on%20Civil%20and%20Political%20Rights&p_tr2=2 (visited 2009-12-14).

⁵ Article 2:

- „1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction for a crime for which this penalty is provided by law.
2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:
 - a) in defence of any person from unlawful violence;
 - b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
 - c) an action lawfully taken for the purposes of quelling a riot or insurrection.”

- *A negative obligation* not to deprive anyone of his/her life save in the limited circumstances prescribed by Paragraph 2 of Article 2. Any death caused by an agent of the state using force beyond that which is absolutely necessary or for a reason other than that laid down in Paragraph 2 of the Article will amount to a violation of Article 2⁶. The Court in *McCann v. United Kingdom* stated that “the use of force, however, must be no more than "absolutely necessary" for the achievement of one of the purposes set out in [...] Article 2”. In this case The United Kingdom, Spanish and Gibraltar authorities were aware that the Provisional IRA (Irish Republican Army - "IRA") were planning a terrorist attack on Gibraltar. The operation of detention was planned by United Kingdom officers. The suspects were to be arrested by using minimum force, they were to be disarmed and evidence was to be gathered for a court trial. The officers knew the faces of the suspects, they were surveyed when crossing the board of Gibraltar. It was suspected that they had a bomb in their vehicle and were planning to detonate it. Because of various procedural reasons three terrorist were shot by police officers.

- *A positive obligation* on the state to take appropriate measures to safeguard the lives of those within its jurisdiction. In particular, this positive obligation includes a duty to put in place “effective criminal law provisions to deter the offences against the person, backed up by law enforcement machinery for the prevention, suppression and sanctioning of breaches of such provisions”⁷. In certain well-defined circumstances, State authorities will also have a positive obligation to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of other private individuals, environmental hazards or even him/herself. This may under certain circumstances require the State to protect certain individuals from identifiable threats to their lives. Furthermore, all deaths must be properly investigated. The law must properly prohibit and punish killings, and unlawful killing must be subject to criminal sanctions. The law must be effectively implemented.

In terms of the standard of proof, where it is alleged that loss of life was caused by a state agent, the European Court of Human Rights has held that this must be proved beyond

⁶ *McCann v. UK* (27 September 1995).

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=63&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

⁷ *Osman v UK* (28 October 1998). In this case the applicants are British citizens resident in London. The first applicant, Mrs Mulkiye Osman, is the widow of Mr Ali Osman who was shot dead by Mr Paul Paget-Lewis on 7 March 1988. The second applicant, Ahmet Osman, is her son. He was a former pupil of Paul Paget-Lewis. Ahmet Osman was wounded in the shooting incident which led to the death of his father. The applicants complaints are directed at the failure of the authorities to appreciate and act on what they claim was a series of clear warning signs that Paul Paget-Lewis represented a serious threat to the physical safety of Ahmet Osman and his family. There is disagreement between the applicants and the respondent State on essential aspects of the circumstances leading to the tragedy.

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=87&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

reasonable doubt (*Imakayeva v. Russia* (9 November 2006)⁸). However, where an individual dies in custody and the state fails to provide a satisfactory explanation, the Court may nonetheless reach the conclusion that the death occurred as a result of the acts or omission of the state authorities. The burden of proof in such cases falls on the state to identify the cause of death since the necessary information surrounding the circumstances of death may only be available to the state authorities (*Salman v. Turkey* (27 June 2000)⁹, *Selmouni v. France* (28 July 1999)¹⁰; and *Ognyanova and Choban v. Bulgaria* (23 February 2006)¹¹).

⁸ *Imakayeva v. Russia* (9 November 2006). In this case the son and the husband of the applicant disappeared and the applicant alleged the state authorities failed to properly investigate the case, because the victims disappeared after they were arrested by state authorities. The Court stated that “the Court recalls its jurisprudence confirming the standard of proof “**beyond reasonable doubt**” in its assessment of evidence... Where the events in issue lie wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, such as in cases where persons are under their control in custody, strong presumptions of fact will arise in respect of injuries and death occurring during that detention. Indeed, **the burden of proof may be regarded as resting on the authorities** to provide a satisfactory and convincing explanation... These principles apply also to cases in which, although it has not been proved that a person has been taken into custody by the authorities, it is possible to establish that he or she entered a place under their control and has not been seen since. In such circumstances, the onus is on the Government to provide a plausible explanation as to what happened on the premises and to show that the person concerned was not detained by the authorities, but left the premises without subsequently being deprived of his or her liberty” (par.114-115). <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=35&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

⁹ *Salman v. Turkey* (27 June 2000). In this case Agit Salman, the applicant's husband, was detained by police and subsequently died. He had been beaten and immersed in cold water during the night of his detention. The Court stated that :” In the light of the importance of the protection afforded by Article 2, the Court must subject deprivations of life to the most careful scrutiny, taking into consideration not only the actions of State agents but also all the surrounding circumstances. Persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under a duty to protect them. Consequently, where an individual is taken into police custody in good health and is found to be injured on release, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of how those injuries were caused“. (par. 99). <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=7&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

¹⁰ *Selmouni v. France* (28 July 1999). In that case the applicant, a Dutch and Moroccan national detained in France, was found to have been tortured. He was subjected to a large number of intense blows all over his body, he was dragged along by his hair, forced to run along a corridor with police officers tripping him up. He was also urinated over and was threatened with a blow lamp and then a syringe. The Court considered that “where an individual is taken into police custody in good health but is found to be injured at the time of release, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of how those injuries were caused”. (par. 87). <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=FRANCE&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

¹¹ *Ognyanova and Choban v. Bulgaria* (23 February 2006). At approximately 2 a.m. on 6 June 1993 Mr Stefanov died after having fallen the previous day from the window of room on the third floor of the police station in the town of Kazanluk. Numerous injuries were found on his body. The ensuing investigation concluded that he had voluntarily jumped out of the window of the room where he had been brought for questioning, and that all his injuries had been the result of his fall. The applicants contested these conclusions. The Court stated that “Persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under an obligation to account for their treatment. Consequently, where an individual is taken into police custody in good health but later dies, it is incumbent on the State to provide a plausible explanation of the events leading to his death. In assessing evidence, the Court adopts the standard of proof “beyond reasonable doubt”. However, such proof may follow from the co-existence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar un rebutted presumptions of fact. Where the events in issue lie wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, as in the case of persons within their control in custody, strong presumptions of fact will arise in respect of injuries and death occurring during that detention. Indeed, the burden of proof may be regarded as resting on the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation“. (par. 94-95). <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=BULGARIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

In this article we shall not analyze the state's obligation to defend one's right to life imposing criminal sanctions against those who take lives of others. Such laws must be formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct and in such a way as to provide sufficient protection for the lives of individuals. States do have a certain amount of discretion in determining whether to criminalize certain acts. This aspect of Article 2 shall not be discussed as we emphasize our attention to states active obligation not to deprive one's right to life by the actions of the state officials.

Therefore in the scope of this article the deprivation of life caused by actions of state authorities shall be analyzed. Article 2 requires that agents of the State must be accountable for their use of lethal force. Their actions, therefore, must be subjected to some form of independent and public scrutiny capable of determining whether the force used was or was not justified in a particular set of circumstances. In *Jordan v United Kingdom (4 May 2001)*¹² the Court held that for Article 2 to be satisfied an investigation must comply with the following procedural safeguards:

a) It must be carried out by an independent body in public. Generally, this means that they must be independent from those implicated in the events. This means not only a lack of hierarchical or institutional connection but also a practical independence. In *Jordan v United Kingdom* an investigation into the conduct of police officers in Northern Ireland by police officers who were part of the same force was also held to lack sufficient independence.

b) It must be thorough and rigorous. Article 2 has been violated where authorities have failed to: ascertain possible eye witnesses, question suspects at a sufficient early stage of the inquiry, search for corroborating evidence, take into account obvious evidence, carry out a proper autopsy, test for gunpowder traces.

Also in *Bazorkina v. Russia (27 July 2006) (par. 117)*¹³ the Court held that "the obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with

¹² *Jordan v United Kingdom (4 May 2001)*. Pearse Jordan, aged 22, was shot and killed in Belfast by an officer. The police officers stated they were pursuing the car. On stopping the car, the officers had fired several shots at the driver, fatally wounding him a short distance from where his car had been abandoned. No guns, ammunition, explosives, masks or gloves had been found in the car and the driver, Pearse Jordan, had been unarmed. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=24&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

¹³ *Bazorkina v. Russia (27 July 2006)*. The applicant claimed that the authorities were responsible for the disappearance and killing of her son Khadzhi-Murat Yandiyev. She referred to the known circumstances of his detention, an explicit order by a senior military officer to execute him and the long period of time during which his whereabouts had not been established. The Government, in her view, had failed to provide any reliable information about what had happened to him after the interrogation, and there was no record found of him having been detained at the filtration point, pre-trial detention centre or other facilities, or of his having received medical aid, etc. The Court stated that "In the light of the importance of the protection afforded by Article 2, the Court must subject deprivations of life to the most careful scrutiny, taking into consideration not only the actions of State agents but also all the surrounding circumstances." <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", also requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force. The essential purpose of such investigation is to secure the effective implementation of the domestic laws which protect the right to life and, in those cases involving state agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility. For an investigation into alleged unlawful killing by state agents to be effective, it may generally be regarded as necessary for the persons responsible for and carrying out the investigation to be independent from those implicated in the events".

c) It must be capable of imputing responsibility for the death. In case *Bazorkina v. Russia* (27 July 2006) (par. 118) the Court stated that "the investigation must also be effective in the sense that it is capable of leading to a determination of whether the force used in such cases was or was not justified in the circumstances and to the identification and punishment of those responsible";

d) As to the scope, if agents of the State are responsible, it must be capable of determining whether the killing was or was not justified under Article 2(2) and it must be able to identify and punish those responsible. This is an obligation of means and not of result.

Any investigation must also be capable of considering any systemic failures that could have caused the death, for example the planning and organization of a rescue operation and the planning of anti-terrorist police operations (*McCann v United Kingdom*).

The same interpretation of the right to life is settled by other judicial human rights institutions, for example, the Human Rights Committee, working under International Covenant on Civil and Political Rights. The jurisprudence of the Committee includes the great number of cases on the right to life, and much of this has its origins in situations where police and other state officials used force. For example, in the case *John Khemraadi Baboeram et al. v. Suriname* eight prominent people were arrested in their homes in the capital of Suriname by military police and subjected to violence. Following an announcement by State authorities that a number of detainees have been killed while trying to escape, their bodies were delivered to a mortuary. The bodies were seen by family members who testified that they showed numerous wounds. Neither autopsies nor official investigation into the killing had taken place. The Committee concluded that the requirement imposing obligation on the State to protect one's life by law meant that the law had strictly to control and limit the circumstances in which a person might be deprived of his

life by State authorities. In this case it was held that victims were arbitrarily deprived of their lives contrary to the requirements of Covenant on Civil and Political Rights¹⁴.

A few issues should be noted due to states positive obligation to safeguard lives of people from others offering proper police protection. In certain well-defined circumstances, the European Court of Human Rights has found that State authorities may have a positive obligation to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk, for example from the criminal acts of another individual. The clearest statement by the Court of this obligation was in *Osman v UK (28 October 1998)*¹⁵. On the facts, the Court found no violation of Article 2 since it had not been established that the authorities failed to take reasonable steps to avoid a real and immediate risk to life of which they were aware or ought to have been aware.

The obligation to take measures to safeguard the lives of those held in custody is especially stringent under Article 2 by virtue of their vulnerable position. In particular, States must take reasonable measures to protect prisoners from committing suicide (*Keenan v United Kingdom (3 April 2001)*¹⁶) and from being killed by another person in custody (*Paul and Audrey Edwards v United Kingdom (14 March 2002)*¹⁷). The same test set out in other cases, namely that for a violation of Article 2 to be established, it must be demonstrated that the authorities failed to take reasonable steps to avoid a real and immediate risk to life of which they were aware or ought to have been aware.

¹⁴ Crawshaw R., Cullen S., Williamson T. *Human Rights and Policing*. Boston, 2007, P. 124.

¹⁵ *Osman v UK (28 October 1998)*. In that case, a father was killed and his son wounded by the son's secondary school teacher who had become infatuated with him. The boy's mother brought a claim against the police, who she alleged had failed to act on a series of clear warnings that the school teacher represented a serious threat to the physical safety of her son and the rest of the family. The Court held that: "Not disputed that Article 2 may imply, *inter alia*, positive obligation for State to take preventive operational measures to protect individual whose life at risk from criminal acts of another individual – on other hand, scope of such obligation contested – for Court, it must be established to its satisfaction that authorities knew or ought to have known at time of existence of real and immediate risk to life of individual and failed to take measures which, judged reasonably, might have been expected to avoid said risk – sufficient in this regard for applicant alleging breach of positive obligation to show that authorities did not do all that could reasonably be expected of them in circumstances to avoid risk. On facts of instant case, Court not persuaded that police at any decisive stage knew or ought to have known that lives of applicants' family at real and immediate risk from third party."
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=87&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

¹⁶ In *Keenan v United Kingdom (3 April 2001)*. The applicant's son had committed suicide whilst in custody. He had a history of paranoia, violence and self-harm. Whilst in custody, he assaulted 2 prison officers and was punished by 7 days of segregation, during which he was found hanging from one of the bars of his cell. The Court found in that case that there had been no violation of Article 2 because, despite the prisoner's mental illness, no formal diagnosis that he was schizophrenic had been made and so the prison authorities could not have been expected to anticipate that he was at immediate risk.
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=22&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

¹⁷ In the *Edwards v. UK (14 March 2002)* case, a breach of article 2 was found where a prisoner was savagely killed by another inmate, Richard Linford, who had a history of mental illness. The medical board, police, prosecution and court had all failed to communicate information about Mr Linford's state of mental health and previous history of violence, so that an appropriate risk assessment was not made. The Court held that this constituted a breach of the State's obligation to protect Mr Edwards' life.
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=39&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

2. Derogations and Restrictions of Right to Life Invoked by the State In Respect of Public Safety Issues

Although the right to life is arguably the most fundamental of human rights, and is expressed unconditionally, for example, in Universal Declaration of Human Rights, this right is not given absolute protection, whereas, for example, the prohibitions of torture and of slavery are protected absolutely. However, the right to life is among those human rights from which the different treaties allow no derogation by states parties in time of public emergency, apart from one particular exception under the European Convention on Human Rights.

The exceptions to the right to life are laid down in Article 2(2). The fundamental nature of the right to life means that these exceptions are exhaustive and must be construed narrowly. In making these exceptions the article purports to define exhaustively permissible grounds for deprivation of life. No other grounds for deprivation of life by the state are permitted under the Convention save that allowed for under article 15¹⁸. Furthermore, Paragraph 2 of Article 2 is not intended to be a list of situations in which intentional killing is justified; rather it sets limits on the use of force which may result in death. The use of force must be no more than “absolutely necessary” to achieve one of the purposes set out in sub-paragraphs, where is foreseen that deprivation of life is only possible in the circumstances where:

- in defence of any person from unlawful violence;
- in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.

The use of the word “absolutely” provides for a stricter test than applied when determining whether a State interference is “necessary in a democratic society”. The use of force must be strictly proportionate to the achievement of the aims set out in Paragraph 2 of Article 2. In case *Bazorkina v. Russia (27 July 2006)*¹⁹ the Court stated that “Article 2, which safeguards the right to life and sets out the circumstances when deprivation of life may be justified, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention, to which no derogation is permitted. Together with Article 3, it also enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe. The circumstances in which deprivation of life may be

¹⁸ Article 15:

„1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law.

2. No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision.“

¹⁹ *Bazorkina v. Russia (27 July 2006)*.

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

justified must therefore be strictly construed. The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings also requires that Article 2 be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective“. Self-defence by the police officers can be a defence for the taking of life under Paragraph 2 Article 2. The State will be required to supply sufficient evidence that agents came under armed attack at the scene of an incident, but self-defence is sufficient to satisfy Paragraph 2 of Article 2²⁰.

The term “lawful”, indicated in point b of Paragraph 2 Article 2, has not been determined by the Court. The Court has emphasized the need for proper warnings to be given before potentially lethal force is used (*Ogur v Turkey (20 May 1999)*²¹). All opportunities to surrender must be given and the use of force must be the option of last resort. For example, in *Kelly v United Kingdom (4 August 2001)*²² it was found that the lethal shooting by soldiers of suspected terrorists who drove through a checkpoint without stopping was absolutely necessary in order to give effect to the lawful arrest. In *Nachova v Bulgaria (6 July 2005)*²³ the Court

²⁰ *McCann v. United Kingdom*. Three terrorists who had been planning a bomb attack in Gibraltar were shot and killed by British police forces. However, the UK’s assertion that they were defending the general public was not held to be within the meaning of absolute necessity because the suspected terrorists could have been prevented from entering Gibraltar in the first place, even if this meant the authorities may not have had ample evidence to prosecute the suspects at that stage. The Court found that the planning of the counter terrorist operation had not taken adequate account of the fundamental importance of the right to life. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=63&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

²¹ *Ogur v Turkey (20 May 1999)*. The applicant lost her son during an operation by the security forces. The victim had not been running away; no loud-hailer warning had been given before firearms were used; and that the victim have been fatally wounded by a shot from the security forces that was not a warning shot. The Court held that: „In keeping with the importance of this provision in a democratic society, the Court must, in making its assessment, subject deprivations of life to the most careful scrutiny, particularly where deliberate lethal force is used, taking into consideration not only the actions of the agents of the State who actually administer the force but also all the surrounding circumstances including such matters as the planning and control of the actions under examination“ (par. 78).

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=11&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

²² *Kelly v United Kingdom (4 August 2001)*. The Court stated that: “the text of Article 2, read as a whole, demonstrates that it covers not only intentional killing but also the situations where it is permitted to “use force” which may result, as an unintended outcome, in the deprivation of life. The deliberate or intended use of lethal force is only one factor however to be taken into account in assessing its necessity. Any use of force must be no more than “absolutely necessary” for the achievement of one or more of the purposes set out in sub-paragraphs (a) to (c). This term indicates that a stricter and more compelling test of necessity must be employed from that normally applicable when determining whether State action is “necessary in a democratic society” under paragraphs 2 of Articles 8 to 11 of the Convention. Consequently, the force used must be strictly proportionate to the achievement of the permitted aims” (par.93).

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=27&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

²³ *Nachova v Bulgaria (6 July 2005)*. Two persons (Roma Origin) were killed by a member of the military police who was attempting to arrest them. The Court held, that „In particular, it is necessary to examine whether the operation was planned and controlled by the authorities so as to minimize, to the greatest extent possible, recourse to lethal force. The authorities must take appropriate care to ensure that any risk to life is minimized. The Court must also examine whether the authorities were not negligent in their choice of action. Notwithstanding that the victims committed offences ... the evidence shows that the arresting officers were fully aware that victims were not armed or dangerous... balanced against the imperative need to preserve life as a fundamental value, the legitimate aim of effecting a lawful arrest cannot justify putting human life at risk where the fugitive has committed a non-violent

found it was not absolutely necessary to use firearms to arrest a non-violent offender who posed not threat to anyone. The Court held, under those circumstances, the use of firearms would be unlawful even if it means the loss of opportunity to arrest.

The terms “riot” and “insurrection” will have autonomous meanings under the Convention, although neither have been defined as yet. However, where hundreds or thousands of people were throwing projectiles at the security forces Article 2(2)(c) has been held to apply. This was in *Stewart v United Kingdom (10 July 1984)*²⁴. The Court found that the scope of Article 2 covered not only cases of intentional deprivation of life but also situations where the use of force is permitted and results, unintentionally, in the loss of life. In its decision, the Court had regard to the fact that the soldiers were under attack by a violent and hostile crowd and felt threatened, that the use of plastic bullets could be considered appropriate in the circumstances and that the soldiers were trained and experienced in the use of plastic bullets, and the soldier’s aim had been disturbed when missiles thrown by the crowd had hit him at the moment of discharge. In *Güleç v Turkey (27 July 1998)*²⁵, however, machine guns were used by Turkish security forces to quell a violent demonstration. The Court underlined that although the situation fell within the scope of Article 2(2)(c), an appropriate balance had to be struck between the aim pursued and the means employed to achieve it. The lack of appropriate riot control equipment which obliged the security forces to have resort to such powerful weapons was unacceptable, particularly since the incident took place in an area where a state of emergency had been declared. A violation of Article 2 was found since the use of force that resulted in the death of the applicant’s 15 year old son was not absolutely necessary.

offence and does not pose a threat to anyone. Any other approach would be incompatible with the basic principles of democratic societies, as universally accepted today”. (par.103).

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=BULGARIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

²⁴ *Stewart v United Kingdom (10 July 1984)*. In that case, the British army accidentally killed a 13 year old boy when a round of plastic bullets was fired into the crowd during a riot in Northern Ireland. A stone, thrown by the crowd, had hit one of the officers and caused him to misfire.

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=open&documentId=803579&portal=hbkm&source=externalbydo cnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (visited 2009-12-16).

²⁵ *Güleç v Turkey (27 July 1998)*. The applicant asserted that his son had been killed by a bullet fired by the security forces during the demonstration of 4 March 1991, while he was trying to make his way home. He further complained that the gendarmes had used excessive force and that there had been no proper investigation into the circumstances of his child’s death. Demonstration was far from peaceful – confronted with acts of violence which were, admittedly, serious, security forces called for reinforcements and armoured vehicles were deployed. The Court stated that: “the Court accepts that the use of force may be justified in the present case under paragraph 2 (c) of Article 2, but it goes without saying that a balance must be struck between the aim pursued and the means employed to achieve it. The gendarmes used a very powerful weapon because they apparently did not have truncheons, riot shields, water cannon, rubber bullets or tear gas. The lack of such equipment is all the more incomprehensible and unacceptable because the province of Şırnak, as the Government pointed out, is in a region in which a state of emergency has been declared, where at the material time disorder could have been expected.”

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=19&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=40241823&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-16).

The use of force must be strictly proportionate to the achievement of the aims set out in Article 2(2). In *McCann v UK* the Court held that where deliberate lethal force used by officials is used the most careful scrutiny must be applied not only to the actions of the agents of the State to actually administer the force, but also the surrounding circumstances including such matters as the planning and control of the actions under examination. When planning security operations which may or do result in the use of lethal force the following should be taken into account:

- a) The right to life of the general population and also of the suspects (*McCann v UK*);
- b) Precautions taken to avoid or minimize incidental loss of civilian life, for example use of appropriate weapons (*Gulec v Turkey*);
- c) Training given to those involved (*McCann and Stewart cases*);
- d) The calculations of risk made consideration of whether the suspects are armed (*Nachova v Bulgaria case*). An honest but mistaken belief may, however, be sufficient to satisfy Article 2.

In *McCann v UK* the Court held that the authorities had failed to take appropriate care in the control and organization of the arrest operations. The Court held that alternatives were open to the authorities which meant that the loss of life could have been avoided. Therefore the key issues of Article 2 are as follows:

- It is an absolute right;
- Where it permits the lawful taking of life, this is subject to specified circumstances and subject to the test of absolute necessity;
- It imposes on the State both negative and positive obligations.

Conclusions

1. The right to life is a fundamental human right and the exercise of this right is essential for the exercise of all other human rights. The right to life includes not only the right not to be arbitrarily deprived of one's life, but also the right not to be prevented from having access to the conditions guaranteeing a dignified existence. States have the obligation to guarantee the creation of conditions required for violations of this basic right not to occur and, in particular, the duty to prevent its agents from violating it.

2. The requirement of the Convention to protect one's life imposes on the State negative obligation not to deprive anyone of his/her life save in the limited circumstances prescribed by Article 2 (2), and positive obligation to take appropriate measures to safeguard the lives of those within its jurisdiction and to take preventive operational measures to protect an individual whose life was at risk from the criminal acts of another individual. However,

according the Court practice, bearing in mind the difficulties involved in policing modern society, such an obligation has to be interpreted in a way not imposing an impossible or disproportionate burden on the authorities.

3. The European Court of Human Rights formed practice that requires accountability of the agents of the State for their use of lethal force. Their actions, therefore, must be subjected to some form of independent and public scrutiny capable of determining whether the force used was or was not justified in a particular set of circumstances. The obligation to protect the right to life read in conjunction with the state's general duty under Article 1 of the Convention to secure to everyone within its jurisdiction the rights and freedoms requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been deprived of life as a result of the use of force by the agents of the state.

4. The use of force by the officials of the State, causing deaths of people, must be strictly proportionate to the achievement of the aims set out in Article 2 (2). The Court has emphasized the need for proper warnings to be given before potentially lethal force is used. All opportunities to surrender must be given and the use of force must be the option of last resort. The burden of proof may be regarded as resting on the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation that the use of force was within the scope absolute necessity in a democratic society.

REFERENCES

European Convention on Human Rights.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=50265&p_query=European%20Convention%20On%20Human%20Rights&p_tr2=2 [visited 2009-12-14).

Universal Declaration of Human Rights.
Signed on December 10, 1948.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=131330&p_query=Universal%20Declaration%20of%20human%20Rights&p_tr2=2
(visited 2009-12-14).

International Covenant on Civil and political Rights. Signed on December 16, 1966.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=131206&p_query=International%20Covenant%20on%20Civil%20and%20Political%20Rights&p_tr2=2 (visited 2009-12-14).

McCann v. UK (27 September 1995).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=63&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

Osman v UK (28 October 1998)
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=87&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39854777&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

Imakayeva v. Russia (9 November 2006)
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=35&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).

- Salman v. Turkey* (27 June 2000).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=7&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Selmouni v. France* (28 July 1999).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=FRANCE&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Ognyanova and Choban v. Bulgaria* (23 February 2006).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=BULGARIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Jordan v United Kingdom* (4 May 2001).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=24&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Bazorkina v. Russia* (27 July 2006).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbkm&action=html&highlight=RUSSIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Keenan v United Kingdom* (3 April 2001).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=22&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Edwards v. UK* (14 March 2002).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=39&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Ogur v Turkey* (20 May 1999).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=11&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Kelly v United Kingdom* (4 August 2001).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=27&portal=hbkm&action=html&highlight=%22THE%20UNITED%20KINGDOM%22&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Nachova v Bulgaria* (6 July 2005).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=BULGARIA&sessionid=39856536&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-14).
- Stewart v United Kingdom* (10 July 1984).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=open&documentId=803579&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (visited 2009-12-15).
- Güleç v Turkey* (27 July 1998).
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=19&portal=hbkm&action=html&highlight=TURKEY&sessionid=40241823&skin=hudoc-en> (visited 2009-12-16).
- Introduction to European Convention on Human Rights. Collected texts. Council of Europe, 1994.
- Crawshaw R., Cullen S., Williamson T. *Human Rights and Policing*. Boston, 2007.

EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ KONVENCIJOS 2 STRAIPSNIO (TEISĖ Į GYVYBĘ) ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS VISUOMENĖS SAUGUMO KONTEKSTE

Aurelija Pūraitė, Kristina Mikalauskaitė – Šostakienė

Mykolo Romerio universitetas, Lietuva

Santrauka. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, pasirašyta 1950 m., tapo itin svarbiu žmogaus teisių apsaugos mechanizmu visose Europos Tarybos šalyse narėse. Konvencijos nuostatos valstybėse yra tiesiogiai taikomos, t.y. asmuo, kurio Konvencijoje ginamos teisės yra pažeistos turi galimybę tiesiogiai jas ginti, o nacionaliniai teismai savo jurisprudencijoje privalo šios Konvencijos nuostatas taikyti. Viena iš svarbiausių fundamentalių teisių yra teisės į gyvybę. Valstybės yra prisiėmusios pozityviusius įsipareigojimus saugoti visų asmenų, esančių jų jurisdikcijoje, teisę į gyvybę, ir negatyviusius įsipareigojimus nepažeisti teisės į gyvybę aktyviais savo atstovų veiksmais. Straipsnyje analizuojamas teisės į gyvybę turinys ir apimtis, taip pat galimybė taikyti šios teisės apribojimus atsižvelgiant į visuomenės saugumo poreikį. Europos žmogaus teisių teismas suformavo praktiką, kurioje detalai nurodoma valstybių pareiga pateisinti mirtinos jėgos naudojimą absoliučia būtinybe bei nekvestionuojamu visuomenės poreikiu. Įrodinėjimo našta tokiose bylose taip pat tenka valstybėms, kurios taip pat turi pareigą atlikti išsamų ir nepriklausomą kiekvieno savo įgalioto atstovo (pareigūno ir kito valstybės agento) jėgos panaudojimo atvejį, pasibaigusį mirtimi, tyrimą. Bet koks minėtų aplinkybių ir reikalavimų pažeidimas pagal Europos žmogaus teisių teismo suformuotą praktiką yra laikomas teisės į gyvybę pažeidimu. Straipsnyje pateikiama ir analizuojama gausi Europos žmogaus teisių teismo praktika, susijusi su teisės į gyvybę pažeidimu.

Reikšminiai žodžiai: žmogaus teisės, teisė į gyvybę, valstybės įsipareigojimai, visuomenės saugumas.

Aurelija Pūraitė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė; Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros doktorantė. Mokslinių tyrimų kryptys: aukštojo mokslo teisinis reguliavimas, administracinė teisė, žmogaus teisių apsauga.

Aurelija Pūraitė, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, lecturer; Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Administrative Law and Process, Doctoral candidate. Research interests: legal regulation of higher education institutions, administrative law, the protection of human rights.

Kristina Mikalauskaitė – Šostakienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė; Kauno apskrities administracinių ginčų komisija, pirmininkė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, kvaziteisminių institucijų veikla, žmogaus teisių apsauga.

Kristina Mikalauskaitė – Šostakienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, lecturer; The Kaunas' County Commission of Administrative Litigations, the Chairman. Research interests: administrative law, jurisdictional activities of quasi-judicial institutions, the protection of human rights.

ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS INFRASTRUKTŪRINIS MODELIS

Dainius Raižys, Darius Urbonas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303673
Elektroninis paštas vsf.tk@mruni.eu

Pateikta 2010 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje analizuojama administracinio proceso, kaip savarankiško administracinės teisės instituto, samprata Lietuvos teisės moksle, taip pat administracinių bylų teisenos ir administracinio proceso santykis. Autoriai pažymi, kad Lietuvos teisės moksle yra išryškėjusios dvi pagrindinės koncepcijos dėl administracinio proceso sampratos – tai plačioji administracinio proceso samprata bei siauroji administracinio proceso samprata. Straipsnyje taip pat tyrinėjamas administracinės justicijos, administracinio proceso bei civilinio proceso santykis. Lietuvoje teismų kompetencijos atribojimo problema kyla tuomet, kai vienoje byloje kyla ginčas, susijęs tiek su administraciniais teisiniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais. Administraciniai teismai Lietuvoje neturi išskirtinės teisės spręsti ginčus, kylančius viešojo administravimo srityje, nes administracinė justicija įgyvendinama tiek civiliniame, tiek administraciniame procese. Toks administracinės justicijos dvilypumas lemia ir tam tikras procesines ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo problemas. Yra rengiamas Administracinio proceso kodekso projektas. Juo siekiama reglamentuoti ne tik ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bei administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, bet ir bendruosius viešojo administravimo principus ir administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarką. Tačiau viešasis administravimas negali būti tapatinimas su vykdomosios valdžios institucijų vykdoma procesine veikla, todėl, autorių nuomone, neįmanomas šių dviejų teisės institutų teisinis reglamentavimas principų lygmenyje viename kodifikuotame teisės akte. Administraciniai teismai nagrinėja skundus dėl nutarimų skirti administracines sankcijas, kuriuos priėmė vykdomosios valdžios institucijos. Tačiau tiek teisės doktrinoje, tiek administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną ir baudžiamąjį procesą turi daugiau panašumų nei skirtumų. Analizuojant administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo tobulinimo tendencijas, autorių nuomone, būtina atsižvelgti ir į tai, kad administracinė atsakomybė yra taikoma ne tik pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, bet ir pagal kitus specialius įstatymus, kurie nustato ekonominių sankcijų skyrimą, tačiau nenumato detalios ekonominių sankcijų skyrimo tvarkos. Tai pripažintina teisės spraga. Todėl, autoriai pažymi, jog perspektyvoje ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiama kompleksiskai, t.y. tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą reglamentuojant viename atskirame teisės akte.

Reikšminiai žodžiai: administracinių bylų teiseną, administracinis procesas.

Įvadas

Administracinių teismų sistemos sukūrimas – tai socialinis pokytis, kuris yra susijęs su teismų, kaip tam tikros socialinės organizacijos, funkcijų pasikeitimu administracinės justicijos srityje. Šis socialinis pokytis sąlygojo būtinumą teisės normomis naujai sureguliuoti bylų nagrinėjimo administraciniuose teismuose procesą. A. Urmono pastebėjimu „<...> socialinė teisės būtis prasideda nuo nacionalinės kultūros, kaip socialinės vertybės, virsmo į vertybinio skirtingumo teisinės idėjas, kuriomis remiantis aiškiai ir tiksliai išreiškiama tos visuomenės vertybių sistema (sistemos) – teisės doktrina (doktrinos) – kuri (kurios) vėliau objektyvuojasi (sudaiktinamos) į teisės normas – privalomo elgesio taisykles, o per pastarąsias – į socialinių santykių realybę¹. Teisinės valstybės principą atitinkantis teisėkūros procesas turėtų prasidėti nuo doktrinos sukūrimo, ir tik po to, teisinės idėjos pagrindu išplėtotą, išdiskutuotą koncepciją turėtų materializuoti teisės akto projekte. Teisės mokslo ir įstatymų leidybos santykį yra apibrėžęs M. Romeris, kuris teigė: „Formali įstatymų iniciatyva priklauso valstybėje ne mokslui, bet tam tikroms valdančioms socialinėms grupėms. Jos turi spręsti, ar valstybės tvarkomas ir vedamas socialinis bendravimas yra, ir kiek yra, reikalingas stiprios ir pastovios teisinės tvarkos; jos tai savarankiškai savo nusistatymu išspręs ir padarys taip, kaip ras reikalinga. Bet mokslas gali ir turi joms padėti orientuotis socialinėse ir teisės problemose, suteikti žinių ir medžiagos sprendimo formuloms bei nušviesti atitinkamas sąvokas“².

Reformuojant Lietuvos administracinės justicijos sistemą, viskas vyko priešingai, nes pradžioje buvo parengti ir priimti įstatymai dėl administracinių teismų įsteigimo ir administracinių bylų teisenos³, o tik po to pradėta diskutuoti dėl administracinės justicijos modelio⁴.

Teismų praktikoje dažnai susiduriama su teisės normų, reglamentuojančių administracinį procesą, kolizija, atskirų Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) straipsnių aiškinimo ir taikymo problemomis. Be to, išryškėjo administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo spragos, kliudančios administraciniams teismams tinkamai įgyvendinti teisingumo vykdymo funkciją. Taigi administracinės justicijos

¹ Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija, 2006. T. 5(83). P.37-47.

² Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928. P. V.

³ Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo 1999 m. sausio 14 d. įstatymu Nr.VIII-1030 buvo įsteigti šie administraciniai teismai: Vilniaus apygardos administracinis teismas; Kauno apygardos administracinis teismas; Klaipėdos apygardos administracinis teismas; Šiaulių apygardos administracinis teismas; Panevėžio apygardos administracinis teismas; Aukštesnysis administracinis teismas (Vilniuje); Lietuvos apeliacinio teismo administracinių bylų skyrius, kurie pradėjo veikti nuo 1999 m. gegužės 1 d.// Valstybės žinios. 1999, Nr.13-309. 1999 m. sausio 14 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas Nr.VIII-1029, kuriuo buvo nustatyta administracinių bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių nagrinėjimo administraciniuose teismuose tvarka // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.

⁴ Grigalionytė I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // Justitia, 1999. Nr.2. P.23-24. Pirmoji vieša diskusija dėl administracinės justicijos reformos vyko 1999 m. kovo 26 d.. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto dekanatas surengė konferenciją „Administracinė justicija“.

reformavimas, nesant iš anksto parengtos koncepcijos, yra ta kaina, kurią dabar mokame už įstatymų, reguliuojančių administracinių bylų procesą, netobulumus bei įstatymų leidybos spragas.

Straipsnio tikslas – identifikuoti administracinių bylų teiseną administracinio proceso teisės sistemoje, suformuluoti galimas administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tobulinimo kryptis.

Straipsnio objektas – administracinių bylų teiseną, kaip administracinio proceso teisės reguliavimo dalykas ir sudėtinė administracinio proceso dalis.

Tyrimo metodai. Straipsnyje naudojamas lyginimo metodas padėjo atskleisti administracinių bylų teisenos vietą administracinio proceso teisės sistemoje. Lyginimo metodo pagalba Lietuvos administracinio proceso teisės moksle plėtojamos koncepcijos buvo lyginamos su kitų šalių teisės doktrinoje suformuluotomis administracinio proceso sistemos sampratos koncepcijomis. Sisteminės analizės metodo pagalba identifikuota administracinių bylų teisenos vieta administracinio proceso sistemoje. Analogijos metodo pagalba straipsnyje yra konstruojami galimi administracinių bylų teisenos teisinio reglamentavimo modeliai. Analitinio – kritinio metodo naudojimas leido atskleisti administracinių bylų proceso teisinio reguliavimo trūkumus, suformuluoti galimus šių trūkumų pašalinimo būdus. Loginis ir apibendrinimo metodai pasitelkti apibendrinti straipsnyje analizuotai teorinei ir praktinei mokslinio tyrimo medžiagai bei išvadoms formuluoti.

1. Administracinių bylų teiseną administracinio proceso doktrinos aspektu

Administracinio proceso, kaip administracinės teisės instituto, tyrinėjimas Lietuvos teisės moksle suaktyvėjo po administracinės justicijos reformos, kurios rezultatas buvo savarankiškos administracinių teismų sistemos sukūrimas. Administracinės justicijos reforma sąlygojo du teisinės sistemos pasikeitimo aspektus: 1) visiškai naujo teismų sistemos modelio atsiradimą; 2) savarankiško bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo proceso atsiradimą.⁵

A.Andruškevičiaus pastebėjimu, „<...> teisinio reguliavimo pokyčiai, taip pat realiai veikiančios administracinių ginčų nagrinėjimo institucijos sukuria prielaidas kelti klausimą dėl administracinio proceso atskyrimo nuo materialinės administracinės teisės“⁶. Tačiau, jo nuomone, probleminis dalykas, turėsiantis įtakos administracinio proceso išskyrimui, yra

⁵ 1999 m. sausio 14 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, kuris nustatė administracinių bylų nagrinėjimo tvarką administraciniuose teismuose // Valstybės žinios. 1999. Nr.13-308; Valstybės žinios. 2000, Nr.85-2566.

⁶ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P.110-111.

procesinių santykių kompleksiskumas, nes santykiai, susiklostantys sprendžiant asmenų konfliktus su viešojo valdymo institucijomis ir jų pareigūnais, pačių viešojo valdymo subjektų ginčus, kuriuos sprendžia administraciniai teismai, Vyriausioji administracinių ginčų komisija, Seimo kontrolieriai, savo teisine prigimtimi nėra vienuodiniai⁷.

Kitų autorių nuomone, Lietuvoje neabejotinai susiformavo savarankiška administracinio proceso teisė, susidedanti iš dviejų dalių – administracinio proceso teisės normų, reglamentuojančių administracinių bylų nagrinėjimo ir sprendimo tvarką administraciniuose teismuose, ir normų, reglamentuojančių administracinio pobūdžio ginčų ir kitokių klausimų sprendimą neteisminėse institucijose⁸.

Lietuvos teisės moksle formuojasi dvi administracinio proceso sampratos koncepcijos – plačioji ir siauroji.

Administracinis procesas plačiąja prasme apibrėžiamas, kaip „<...> kompetentingų valstybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ar valstybės tarnautojų, turinčių valdžios įgaliojimų, veikla, atliekama teisės normų reglamentuota teisine forma, skirta spręsti viešojo administravimo srityje kylantiems klausimams, kurios metu taikomos teisės normos, o priimti sprendimai sukelia asmenims konkrečius teisinius padarinius“⁹. Administracinio proceso (plačiąja prasme) turinį sudaro tokios sudėtinės dalys:

- 1) administracinių norminių teisės aktų priėmimas;
- 2) pozityvaus (reguliacinio) pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų priėmimas ir administracinių sutarčių sudarymas;
- 3) administracinės prievartos priemonių taikymas:
 - a) administracinės atsakomybės taikymas;
 - b) kitų administracinės prievartos priemonių taikymas;
 - c) tarnybinių nuobaudų ir materialinės atsakomybės taikymas.
- 4) Administracinių ginčų nagrinėjimas:
 - a) neteisminis (ikiteisminis) administracinių ginčų nagrinėjimas;
 - b) teisminis administracinių teisės aktų ir veiksmų teisėtumo patikrinimas.

Šią koncepciją yra pagrindęs S. Šedbaras¹⁰.

J. Paužaitė-Kulvinskienė tokią administracinio proceso sampratą kritikuoja, nes, jos nuomone, „<...> administracinio proceso samprata plačiąja prasme yra per daug abstrakti, dubliuoja viešosios administracijos ir teisminės valdžios funkcijas bei neišryškina skirtumų tarp

⁷ Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001. T.40. P.7-15.

⁸ Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003. P. 26.

⁹ Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija, 2003. T.32 (24). P.41-53

¹⁰ Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005. P.148-149.

procedūrinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procedūrinės normos, ir jurisdikcinės veiklos, kurią reglamentuoja administracinės procesinės normos ir administracinį procesą sieja tik su jurisdikciniu procesu, t.y. ginčų sprendimu (siauroji administracinio proceso samprata)¹¹. Tačiau toks administracinio proceso tapatinimas vien tik su ginčų nagrinėjimu prieštarauja jurisdikcijos sampratai. D.Urbono nuomone, „jurisdikcinė veikla pirmiausia būdinga teismui. Tačiau administracinės jurisdikcijos samprata praplečia įprasto jurisdikcinės veiklos suvokimo ribas ir leidžia daryti išvadą, jog administracinių institucijų veikla, šioms taikant administracines sankcijas, savo esme laikytina jurisdikcine“¹².

Teismų praktikoje nuoseklios ir išsamios administracinio proceso doktrinos plėtojimo kol kas pasigendama. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje terminas „administracinis procesas“ yra tapatinamas arba su administracinių bylų teiseną¹³ arba minėtu terminu apibūdinama administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną¹⁴. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekli administracinio proceso doktrina irgi nėra suformuluota, tačiau vienoje byloje teismas yra nurodęs, kad administracinis procesas yra įstatymų nustatyta bei reguliuojama veikla, skirta tam tikrų rūšių administraciniams byloms nagrinėti. Administracinio proceso sąvoka apima įvairių administracinių bylų teisenas (administracinių teisės pažeidimų bylų, drausmės (tarnybos) nusižengimų bylų, bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bylų dėl ginčų, kuriuos nagrinėja administracinių ginčų komisijos ir pan.)¹⁵.

Užsienio šalių administracinės teisės sistemoje bei administracinės teisės moksle administracinis procesas yra traktuojamas įvairiai.

Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje yra išskiriama administracinių ginčų teisė (*droit du contentieux administratif*), kurios reguliavimo dalykas yra ginčų nagrinėjimas administraciniuose teismuose (administracinė justicija)¹⁶ ir administracinės neginčo procedūros (*la procédure administrative non contentieuse*), tai administracinių aktų rengimo, priėmimo ir

¹¹ Paužaitė J. Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004. P.28-33.

¹² Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007. P. 19.

¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugšėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 54-2097.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587.

¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administraciniame byloje Nr.N-9-107-04.

¹⁶ Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004. P.5-9. Rousset M., Rousset O. Droit administratif. Le contentieux administratif. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004. P.10-21.

paskelbimo taisyklės¹⁷. Tačiau prancūzų administracinės teisės teorijoje dominuoja nuomonė, jog teisės normos, sudarančios administracinės teisės pagrindą, negali būti atskiriamos nuo teisės normų, reguliuojančių ginčų nagrinėjimo tvarką. Taigi Prancūzijos teisės doktrinoje tiek administracinių ginčų teisė (*droit du contentieux administratif*), tiek administracinės neginčo procedūros (*la procédure administrative non contentieuse*) yra pripažįstamos administracinės teisės dalimi, o administracinis procesas, kaip savarankiškas teisės institutas, nėra išskiriamas. Procesą administraciniuose teismuose Prancūzijoje reglamentuoja Administracinės justicijos kodeksas (*Code de justice administrative*)¹⁸.

Rusijos teisės doktrinoje yra susiformavę du pagrindiniai požiūriai į administracinio proceso sampratą: tai „valdymo“ koncepcija bei „jurisdikcinė“ koncepcija¹⁹. Pagal pirmąją koncepciją, administracinis procesas yra visa vykdomosios valdžios organų veikla. Vienas ryškiausių šio požiūrio šalininkų yra D.Bachrach, kuris administracinį procesą apibūdina kaip valdingą valstybinės administracijos veiklą, įgyvendinamą administracinėmis-procesinėmis formomis, kurią sudaro administracinių aktų priėmimas ir vykdymas, sprendžiant konkrečias bylas. Jis išskiria tris administracinio proceso rūšis: teisėkūros (norminių administracinių teisės aktų priėmimas); operatyvinis-tvarkomasis (pozityvių materialinių teisės normų taikymas); jurisdikcinis (vykdomosios valdžios organų veikla, nagrinėjant ginčus, taikant administracinio ir drausminio poveikio priemones)²⁰. Analogiškos nuomonės laikosi ir I.Panova²¹. Ši administracinio proceso sampratos teorija yra analogiška Lietuvos teisės doktrinoje S.Šedbaro suformuluotai plačiosios administracinio sampratos koncepcijai, tačiau D.Bachrach administracinį procesą apibrėžia tik kaip teisės reguliuojamą vykdomosios valdžios veiklą. Jo nuomone, administracinis procesas ir teisminis administracinis procesas yra skirtingos kategorijos²². P.Kononovas administraciniame procese išskiria dvi dalis: administracinį-tvarkomąjį procesą ir administracinį-apsauginį procesą. Administracinis-tvarkomasis yra vykdomosios valdžios organų veikla, sprendžiant individualias bylas, o administracinis-apsauginis procesas – tai kompetentingų administracinių organų veikla, sprendžiant individualias administracines bylas, susijusias su fizinių ir juridinių asmenų teisių apsauga ir gynyba, užtikrinančias valstybės ir visuomenės saugumą bei teisėtumą²³.

¹⁷ Guédon M.-J. États des travaux sur la procédure administrative non contentieuse // Sur la forme et la procédure de l'acte administratif. Paris: Economica, 1979. P.119-124.

¹⁸ Lombard M., Dumont G. Droit administratif. Paris: Dalloz, 2003. P. 364.

¹⁹ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2002. С. 19-38.

²⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001. С. 306.

²¹ Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство Светопись, 1998. С. 29.

²² Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право, 2005. №2. С.19-25.

²³ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право, 2001. №6. С.21-22.

Pagal kitą koncepciją administracinis procesas traktuojamas tik kaip jurisdikcinė veikla. Šios koncepcijos pagrindus Rusijos administracinės teisės moksle suformavo N.Sališčeva, kuri administracinį procesą apibrėžė kaip įstatymo reglamentuotą veiklą nagrinėjant ginčus, kylančius tarp administracinio teisinio santykio šalių, tarp kurių nėra tarnybinio pavaldumo, o taip pat veiklą, taikant administracinės prievartos priemones²⁴. Šios koncepcijos šiuolaikiniame Rusijos administracinės teisės moksle laikosi J.Starilovas, kuris greta administracinio proceso išskiria ir valdymo procesą (vykdomosios veiklos procedūrų sistemą)²⁵ bei A.Deminas, kuris administracinį procesą sieja tik su ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimu²⁶. Tačiau administracinio proceso jurisdikcinė koncepcija Rusijos administracinės teisės moksle nėra dominuojanti ir vis labiau kritikuojama. Netgi N.Sališčeva atsisakė savo pirminio požiūrio dėl administracinio proceso sampratos ir šiuo metu ji administracinį procesą skirsto į tris grupes: 1) vykdomosios valdžios institucijų veikla, įgyvendinant savo kompetenciją, nustatytą įstatymais ar kitais norminiais administraciniais aktais; 2) administracinės prievartos taikymo procesas; 3) teisminis administracinis procesas²⁷.

Jungtinėse Amerikos Valstijose įstatymai reglamentuoja administracinių įstaigų galias ir jų veiklą, o taip pat teisminę administracijos kontrolę, kurią įgyvendina bendrosios kompetencijos teismai. Labai detalai yra reglamentuojamos visos administracijos veiklos rūšys: norminių administracinių aktų priėmimas, kvaziteismų veikla, teisminė administracijos kontrolė. Praktiškai visi administracinių įstaigų ir jų pareigūnų veiksmai, išskyrus tuos, dėl kurių įstatymuose yra numatytos specialios išlygos, reguliuojami administracinės teisės normomis. Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis administracines procedūras yra Administracinio proceso įstatymas (*Administrative Procedure Act*)²⁸. Reglamentuotos visos administracinio proceso stadijos: nuo tyrimo ir informacijos surinkimo, norminio ar individualaus administracinio akto parengimo, jo nagrinėjimo viešame posėdyje, sprendimo priėmimo ir paskelbimo iki jo apskundimo aukštesnėms institucijoms ir teismui bei administracinės bylos nagrinėjimo teisme. Administracinį procesą reglamentuojančiose teisės aktuose ypač akcentuojamos fizinių ir juridinių asmenų procesinės garantijos. Jungtinių Amerikos Valstijų administracinėje teisėje detalai reglamentuojama administracinėse institucijose nagrinėjamų

²⁴ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964. С.16.

²⁵ Стариллов Ю.Н. Административная юстиция. Москва: Норма, 2001. С.36-54;

²⁶ Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. №11. С.5-12.

²⁷ Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Москва: Юристъ, 2004. С.211-220.

²⁸ Parker R. W. Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis // L'Actualité juridique-Droit administratif, 20 octobre 1999. P.751-756.

bylų (teisės pažeidimo, licencinių, pensijų, mokestinių ir kt.), kuriose priimami sprendimai dėl konkrečių asmenų teisių ir pareigų, tvarka²⁹.

Vokietijos administracinės teisės doktrinoje administracinis procesas yra suprantamas kaip vykdomosios valdžios įgyvendinimas, nesusijęs su teisingumo vykdymu³⁰. Vykdomosios valdžios institucijų valdymo veiklą reglamentuoja Administracinio proceso įstatymas (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Remiantis šio įstatymo 9 straipsniu, administracinis procesas apibrėžiamas kaip administracinių organų veikla, rengiant ir išleidžiant administracinius aktus arba sudarant administracines sutartis³¹. Teisminę vykdomosios valdžios institucijų kontrolę užtikrina savarankiška administracinių teismų sistema. Vokietijoje ginčų, kylančių iš viešųjų teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką administraciniuose teismuose reglamentuoja Administracinių teismų proceso įstatymas (*Verwaltungsgerichtsordnung*)³².

Apibendrinant pažymėtina, kad Lietuvos teisės moksle nėra vieningos nuomonės dėl administracinio proceso sampratos. Susiformavusios dvi pagrindinės administracinės sampratos koncepcijos – tai plačioji administracinio proceso sampratos koncepcija, administracinį procesą apibrėžianti, kaip tam tikrų sudėtinių dalių (norminių ir individualių aktų priėmimo proceso, administracinės prievartos priemonių taikymo proceso ir administracinių ginčų nagrinėjimo proceso) visumą ir siauroji administracinio proceso sampratos koncepcija – iš esmės tapatinanti administracinį procesą su administracinių bylų teiseną, t.y. administracinių ginčų nagrinėjimo teismuose bei kvaziteisminėse institucijose.

2. Administracinės justicijos dvilypumas

Teismo veikla, kai jis nagrinėja ginčus tarp piliečių ir vykdomosios valdžios yra vadinama administracine justicija. Administracinė justicija nėra tiesiogiai susijusi su administracinių teismų sistema, nes pasaulinėje praktikoje yra įvairūs administracijos justicijos modeliai. Vienur administracinius ginčus nagrinėja specialią sistemą sudarantys administraciniai teismai (Vokietija, Prancūzija, Švedija, Graikija, Italija, Belgija, Olandija, Austrija, Suomija, Portugalija, Ispanija), kurie egzistuoja šalia bendrosios kompetencijos teismų. Dar kitose

²⁹ Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P.63-69. Schwartz B. Administrative law // Fundamentals of American Law. New York: Oxford University Press, 1996. P.129-148. Schuck P. H. Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994. P.53-74.

³⁰ Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005. P.160-161.

³¹ Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007. С. 16.

³² Siedentopf H., Hauschild K., Sommermann K.P. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. Norms. Hauptstr. 32, 1999. P.93-213. Бергман В. Основные понятие германского административно-процессуального права. С.XVI // Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.

valstybėse administraciniai ginčai nagrinėjami bendrosios kompetencijos teismuose (Didžioji Britanija, JAV, Kanada). Tačiau šiose šalyse šalia bendrųjų teismų sukurta įvairių administracinių tribunolų (kvaziteismų), kurie nagrinėja įvairius administracinius ginčus. Šių tribunolų sprendimus galima skųsti bendriesiems teismams³³.

Taigi administracinės justicijos formos yra tiesiogiai susijusios su konkrečioje valstybėje funkcionuojančiu teismų sistemos modeliu. Tačiau valstybėse, kuriose ginčams, kylantiems vykdomosios valdžios įgyvendinimo srityje, nagrinėti yra sukurta administracinių teismų sistema (pagal vokiškąjį ar prancūziškąjį modelį), yra aktuali bylų teisingumo tarp bendrosios kompetencijos teismų ir administracinių teismų atribojimo problema.

Ypač tai aktualu Prancūzijoje, kur teisminę valdžią sudaro dvi autonomiškos teismų sistemos – tai bendrieji teismai ir administraciniai teismai. Tokios sistemos pradžia buvo 1790 m. rugpjūčio 16-24 d. įstatymas, kuriame buvo suformuluoti pagrindiniai teisingumo principai, ir kuriuo bendriesiems teismams buvo uždrausta kištis į vykdomosios valdžios institucijų veiklą³⁴. Užtikrinant šio pamatinio administracinės jurisdikcijos ir bendrųjų teismų kompetencijos atribojimo principo laikymąsi, Prancūzijoje yra įsteigta speciali institucija ginčams dėl bylų teisingumo spręsti – Ginčų tribunolas (*Le Tribunal des conflits*), kurį sudaro keturi Valstybės tarybos (*Conseil d'État*) nariai ir keturi Kasacinio teismo (*Cour de cassation*) teisėjai, o jam pirmininkauja teisingumo ministras (*le garde des sceaux*)³⁵.

Lietuvoje funkcionuoja savarankiška administracinių teismų sistema greta bendrosios kompetencijos teismų, sukurta pagal vokiškąjį modelį. Konstitucinis administracinių teismų sistemos sukūrimo pagrindas yra Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalis, kurioje įtvirtinta galimybė administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti įsteigti specializuotus teismus. Taigi, nustatant specializuotų teismų kompetenciją, vienintelis konstitucinis imperatyvas įstatymų leidėjui yra bylų kategorija.

Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 1 straipsnis skelbia, kad skundams (prašymams) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų administracinių aktų bei veiksmų ar neveikimo (t.y. pareigų nevykdymo) nagrinėti yra steigiami specializuoti teismai, o administracinių teismų kompetenciją nustato Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau ir ABTĮ)³⁶.

³³ Mikelėnas V. Civilinis procesas. Antroji dalis. Vilnius: Justitia, 1997. P. 136-143. Mikelėnas V. Administracinė justicija: praeitis, nūdienu ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. Vilnius: Mintis, 1989. P. 71-83.

³⁴ Degoffe M. La juridiction administrative spécialisée. Paris: L.G.D.J., 1996. P. 4-9. Coen D. La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire. Paris: Economica, 1987. P. 82-84.

³⁵ Foillard P. Droit administratif. Orléans: Édition Paradigme, 2004. P. 314-315.

³⁶ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-309.

ABTĮ 1 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad šis įstatymas nustato bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo tvarką, o ABTĮ 15 straipsnyje yra konkretizuota administracinių teismų kompetencija³⁷.

Įstatymų leidėjas, apibrėždamas administracinių teismų kompetenciją, nustatė du kriterijus, pagal kuriuos konkretus ginčas yra teisingas administraciniam teismams:

1) tai teisinio ginčo subjektų sudėtis (Administracinių teismų įsteigimo įstatymo 1 straipsnio 1 dalis);

2) teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis (ABTĮ 1 straipsnio 1 dalis).

Administracinių teismų veiklos pradžioje, pagrindinis bylų priskirtinumo administraciniam teismams kriterijus buvo ginčo subjektinė sudėtis, todėl administraciniai teismai nagrinėjo ir ginčus, kuriuose kartu buvo sprendžiami reikalavimai, susiję tiek su administraciniais teisiniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais. Tačiau vėliau, teismų praktikoje, sprendžiant administracinių teismų kompetencijos ribas, lemiamu buvo pripažintas antrasis kriterijus.

Didžiausią įtaką administracinių teismų ir bendrosios kompetencijos teismų kompetencijos atribojimo kriterijų nustatymui turėjo Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisminis precedentas (2000 m. spalio 31 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr.3K-7-989/2000). Šioje nutartyje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas konstatavo, kad bendrosios kompetencijos teismų kompetencija, kaip platesnė pagal savo pobūdį, turi apimti tuos atvejus, kai ginčas nėra grynai administracinio pobūdžio. Pagal šame teisminiame precedente suformuluotą principą, tais atvejais, kai valstybės ar savivaldybės aktas tėra tik vienas iš kelių juridinių faktų, kurių pagrindu atsiranda, pasikeičia ar pasibaigia civilinis teisinis santykis, tai ginčas dėl tokio akto turi būti

³⁷ ABTĮ 15 straipsnis. Bylos, priskirtos administracinių teismų kompetencijai. 1. Administraciniai teismai sprendžia bylas dėl: 1) valstybinio administravimo subjektų priimtų teisės aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 2) savivaldybių administravimo subjektų priimtų aktų ir veiksmų teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 3) žalos, atsiradusios dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų, atlyginimo (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis); 4) mokesčių, kitų privalomų mokėjimų, rinkliavų sumokėjimo, grąžinimo ar išieškojimo, finansinių sankcijų taikymo, taip pat dėl mokestinių ginčų; 5) tarnybinių ginčų, kai viena ginčo šalis yra valstybės ar savivaldybės tarnautojas, turintis viešojo administravimo įgaliojimus (įskaitant pareigūnus ir įstaigų vadovus); 6) Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimų ir šios komisijos kreipimusi dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 7) Seimo kontrolieriaus kreipimosi (pareiškimo) dėl tarnybos santykių su valstybės tarnautojais nutraukimo; 8) ginčų tarp nepavaldžių vienas kitam viešojo administravimo subjektų dėl kompetencijos ar įstatymų pažeidimo, išskyrus civilinius ginčus, priskirtus bendrosios kompetencijos teismams; 9) rinkimų ir Referendumo įstatymų pažeidimo; 10) nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo; 11) viešųjų įstaigų, įmonių ir nevyriausybių organizacijų, turinčių viešojo administravimo įgaliojimus, priimtų sprendimų ir veiksmų viešojo administravimo srityje teisėtumo, taip pat šių subjektų atsisakymo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus teisėtumo ir pagrįstumo ar vilkinimo atlikti tokius veiksmus; 12) visuomeninių organizacijų, bendrųjų, politinių partijų, politinių organizacijų ar asociacijų priimtų bendro pobūdžio aktų teisėtumo; 13) užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, taip pat skundų dėl pabėgėlio statuso. 2. Įstatymu administracinių teismų kompetencijai gali būti priskiriamos ir kitokios bylos.

sprendžiamas kartu su civiliniu ginču, t.y. ne administraciniame, o bendrosios kompetencijos teisme³⁸.

Vėliau ši nuostata buvo įtvirtinta ir naujajame Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekse (toliau – ir CPK). Šio kodekso 26 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu byloje vienas iš pareikštų reikalavimų yra susijęs su individualaus pobūdžio administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas ginčijamas šioje byloje, tai bendrosios kompetencijos teismas, nagrinėdamas bylą, joje išsprendžia ir tokio akto teisėtumo klausimą³⁹.

Teismų praktikos tendencijos, o vėliau ir įstatymų leidėjo valia nulėmė tai, kad administraciniai teismai neturi išskirtinės teisės spręsti ginčus, kylančius iš administracinių teisinių santykių. Taigi administracinės justicijos realizavimas buvo išskaidytas tarp civilinio ir administracinio proceso, neatsižvelgiant į tai, jog funkcionuoja savarankiška administracinių teismų sistema, kuri specialiai buvo sukurta nagrinėti bylas dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių.

V.Valančiaus nuomone, to buvo galima išvengti, jeigu „<...> subjektinė ginčo sudėtis būtų laikoma pakankamu kriterijumi, lemiančiu ginčo priskyrimą konkrečiam teismui, o teisinių santykių, iš kurių kilo ginčas, pobūdis neturėtų reikšmės“⁴⁰.

Tačiau toks administracinės justicijos dvilypumas sąlygoja ir tam tikras procesines ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, nagrinėjimo problemas.

Skirtingai nei civilinis procesas, kuriame iniciatyva priklauso šalims (ieškovui ir atsakovui), o teisėjas yra arbitras, administracinis procesas yra tardomojo (inkvizicinio) pobūdžio, t.y. pagrįstas teisėjo vadovavimu ir iniciatyva. Tokio pobūdžio administracinių ginčų nagrinėjimo procesas yra ir Prancūzijoje⁴¹. Tardomojo proceso nuostatos yra įtvirtintos Administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 4 dalyje, kurioje nurodyta, jog teismas savo iniciatyva gali išreikalauti reikiamus dokumentus, pareikalauti iš pareigūnų paaiškinimų bei 81 straipsnyje, kuriame nustatyta, jog, nagrinėdami administracines bylas, teisėjai privalo aktyviai dalyvauti tiriant įrodymus, nustatant visas bylai svarbias aplinkybes ir visapusiškai, objektyviai jas iširti.

Nagrinėjant civilinę bylą, kurioje sprendžiamas individualaus pobūdžio administracinio akto teisėtumas, bendrosios kompetencijos teismas ne tik užtikrina pažeistos teisės ar įstatymo saugomo intereso gynybą, tačiau įgyvendina ir teisminę vykdomosios valdžios kontrolę. Todėl tokios bylos nagrinėjimo procese bendrosios kompetencijos teismas privalo turėti galimybę

³⁸ Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2000. Nr.14. P. 226-235.

³⁹ Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr.36-1340.

⁴⁰ Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija, 2004. T. 51 (43). P.70-79.

⁴¹ Gabolde Ch. Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Paris: Dalloz, 1997. P.195-198.

pilnai, visapusiškai ir objektyviai išaiškinti visas bylos aplinkybes. Tačiau Civilinio proceso kodeksas tokio pobūdžio bylose nesuteikia teisės teismui savo iniciatyva rinkti įrodymus. CPK 176 straipsnio 2 dalis imperatyviai nustato, kad teismas gali rinkti įrodymus savo iniciatyva tik šio Kodekso ir kitų įstatymų nustatytais atvejais. Bendrosios kompetencijos teismas civilinių bylų procese savo iniciatyva gali rinkti įrodymus tik nagrinėjant šeimos bylas (CPK 376 straipsnio 1 dalis), darbo bylas (CPK 414 straipsnio 1 dalis) bei bylas ypatingos teisenos tvarka (CPK 443 straipsnio 8 dalis)⁴². Todėl toks civilinių bylų, kuriose yra ginčijamas individualus administracinis aktas, proceso pobūdis neužtikrina efektyvios vykdomosios valdžios teisminės kontrolės, nes riboja bendrosios kompetencijos teismo galimybes pilnutinai, visapusiškai ir objektyviai nustatyti visas bylos aplinkybes, reikšmingas ginčijamo administracinio akto teisėtumui įvertinti.

Kitas probleminis administracinės justicijos dvilypumo aspektas yra jos santykis su administraciniu procesu.

S.Šedbaras, išskirdamas administracinių ginčų nagrinėjimą, kaip savarankišką administracinio proceso rūšį, nurodo, jog administracinių ginčų nagrinėjimas dalintinas į neteisminį (arba kvaziteisminį) tokių ginčų nagrinėjimą ir šių ginčų nagrinėjimą administraciniuose bei bendrosios kompetencijos teismuose⁴³. Tačiau, mūsų nuomone, ginčų dėl administracinių teisinių santykių nagrinėjimo bendrosios kompetencijos teisme priskyrimas administraciniam procesui nėra pagrįstas. Visų pirma, negalima tapatinti sąvokų „administracinė justicija“ ir „administracinis procesas“, nes gali būti įvairūs administracinės justicijos realizavimo modeliai, ir ginčai, kylantys iš viešosios teisės reguliuojamų teisinių santykių, gali būti nagrinėjami pagal civilinio proceso normas. Antra, toks administracinių ginčų klasifikavimas neatitinka Lietuvoje įtvirtinto administracinės justicijos modelio bei teismų susiformuotos tokių ginčų teisingumo nustatymo praktikos. Civilinės bylos, kurioje be civilinio teisinio pobūdžio reikalavimų yra ginčijamas ir individualus administracinis aktas, nagrinėjimas bendrosios kompetencijos teisme pripažintina administracine justicija, tačiau tokios bylos nagrinėjimo procesas vyksta pagal Civilinio proceso kodekso normas, todėl nėra jokio pagrindo tokio ginčo nagrinėjimą priskirti administraciniam procesui.

⁴² LR CPK 376 straipsnio 1 dalis ir 414 straipsnio 1 dalis: „Bylą nagrinėjantis teismas turi teisę savo iniciatyva rinkti įrodymus, kuriais šalys nesiremia, jeigu, jo nuomone, tai yra būtina siekiant teisingai išspręsti bylą“. LR CPK 443 straipsnio 8 dalis: „Nagrinėjantis bylą šio Kodekso V dalyje (LR CPK V dalis „Ypatingoji teisena“ – aut. past.) nustatyta tvarka teismas turi imtis visų būtinų priemonių, kad būtų visapusiškai išaiškintos bylos aplinkybės.

⁴³ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 170.

Toks susiformavęs administracinės justicijos įgyvendinimo modelis, be minėtų administracinės justicijos dvilypumo sąlygotų problemų, sudaro realias prielaidas ir skirtingam teisminės praktikos formavimui, aiškinant ir taikant tuos pačius įstatymus⁴⁴.

Nors teismų praktikoje neįmanoma išvengti situacijų, kai vienoje byloje yra sprendžiami reikalavimai, kylantys tiek iš administracinių teisinių, tiek iš civilinių teisinių santykių, tačiau dėl paminėtų problemų, administracinės justicijos dvilypumas turėtų būti panaikintas teisinio reglamentavimo svertais, nustatant, jog visi ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių, būtų nagrinėjami administraciniuose teismuose.

3. Administracinių bylų teisenos reformavimas: koncepcinio modelio paieška

3.1. Administracinių bylų teisenos reformavimo tendencijos

Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2003 m. sausio 23 d. įsakymu buvo sudaryta darbo grupė Administracinio proceso kodekso projektui parengti. Tačiau šio kodekso koncepcija nebuvo viešai paskelbta, todėl neaišku kokių mastu bus kodifikuotos administracinės procesinės teisės normos.

Jungtinių Tautų vystymo programos užsakymu Daniel A. Bilak parengtame vertinime dėl administracinės justicijos Lietuvoje, siūloma, jog turėtų būti svarstoma galimybė apjungti procesines garantijas, šiuo metu įtvirtintas Administracinių bylų teisenos įstatyme, Viešojo administravimo įstatyme bei Administracinių teisės pažeidimų kodekse, drauge su principais, reglamentuojančiais administracinių aktų (ypatingai poįstatyminių aktų) priėmimą vieningame administracinio proceso kodekse, kuris galėtų apimti ir procedūrų, taikytinų skirtingiems administraciniams aktams ypatumus⁴⁵.

Administracinio proceso kodekso rengimo darbo grupės narių nuomone, lemiamu kriterijumi, reglamentuojant administracinį procesą, turėtų būti teisinio reglamentavimo tikslingumas ir galimybė rasti bendras sąvokas, principus ir tikslus pateisinančius tokį reglamentavimą. Todėl siekiama naujajame Administracinio proceso kodekse reglamentuoti ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių, bei administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, taip pat ir bendruosius viešojo administravimo principus ir administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarką. Siūloma tokia Administracinio proceso kodekso teisinio reguliavimo struktūra: 1) bendrieji viešojo administravimo principai; 2)

⁴⁴ Vienodą praktiką aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus administracinių teismų sistemoje formuoja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (ABTĮ 13 straipsnio 1 dalis), o vienodą teisės taikymo praktiką civilinėse bylose formuoja Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (CPK 4 straipsnis).

⁴⁵ Administracinė justicija Lietuvoje (parengė Daniel A. Bilak). 2003 lapkritis. P. 26-27.

administracinių aktų peržiūrėjimo viešojo administravimo institucijose tvarka; 3) administracinių bylų nagrinėjimo ikiteisminėse institucijose tvarka; 4) administracinių ginčų nagrinėjimas teismuose; 5) administracinių teismų sprendimų, administracinį ginčą ikiteisimine tvarka išnagrinėjusių institucijų sprendimų, administracinių teisės pažeidimų bylas išnagrinėjusių institucijų sprendimų vykdymas⁴⁶. Taigi, šiuo metu galiojantis Administracinių bylų teisenos įstatymas turėtų tapti naujojo Administracinio proceso kodekso dalimi.

Labai taikliai kodifikavimo prasmę yra atskleidęs G.W.F. Hegel: „Kai paprotinės teisės yra surenkamos ir parengiamos, o tai greitai turi įvykti kiekvienoje tautoje, pasiekusioje bent šiojią tokią kultūrą, - tada šis rinkinys yra *kodeksas*, kuriam, žinoma, dėl to, kad jis yra vien rinkinys, bus būdingas *beformiškas*, neapibrėžtumas ir netobulumas. Nuo vadinamojo tikrojo kodekso jis skiriasi tuo, kad šis mintimi suvokia ir išsako teisės principus jų *visuotinybėje* ir dėl to – jų apibrėžtyje“⁴⁷. Kodifikavimo tikslas ne tik surinkti elgesio taisykles į vieną rinkinį, bet ir abstrahuoti pernelyg detalias, specialias normas į bendresnes, svarbu aiškiai suformuluoti teisės principus⁴⁸. Kitaip tariant, naujai kuriamas kodeksas turi tapti vientisu teisės aktu, kurio normos būtų jungiamos bendrais jame suformuluotais principais. Taigi, Administracinio proceso kodekso projekto rengėjai ketina jame kodifikuoti Administracinių bylų teisenos įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo, Administracinių teisės pažeidimo kodekso nuostatas.

Tačiau yra ir kitokių nuomonių dėl Administracinio proceso kodekso koncepcijos. S.Šedbaras siūlo Administracinio proceso kodeksu reglamentuoti pozityvaus pobūdžio administracinių teisės taikymo aktų rengimo ir priėmimo procedūras, administracinių sutarčių sudarymo tvarką bei viešojo administravimo institucijų atliekamą priežiūros ir kontrolės veiklą. Administracinės prievartos priemonių taikymą ir administracinių nuobaudų skyrimą reglamentuoti atskiru specialiu įstatymu. Taip pat atskiru specialiu įstatymu reglamentuoti administracinių ginčų nagrinėjimą⁴⁹.

Taigi, ar yra įmanoma, jog administracinių bylų teiseną reglamentuotų Administracinio proceso kodeksas, kuriame būtų apjungtos šiuo metu galiojančių Viešojo administravimo įstatymo, Administracinių bylų teisenos įstatymo bei Administracinių teisės pažeidimų kodekso normos.

⁴⁶ Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia, 2005. Nr.3 (57). P.2-12.

⁴⁷ Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinės teisės ir valstybės mokslo metmenys. Vilnius: Mintis, 2000. P. 318.

⁴⁸ Beinoravičius D., Vainiutė M. Kodifikavimo reikšmė, metodai ir tendencijos // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92). P.13-17.

⁴⁹ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.

3.2. Viešasis administravimas ir administracinių bylų teisena

Viešojo administravimo įstatymas ne tik nustato viešojo administravimo principus, bet ir reglamentuoja asmenų skundų ar pranešimų dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ar administracinių sprendimų nagrinėjimo tvarką (administracinę procedūrą).

Yra daug viešojo administravimo apibrėžimų, tačiau daugumos jų autoriai sutinka, kad viešasis administravimas apima:

- administracinio personalo elgseną ir motyvacijas;
- organizacinius susitarimus, įgyvendinant svarbias, valstybinės reikšmės viešąsias programas;
- administracinę aplinką, kurią sukuria administracinės sistemos ryšiai su politine sistema ir su visuomene⁵⁰.

Viešasis administravimas yra labai plati ir įvairialypė kategorija, jungianti savyje ne tik teisinius, tačiau ir politinius, vadybinius bei profesinius aspektus. Administracinės teisės doktrinoje yra išskiriamos dvi viešojo administravimo formos: 1) teisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kurie tiesiogiai numatyti teisės normų ir sukelia teises pasekmes fiziniams bei juridiniams asmenims; 2) neteisinės viešojo administravimo formos – tai tokie viešojo administravimo institucijų (pareigūnų) vykdomosios ir tvarkomosios veiklos išorinės išraiškos būdai, kuriuos taikant nekyla teisiųjų pasekmių fiziniams ir juridiniams asmenims⁵¹.

Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalis nustato, kad viešasis administravimas - įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.⁵²

Pagal šį įstatymą viešojo administravimo turinį sudaro:

- 1) administracinių sprendimų priėmimas;
- 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė;
- 3) administracinių paslaugų teikimas;

⁵⁰Jasaitis E. Viešojo administravimo turinys // Aut. Kol. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002. P. 6-16.

⁵¹Bakaveckas A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 478-482.

⁵²Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975

- 4) viešųjų paslaugų administravimas;
- 5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.

Viešojo administravimo vienas svarbiausių požymių yra tai, kad jis siejamas būtent su vykdomojo pobūdžio veikla⁵³, o Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, ir teismų, kaip teisingumo vykdymo institucijų, veiklos viešasis administravimas neapima⁵⁴.

Taigi administracinis procesas, kuriam priskirtina ir administracinių bylų teisena, nepatenka į viešojo administravimo sistemą. Kadangi viešasis administravimas ir administracinis procesas yra skirtingos teisinės kategorijos, kurių nesieja bendros sąvokos, principai ir tikslai, todėl nėra kriterijų, kuriais remiantis būtų tikslinga viešąjį administravimą ir administracinių procesą reglamentuoti vienu teisės aktu (Administracinio proceso kodeksu).

3.3. Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo problema

Administracinių bylų teisenos įstatymas nustato bylų dėl ginčų, kylančių iš administracinių teisinių santykių nagrinėjimo tvarką (įstatymo 1 straipsnio 1 dalis). Taigi, šis įstatymas yra skirtas ginčams, kylantiems viešojo administravimo srityje, nagrinėti. Tokių ginčų nagrinėjimo proceso pobūdis yra analogiškas civiliniam procesui. Nors skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimas yra sudedamoji Administracinių bylų teisenos įstatymo dalis, tačiau šios kategorijos bylų teisenos tikslai bei principai skiriasi nuo ginčo administracinių bylų proceso principų.

Kaip jau minėjome, Daniel A. Bilak parengtame Lietuvos administracinės justicijos vertinime siūloma Administracinių teisės pažeidimų kodekso ir Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas sujungti į bendrą procedūrų grupę, nes, jo nuomone, nėra koncepcinių kliūčių suvienodinti bendras procedūras, nustatančias administraciniams aktams taikomą režimą, su administracinėms nuobaudoms taikytinu režimu, nes abu šie procesai apima administracinio akto taikymą⁵⁵. Panašios koncepcijos laikosi ir Administracinio proceso kodekso projekto rengėjai, kurie siūlo šiame kodekse nustatyti administracinių teisės pažeidimo bylų nagrinėjimo vykdomosios valdžios institucijose ir teismuose tvarką⁵⁶.

Tačiau, tiek teisės moksle, tiek administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog administracinių teisės pažeidimų bylų teisena turi daugiau panašumų su baudžiamuoju procesu,

⁵³ Bakaveckas A. Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // *Jurisprudencija*, 2007. T. 2 (92). P. 46-53.

⁵⁴ Bertulis A. Mokesčių administravimo samprata // *Jurisprudencija*, 2002. T. 27 (19). P. 44-48.

⁵⁵ Administracinė justicija Lietuvoje. Parengė Daniel A. Bilak. 2003 lapkritis. P. 26.

⁵⁶ Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // *Justitia*, 2005. Nr.3 (57). P. 2-12.

nei su administracinių bylų teiseną. Todėl, laikydamiesi minėtos Administracinio proceso kodekso kūrimo koncepcijos, jo rengėjai susidurs su problema, kaip kodekse apjungti bendruosius administracinių ginčų ir administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principus. Siekis kodifikuoti teisės normas, reguliuojančias administracinių bylų teiseną ir administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną, gali būti lyginamas su hipotetiniu tikslu į vieną kodeksą sujungti civilinio proceso ir baudžiamojo proceso normas. Net jeigu administracinių teisės pažeidimo bylų teiseną būtų inkorporuota į Administracinio proceso kodeksą, tuomet šio kodekso dalis, nustatanti administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo tvarką, turėtų būti pakankamai autonomiška. Tuomet Administracinio proceso kodeksas būtų labiau panašus į įstatymų sąvadą, o ne į kodifikuotą teisės aktą. Todėl reikėtų pritarti S.Šedbarui, siūlančiam administracinių nuobaudų skyrimo procesą reglamentuoti atskiru įstatymu⁵⁷.

Analizuojant administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos teisinio reglamentavimo tobulinimo tendencijas, būtina atsižvelgti ir į tai, kad administracinė atsakomybė yra taikoma, ne tik už nusižengimus, numatytus Administracinių teisės pažeidimų kodekse, tačiau ir už kitus teisės pažeidimus, už kuriuos administracinės sankcijos taikomos pagal kitus specialius įstatymus.

Priimti sprendimus dėl baudų skyrimo pagal specialius įstatymus turi teisę: 1) Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisija už Lietuvos Respublikos draudimo įstatymo⁵⁸ pažeidimus; 2) Lietuvos bankas už Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymo⁵⁹, Lietuvos Respublikos bankų įstatymo⁶⁰ pažeidimus; 3) Konkurencijos taryba už Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo⁶¹, Lietuvos Respublikos reklamos įstatymo⁶² pažeidimus; 4) Ryšių reguliavimo tarnyba už Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymo⁶³ pažeidimus; 5) valstybės rezervo tvarkytojas už Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymo⁶⁴ pažeidimus; 6) Valstybinė kainų ir energetikos komisija už Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo⁶⁵ pažeidimus; 7) Vertybinių popierių komisija už Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymo⁶⁶ bei Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymo⁶⁷ pažeidimus; 8) Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba už Lietuvos Respublikos

⁵⁷ Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.94-4246.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 61-2181.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos bankų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.54-1832.

⁶¹ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.30-856.

⁶² Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.

⁶³ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.69-2382.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.78-2359.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.89-2743.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr.17-627.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr.74-3424.

reklamos įstatymo, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo⁶⁸, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo⁶⁹ pažeidimus, Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymo⁷⁰ pažeidimus; 9) Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 10) Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 11) Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 12) Valstybinė mokesčių inspekcija už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 13) savivaldybės vykdomosios institucijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus; 14) policijos įstaigų vadovai ar jų įgalioti asmenys už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės pažeidimus; 15) Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos už Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo pažeidimus; 19) Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba už Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo pažeidimus.

Be to, minėtos institucijos pagal specialius įstatymus be baudų gali taikyti ir kitokio pobūdžio administracinės prievartos priemones⁷¹.

Nors teisės aktuose minėtų institucijų skiriamos baudos dažnai vadinos ekonominėmis sankcijomis, bet pagal savo teisinę prigimtį tai yra administracinės sankcijos⁷².

⁶⁸ Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.117-5317.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.47-1548.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.64-2324.

⁷¹ Lietuvos bankas, atlikdamas Centrinės kredito unijos ir bankų priežiūrą, turi teisę taikyti ir šias poveikio priemones: 1) laikinai nušalinti valdymo organo narius nuo pareigų ir reikalauti, kad jie būtų atšaukti iš pareigų (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 3 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 3 punktas); 2) laikinai uždrausti teikti vieną ar kelias finansines paslaugas (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 4 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 4 punktas); 3) laikinai ar visam laikui uždrausti vieno ar kelių filialų ar kitų padalinių veiklą (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 4 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 4 punktas); 4) paskelbti banko veiklos apribojimą (moratoriumą) (Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 6 punktas); 5) laikinai apriboti teisę disponuoti lėšomis ir kitu turtu (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 6 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 7 punktas); 6) atšaukti išduotą licenciją ar laikinai sustabdyti jos galiojimą (Centrinės kredito unijos įstatymo 57 straipsnio 1 dalies 6 punktas, Bankų įstatymo 72 straipsnio 1 dalies 7 punktas); 7) įspėti užsienio banko atstovybę dėl teisės aktų pažeidimo (Bankų įstatymo 72 straipsnio 2 dalies 1 punktas); 8) uždrausti užsienio banko atstovybės veiklą Lietuvos Respublikoje (Bankų įstatymo 72 straipsnio 2 dalies 2 punktas). Konkurencijos taryba turi teisę taikyti šias sankcijas: 1) įpareigoti ūkio subjektus nutraukti neteisėtą veiklą, atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį (Konkurencijos įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 1 punktas); 2) įpareigoti ūkio subjektus ar kontroliuojančius asmenis, įvykdžiusius koncentraciją, dėl kurios buvo sukurta ar sustiprinta dominuojanti padėtis ir dėl to itin sumažinta konkurencija atitinkamoje rinkoje, nepranešus Konkurencijos tarybai ar negavus Konkurencijos tarybos leidimo atlikti veiksmus, atkuriančius ankstesnę padėtį arba pašalinančius koncentracijos pasekmes (Konkurencijos įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 2 punktas). Ryšių reguliavimo tarnyba ūkio turi teisę: 1) uždrausti ūkio subjektui teikti elektroninių ryšių tinklus ir (ar) paslaugas iki trejų metų (Elektroninių ryšių įstatymo 72 straipsnio 4 dalis); 2) skirti daikto, kuris buvo Elektroninių ryšių įstatymo pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas paėmimą (Elektroninių ryšių įstatymo 74 straipsnio 5 dalis).

⁷² Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P.158-160.

Ekonominių sankcijų represinis pobūdis ir jų tapatumas administracinėms nuobaudoms yra konstatuotas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje. Teismas yra konstatavęs, kad iš įstatymo formuluotės vartojamos sąvokos „baudžiami“ matyti, kad įstatymo leidėjas ekonominėms sankcijoms suteikė represinį pobūdį, t.y. nubausti pažeidimą padariusį asmenį. Ekonominės sankcijos (baudos) pagal joms priskiriamas funkcijas ir tikslus galėtų būti siejamos su baudžiamąja arba administracine atsakomybe⁷³.

Minėtų institucijų sprendimų skirti ekonomines sankcijas apskundimo tvarka įvairiuose įstatymuose reglamentuota skirtingai. Vienuose nustatyta, kad tokie sprendimai skundžiami įstatymų nustatyta tvarka teismui (Bankų įstatymo 68 straipsnis, Centrinės kredito unijos įstatymo 54 straipsnis, Draudimo įstatymo 75 straipsnio 4 dalis, Valstybės rezervo įstatymo 20 straipsnio 6 dalis). Kituose reglamentuota, jog sprendimai dėl ekonominių sankcijų skyrimo skundžiami Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka (Elektroninių ryšių įstatymo 75 straipsnio 7 dalis, Alkoholio kontrolės įstatymo 41 straipsnis, Tabako kontrolės įstatymo 33 straipsnis, Produktų saugos įstatymo 28 straipsnis). Gamtinių dujų įstatyme, Vertybinių popierių rinkos įstatyme, Kolektyvinio investavimo subjektų įstatyme sprendimų skirti administracines sankcijas apskundimo tvarka nenustatyta. Konkurencijos įstatymo 38 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Konkurencijos tarybos nutarimai gali būti skundžiami Vilniaus apygardos administraciniam teismui.

Administracinių bylų teisenos įstatyme speciali tokių skundų nagrinėjimo tvarka nėra nustatyta. Kadangi sprendimai taikyti ekonomines sankcijas yra tapatūs nutarimams skirti administracines nuobaudas, todėl skundai dėl tokių sprendimų irgi turėtų būti nagrinėjami analogiška tvarka. Tačiau Administracinių bylų teisenos įstatymo aštuoniolikto skirsnio nuostatos gali būti taikomos tik skundams dėl nutarimų, priimtų Administracinių teisės pažeidimų kodekso nustatyta tvarka. Šio Administracinių bylų teisenos įstatymo skirsnio nuostatos skundams dėl ekonominių sankcijų taikymo galėtų būti taikomos tik pagal įstatymo analogiją. Tačiau administraciniuose teismuose skundai dėl ekonominių sankcijų taikymo nagrinėjami pagal bendrąsias (ginčo) administracinių bylų teisenos normas⁷⁴.

Prancūzų mokslininkas X. Prétot, analizuodamas vykdomosios valdžios galias taikyti sankcijas, yra pabrėžęs, kad, taikant tokias sankcijas, turinčias baudžiamąjį pobūdį, turi būti laikomasi esminių baudžiamosios teisės principų: pažeidimo ir bausmės legalumo principo, bausmės proporcingumo principo, įstatymo, griežtinančio atsakomybę retroaktyvaus negaliojimo

⁷³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.A-15-39-2005 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.7. P.139-152.

⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-244-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. Nr.5. P. 212-217.

principo, įstatymo, nustatančio atsakomybę, tikslaus aiškinimo principo, nekaltumo prezumpcijos principo, teisės į gynybą principo⁷⁵.

Taigi taisyklių, kurios detalai reglamentuotų ekonominių sankcijų skyrimo procedūras, nebuvimas yra teisės spraga. Tai konstatuota ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje⁷⁶.

Todėl, mūsų nuomone, ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiamas kompleksiskai, priimant vieną teisės aktą, kuris reglamentuotų tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą.

IŠVADOS

1. Lietuvoje teisės moksle formuojasi dvi pagrindinės administracinio proceso sampratos koncepcijos – tai plačioji administracinio proceso sampratos koncepcija, kuri administracinį procesą apibrėžia kaip tam tikrų sudėtinių dalių (norminių ir individualių aktų priėmimo proceso, administracinės prievartos priemonių taikymo proceso ir administracinių ginčų nagrinėjimo proceso) visumą ir siauroji administracinio proceso sampratos koncepcija, tapatinanti administracinį procesą su administracinių bylų teiseną, t.y. administracinių ginčų nagrinėjimo teismuose bei kvaziteisminėse institucijose.

2. Nors teismų praktikoje neįmanoma išvengti situacijų, kai vienoje byloje yra sprendžiami reikalavimai, kylantys tiek iš administracinių teisinių, tiek iš civilinių teisinių santykių, tačiau administracinės justicijos dvilypumas turėtų būti panaikintas teisinio reglamentavimo svertais, užtikrinant, jog visi ginčai, kylantys iš administracinių teisinių santykių, būtų nagrinėjami administraciniuose teismuose.

3. Taisyklių, kurios detalai reglamentuotų ekonominių sankcijų skyrimo procedūras, nebuvimas yra teisės spraga. Ekonominių sankcijų skyrimo, jų teisėtumo patikrinimo proceso bei administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos tobulinimas turėtų būti sprendžiamas kompleksiskai, priimant vieną teisės aktą, kuris reglamentuotų tiek ekonominių sankcijų, tiek administracinių nuobaudų skyrimo bei jų teisėtumo patikrinimo procesą.

⁷⁵ Prétot X. Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH // Revue de droit public, 2002. №6. P.1607-1618.

⁷⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A15-1056-2004. Šioje nutartyje teismas konstatavo, kad Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad už įvairius įstatymo pažeidimus juridiniai asmenys ir užsienio juridinių asmenų filialai bei atstovybės baudžiami bauda. Įstatymų leidėjas ekonominėms sankcijoms suteikė represinį pobūdį, nes įstatyme pavartota sąvoka „baudžiami“. Be to, įstatymų leidėjas, ekonominėms sankcijoms suteikdamas represinį pobūdį, siekė ir prevencinių tikslų - tiek specialiosios, tiek ir bendrosios prevencijos prasme. Alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnyje nėra taisyklių, kurios būtų priskirtinos bendrajai administracinių teisės pažeidimų teisei, todėl konstatuotina teisės spraga, kuri turi būti užpildyta pagal įstatymo analogiją, taikant Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso bendrosios dalies normas.

LITERATŪRA

- Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas // Valstybės žinios. 2002, Nr.36-1340.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.
- Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.94-4246.
- Lietuvos Respublikos centrinės kredito unijos įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 61-2181.
- Lietuvos Respublikos bankų įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.54-1832.
- Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.30-856.
- Lietuvos Respublikos reklamos įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 64-1937.
- Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.69-2382.
- Lietuvos Respublikos valstybės rezervo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.78-2359.
- Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr.89-2743.
- Lietuvos Respublikos finansinių priemonių rinkų įstatymas // Valstybės žinios. 2007, Nr.17-627.
- Lietuvos Respublikos kolektyvinio investavimo subjektų įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.74-3424.
- Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr.117-5317.
- Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.47-1548.
- Lietuvos Respublikos produktų saugos įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.64-2324.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr. 54-1587.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr. 54-2097.
- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2000 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr.3K-7-989/2000 // Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2000. Nr.14.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr.N-9-107-04.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.A-15-39-2005 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.7.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-244-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. Nr.5.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹⁵-1056-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.6.
- Administracinė justicija Lietuvoje (parengė Daniel A.Bilak). 2003 lapkritis.

- Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
- Andruškevičius A. Administracinė teisė: kai kurie metodologiniai aspektai // Teisė, 2001. T.40.
- Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004.
- Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
- Bakaveckas A. Kategorijų-vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas-samprata ir santykis Lietuvos administracinėje teisėje // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92).
- Beinoravičius D., Vainiutė M. Kodifikavimo reikšmė, metodai ir tendencijos // Jurisprudencija, 2007. T. 2 (92).
- Bertulis A. Mokesčių administravimo samprata // Jurisprudencija, 2002. T. 27 (19).
- Coen D. La cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire. Paris: Economica, 1987.
- Degoffe M. La juridiction administrative spécialisée. Paris: L.G.D.J., 1996.
- Foillard P. Droit administratif. Orléans: Édition Paradigme, 2004.
- Gabolde Ch. Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Paris: Dalloz, 1997. P.195-198.
- Grigalionytė I. Ar reikia Lietuvai administracinių teismų? // Justitia, 1999. Nr.2.
- Guédon M.-J. États des travaux sur la procédure administrative non contentieuse // Sur la forme et la procédure de l'acte administratif. Paris: Economica, 1979.
- Hegel G. W. F. Teisės filosofijos apmatai arba prigimtinių teisės ir valstybės mokslo metmenys. Vilnius: Mintis, 2000.
- Jasaitis E. Viešojo administravimo turinys // Aut. Kol. Viešasis administravimas. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002.
- Laužikas E., Mikelėnas V., Nekrošius V. Civilinio proceso teisė. I tomas. Vilnius: Justitia, 2003.
- Mikelėnas V. Administracinė justicija: praėjus, šiandien ir perspektyvos // Teisė ir persitvarkymas. Vilnius: Mintis, 1989.
- Mikelėnas V. Civilinis procesas. Antroji dalis. Vilnius: Justitia, 1997.
- Lombard M., Dumont G. Droit administratif. Paris: Dalloz, 2003.
- Parker R. W. Du contrôle du pouvoir administratif aux Etats-Unis // L'Actualité juridique-Droit administratif, 20 octobre 1999.
- Paužaitė J. Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004.
- Pranevičienė B. Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
- Prétot X. Le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH // Revue de droit public, 2002. №6.
- Römeris M. Administracinis teismas. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1928.
- Rousset M., Rousset O. Droit administratif. Le contentieux administratif. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2004.
- Schuck P. H. Foundations of Administrative Law. New York: Oxford University Press, 1994.
- Schwartz B. Administrative law // Fundamentals of American Law. New York: Oxford University Press, 1996.
- Siedentopf H., Hauschild K., Sommermann K.P. Implementation of Administrative Law and Judicial Control by Administrative Courts. Norms. Hauptstr. 32, 1999.
- Šedbaras S. Administracinė atsakomybė. Vilnius: Justitia, 2005. P.158-160.

- Šedbaras S. Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Vilnius: Justitia, 2006. P. 238.
- Šedbaras S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai. Daktaro disertacija. Vilnius, 2005.
- Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija, 2003. T.32 (24).
- Urbonas D. Kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla taikant administracines sankcijas. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007.
- Urmonas A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija, 2006. T. 5(83).
- Valančius V., Norkus R. Administracinio proceso Lietuvoje reformos prielaidos ir perspektyvos // Justitia, 2005. Nr.3 (57).
- Valančius V. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai // Jurisprudencija, 2004. T. 51 (43).
- Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.
- Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001.
- Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право, 2005. №2.
- Бергман В. Основные понятие германского административно-процессуального права. С.XVI // Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.
- Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры Государство и право, 2001. №6.
- Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. №11.
- Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Издательство Светопись, 1998.
- Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. Москва, 1964.
- Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Москва: Юристь, 2004.
- Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2002.
- Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Москва: Норма, 2001.

THE INFRASTRUCTURAL MODEL OF PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE CASES

Dainius Raižys, Darius Urbonas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article reviews a conception of administrative procedure as an independent institute of administrative law in Lithuanian jurisprudence, also a relation of proceedings of administrative cases with administrative procedure. The authors remark that there are two main attitudes to the conception of administrative procedure in the Lithuanian*

jurisprudence: the broad conception of administrative procedure and the narrow conception of administrative procedure. The article also reveals the relation of administrative justice, administrative procedure and civil procedure. However, the problematic aspects of delimitation of cases cognizance between administrative courts and courts of general jurisdiction are relevant to the countries (including Lithuania) where a system of administrative courts is designed to resolve disputes arising in the sphere of implementing the powers of the executive functions. In Lithuania the problematics of separation of jurisdiction of administrative courts and courts of general jurisdiction arises only in the cases where a dispute concerns both legal administrative and legal civil relations. This duality of administrative justice determines certain procedural problems in settlement of disputes arising from legal administrative relations. The Draft of The Code of Administrative Procedure is being prepared. The Code of Administrative Procedure aims to regulate not only the course how to settle the disputes arising from administrative legal relations and cases of administrative law offences but also general principles of public administration and the course of review of administrative acts by administrative authorities. However, public administration cannot be identified with procedural activities carried out by institutions of the executive, therefore, in authors' opinion, legal regulation of both law institutes at level of principles is impossible in one codified legal act. Administrative courts hear complaints concerning decisions by institutions of the executive imposing administrative sanctions. However, both legal doctrine and jurisprudence of administrative courts recognize that proceedings of administrative law offences and criminal procedure have more similarities than distinctions. While analyzing the tendencies in improving the legal regulation of proceedings of administrative law offences, in authors' opinion, it is vital to take into account the fact that administrative liability is conferred not only by the Code of Administrative Law Offences but also by other specialized laws which determine the imposition of economical sanctions but, regrettably, do not provide for the detailed procedure how to impose them. This can be recognized as a legal gap. The authors arrive at the conclusion that in the perspective development of imposition of economical sanctions, the procedure of reviewing the lawfulness for those sanctions and the proceedings of administrative law offences should be resolved in a complex manner – the imposition of both economical sanctions and administrative penalties as well as the procedure of reviewing the legality of those sanctions should be regulated by one separate legal act.

Keywords: *proceedings of administrative cases, administrative procedure.*

Dainius Raižys, Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas, teisėjas; Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros docentas, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinių bylų procesas, viešojo intereso gynimas administraciniame procese.

Dainius Raižys, the Supreme Administrative Court of Lithuania, judge; Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, associated professor. Research interests: procedure of administrative cases, public interest defence in administrative procedure.

Darius Urbonas, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla, teisėsaugos institucijų administracinės veiklos problemos.

Darius Urbonas, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, lecturer, doctor. Research interests: jurisdictional activities of quasi-judicial institutions, issues concerning administrative activities of law enforcement institutions.

SKUNDO PADAIVIMO TERMINO ATNAUJINIMO PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Dainius Raižys

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Teisės katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303673
Elektroninis paštas vsf.tk@mruni.eu

Pateikta 2010 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje analizuojama termino skundai paduoti teisinė prigimtis. Skundo padavimo termino atnaujinimo procesas vertinamas, kaip teisminės gynybos teisės įgyvendinimo forma. Skundo padavimo terminą autorius apibūdina, kaip laiko tarpą, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises kreipdamasis į administracinę teismą ar kitą išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Autoriaus nuomone, skundo padavimo terminui iš esmės yra būdingi visi procesinių terminų požymiai, todėl jis pripažintinas procesiniu terminu, o tokia skundo padavimo termino teisinė prigimtis sąlygoja tai, jog jo eigos pradžia sietina su tam tikru faktu. Autorius remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos analize, atskleidžia skundo padavimo termino skaičiavimo taisyklių taikymo bei skundo padavimo termino atnaujinimo proceso problemas.

Reikšminiai žodžiai: procesinis terminas, skundo padavimo terminas, administracinių bylų teiseną.

Įvadas

Temos aktualumas. Administracinės justicijos reforma nulėmė ne tik pokyčius institucinėje administracinės jurisdikcijos sistemoje, bet ir paskatino mokslinius tyrimus administracinio proceso srityje. Savarankiškos administracinių teismų sistemos sukūrimas bei administracinių bylų teisenos išskyrimas iš civilinio proceso sąlygojo naujų teisės institutų susiformavimą. Vienas tokių - tai skundo padavimo terminas. Skundo (prašymo) padavimo terminą galima apibūdinti kaip laiko tarpą, per kurį asmuo gali apginti savo pažeistas teises kreipdamasis į administracinę teismą ar kitą išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją. Taigi skundo padavimo terminas yra faktorius, ribojantis asmens konstitucinės teisės į teisminę gynybą realizavimą. Todėl yra labai svarbu ne tik atskleisti šio teisės instituto teisinę prigimtį, bet ir įvertinti, ar skundo padavimo termino teisinis reguliavimas neprieštarauja tiek Konstitucijoje, tiek Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialioje konstitucinėje doktrinoje suformuluotiems teisingumo vykdymo imperatyvams bei garantuoja asmens teisės į teisingą teismą, įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje, įgyvendinimą. Administracinių teismų praktikos, sprendžiant skundo padavimo

termino atnaujinimo klausimus, analizė leidžia atskleisti teisinio reguliavimo spragas ir netobulumus bei modeliuoti ir pasiūlyti įstatymų leidėjui galimas šio teisės instituto teisinio reglamentavimo tobulinimo kryptis. Skundo padavimo termino atnaujinimo proceso problemos Lietuvos teisės moksle nebuvo tyrinėtos.

Straipsnio tikslas – atskleisti termino skundai paduoti teisinę prigimtį, išanalizuoti šio teisės instituto teisinį reglamentavimą bei jį reguliuojančių teisės normų taikymą teisminėje praktikoje, įvertinti ar skundo padavimo termino teisinis reglamentavimas užtikrina tinkamą teisės į teisminę gynybą įgyvendinimą.

Straipsnio objektas – prašymų atnaujinti skundo padavimo terminą atnaujinimo procesas.

Tyrimo metodai. Rašant straipsnį naudoti lyginimo, sisteminės analizės, analitinis – kritinis, lingvistinis, loginis, apibendrinimo, dokumentų analizės metodai.

1. Termino skundai paduoti teisinė prigimtis

Skundo padavimo termino analogas civiliniame procese yra ieškinio senaties terminas. Ieškinio senatis – tai nustatytas terminas, per kurį galima ginti savo pažeistas teises ar interesus, pareiškiant ieškinį teisme, arbitraže ar kitomis įstatymo nustatytomis priemonėmis¹. Ieškinio senaties tikslas – sudaryti realią galimybę asmeniui apginti savo pažeistą teisę, užtikrinti civilinių santykių stabilumą ir užkirsti kelią begaliniam bylinėjimuisi, skatinti asmenį kuo greičiau ginti savo pažeistą teisę, palengvinti įrodinėjimo procesą².

Savo teisine prigimtimi ieškinio senatis yra mišrus teisės institutas, nes jis susijęs tiek su materialinės teisės apibrėžtomis civilinių teisinių santykių subjektų teisėmis bei pareigomis, tiek ir su pažeistų subjektinių teisių gynyba tam tikra procesine forma. Visgi ieškinio senaties terminas yra pozityvus civilinės teisės institutas³.

Siekdami atskleisti skundo padavimo termino teisinę prigimtį, palyginsime požymius, apibūdinančius šį terminą su požymiais, būdingais ieškinio senaties terminui bei procesiniams terminams.

Visų pirma, procesinių terminų pasibaigimo teisinius padarinius, jų skaičiavimo tvarką reglamentuoja procesinės, o ne materialiosios teisės normos. Pagrindinis ieškinio senaties termino teisės šaltinis yra Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau – ir CK). Skundo

¹ Vitkevičius P., Vėlyvis S., Mikelėnas V. ir kt. Civilinė teisė. Kaunas: Vijusta, 1997. P.223. Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 378-379.

² Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Vilnius: Justitia, 2001. P.249.

³ Driukas A. Ieškinio senaties instituto raida Lietuvoje: materialiniai ir procesiniai teisiniai aspektai // Jurisprudencija, 2003. T. 39(31). P 89–102.

padavimo terminą reglamentuoja Administracinių bylų teisenos įstatymas⁴. Taigi, šiuo formaliu aspektu skundo padavimo terminą galima būtų pripažinti procesiniu. Bet vien tik šio požymio nepakanka spręsti apie skundo padavimo termino teisinę prigimtį. Nors teisės teorijoje yra pripažįstamas teisės normų skirstymas į procesines ir materialines, tačiau dažnai materialiosios teisės kodeksuose randame procesinių teisės normų, o teisės normas procesiniuose kodeksuose vadiname materialiąja teise⁵.

Kitas požymis, tai skirtingos ieškinio senaties ir procesinių terminų pasibaigimo pasekmės. Pasibaigus ieškinio senaties terminui, asmens subjektinė teisė kreiptis į teismą, kad jo byla būtų išnagrinėta iš esmės, neišnyksta, nes asmuo tik netenka teisės į ieškinio patenkinimą, t.y. teisės į teisminę pažeistos subjektinės teisės gynybą. Tuo tarpu, pasibaigus procesiniam terminui teisė atlikti procesinį veiksma išnyksta, t.y. subjektinė procesinė teisė pasibaigia. Šiuo požiūriu, skundo padavimo termino pasibaigimo pasekmės irgi yra tapačios procesinio termino pasibaigimo pasekmėms, nes skundo padavimo termino pasibaigimas reiškia asmens subjektinės teisės kreiptis į teismą pasibaigimą⁶.

Be to, jeigu ieškinio senaties terminas yra taikomas tik ginčo šalies reikalavimu, tai procesiniai terminai (kaip ir skundo padavimo terminai) yra taikomi teismo iniciatyva, nepriklausomai nuo šalių valios. Šis procesinio termino bruožas būdingas ir skundo padavimo terminui.

Taip pat, skirtingos ieškinio senaties ir procesinių terminų skaičiavimo taisyklės. Jeigu ieškinio senaties termino eigos pradžia yra siejama su asmens subjektyviu suvokimu ar privalėjimu suvokti apie savo pažeistą teisę, tai procesinio termino eiga siejama su objektyviu įvykiu ar konkrečia kalendorine data. Skundo padavimo terminui yra taikomos procesinių terminų skaičiavimo taisyklės⁷.

⁴ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.

⁵ Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. № 11. С.5-12.

⁶ Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 1.126 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad reikalavimą apginti pažeistą teisę teismas priima nagrinėti nepaisant to, kad ieškinio senaties terminas yra pasibaigęs // Valstybės žinios. 2000, Nr.74-2262. Pagal LR ABTĮ 37 straipsnio 2 dalies 8 punktą teismas, teismo pirmininkas atsisako priimti skundą (prašymą) jeigu yra praleistas ieškinio senaties terminas ir pareiškėjas neprašo jo atnaujinti arba teismas šį prašymą atmeta.

⁷ LR CK 1.127 straipsnio pirmoji dalies skelbia, kad ieškinio senaties terminas prasideda nuo teisės į ieškinį dienos, o teisė į ieškinį atsiranda nuo tos dienos, kurią asmuo sužinojo ar turėjo sužinoti apie savo teisės pažeidimą. ABTĮ 32 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad išankstinio bylos nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimas gali būti apskūstas per 20 dienų nuo sprendimo gavimo dienos. LR ABTĮ 32 straipsnis numato, jog jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas (prašymas) administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo akto paskelbimo arba individualaus akto ar pranešimo apie veiksma (neveikimą) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos arba per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas reikalavimo įvykdymo terminas. Jeigu viešojo administravimo subjektas vilkina atitinkamo klausimo nagrinėjimą ir nustatytu laiku jo neišsprendžia, toks neveikimas (vilkinimas) gali būti apskūstas per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas.

Taigi skundo padavimo terminui iš esmės yra būdingi visi procesinių terminų požymiai, nors skundo padavimo termino skaičiavimo, jo taikymo bei atnaujinimo taisyklės yra išdėstytos Administracinių bylų teisenos įstatymo penktajame skirsnyje „Pagrindinės skundų (prašymų) padavimo administraciniam teismui taisyklės“, o ne dešimtajame skirsnyje „Procesiniai terminai“.

Prancūzijos administracinės teisės doktrinoje kreipimosi į administracinį teismą terminas yra pripažįstamas procesiniu terminu. Pagal Administracinės justicijos kodekso 421-1 straipsnį skundas administraciniam teismui gali būti paduotas per du mėnesius nuo skundžiamo sprendimo paskelbimo arba pranešimo apie jį dienos. Kai kuriais atvejais specialūs įstatymai gali pakeisti šį terminą. Tačiau visais atvejais galioja taisyklė, numatyta 1983 m. lapkričio 28 d. dekretu, pagal kurią skundo padavimo termino praleidimas gali pareiškėjui sukelti neigiamas pasekmes tik tuo atveju, jeigu administracija pranešime apie savo sprendimą perspėjo suinteresuotą asmenį apie skundo padavimo terminus bei sprendimo apskundimo tvarką⁸.

Vokietijoje ieškinio padavimo administraciniam teismams terminus reglamentuoja Administracinių teismų proceso įstatymas. Skundas dėl išankstinio ginčo sprendimo ne teismo tvarka administracinei institucijai turi būti paduotas per vieną mėnesį (Administracinių teismų proceso įstatymo 70 straipsnis). Ieškinys administraciniam teismui turi būti paduotas per vieną mėnesį nuo nutarimo atmesti skundą, išnagrinėtą išankstine neteismine tvarka, įteikimo dienos jeigu išankstinė ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarka nereikalinga, tai ieškinys administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo administracinio akto paskelbimo (Administracinių teismų proceso įstatymo 74 straipsnis). Administracinių teismų proceso 75 straipsnyje numatyta galimybė paduoti ieškinį teismui, jeigu valdžios organas per tris mėnesius nepriėmė sprendimo dėl ginčo išsprendimo išankstine tvarka⁹.

Skundo padavimo terminus galima skirstyti į dvi grupes:

- 1) terminus, nustatytus administracinių bylų teisenos įstatyme;
- 2) terminus, nustatytus specialiuose įstatymuose.

Administracinių bylų teisenos įstatyme yra numatyti šie skundo padavimo terminai:

- 1) dvidešimties dienų terminas apskūsti administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą (ABTĮ 32 straipsnio 1 dalis);
- 2) dviejų mėnesių terminas, kai administracinių ginčų komisija ar kita išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija nustatytu laiku skundo neišnagrinėja;

⁸ Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004. P.582-594. Brison J.F. Les recours administratifs en droit public français. Paris: L.G.D.J, 1996. P.380-383.

⁹ Административно-процесуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007. С. 117.

3) vieno mėnesio terminas apskūsti individualų aktą ar veiksąą (neveikimą), kai specialus įstatymas nenustato kitaip (ABTĮ 33 straipsnio 1 dalis);

4) dviejų mėnesių terminas apskūsti administravimo subjekto neveikimą (ABTĮ 33 straipsnio 1 dalis)

5) dviejų mėnesių terminas apskūsti administravimo subjekto vilkinimą išspręsti atitinkamą klausimą;

6) dešimties dienų terminas apskūsti nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje (ABTĮ 122 straipsnio 1 dalis).

Kreipiantis į administracinę teisąą dėl žalos, padarytos neteisėtais valdžios institucijų aktais, atlyginimo yra taikomi ieškinio senaties terminai, numatyti Civiliniame kodekse, o ne bendrieji skundo padavimo terminai¹⁰. Kadangi ieškinio senatis yra civilinės teisės institutas, todėl šio termino taikymo nenagrinėsime.

2. Kvaziteismo sprendimo apskundimo terminas

Prieš kreipiantis į administracinę teisąą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs aktai ar veiksmai (neveikimas) gali (o įstatymų numatytais atvejais privalo) būti apskūsti administracinių ginčų komisijai (Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo 5 straipsnis 9 straipsnis¹¹, ABTĮ 27 straipsnis, 28 straipsnis).

Skundų padavimo administracinių ginčų komisijoms terminai yra nustatyti ABTĮ 30 straipsnyje ir yra identiškai kreipimosi į administracinę teisąą terminams, numatytiems ABTĮ 33 straipsnyje. Skundo priėmimo tvarką nustato Administracinių ginčų komisijų darbo nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr.533¹².

Šių nuostatų 23 punkte išvardinti klausimai, kuriuos administracinių ginčų nagrinėjimo komisijos pirmininkas išsprendžia susipažinęs su skundu. Vienas iš jų, tai ar gautas skundas paduotas nepraleidus nustatyto skundo padavimo termino. Tačiau nėra teisės normų, nustatančių kokį sprendimą privalo priimti komisija paaiškėjus, jog skundas paduotas praleidus jo padavimo terminus.

Analogiška problema egzistuoja nagrinėjant ikiteismine tvarka ginčus, kylančius žemės reformos vykdymo srityje. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 18 straipsnyje 2

¹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-33/2001 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr.1. P.255-258.

¹¹ Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-310.

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr.533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr.41-1288.

dalyje¹³ skundus dėl žemės reformos metu suformuotų žemėnaudų tinkamumo, žemės privatizavimui ir nuomai parengtų dokumentų bei įstatymo ir kitų teisės aktų reikalavimų neatitikimo nagrinėja apskričių viršininkai ir Vyriausybės įgaliota institucija. Vyriausybės įgaliota institucija nenagrinėja apskrities viršininko neapsvarstytų prašymų ir skundų. Šia tvarka yra nagrinėjami ir skundai, susiję su nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimu, iki apskrities viršininko sprendimo dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimo (Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr.1057, 122 punktas¹⁴). Tačiau Žemės reformos įstatyme paminėtų skundų padavimo terminai nėra nustatyti, nors administracinių teismų praktikoje pripažįstama, jog ikiteisminė šio pobūdžio ginčų nagrinėjimo tvarka yra privaloma¹⁵.

Minėtais atvejais teisinio reglamentavimo netobulumas iš esmės eliminuoja skundo padavimo termino reikšmę, nes teisės aktai, nesuteikia galimybės administracinių ginčų komisijai ar kitai institucijai, įgaliotai nagrinėti ginčus ikiteisimine tvarka, nenagrinėti skundo, jeigu jis paduotas praleidus nustatytus terminus.

Detaliau šis klausimas yra sureguliuotas kituose įstatymuose.

Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo 31 straipsnio 2 dalyje¹⁶ nustatyta, kad skundas Centriniam registratoriui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo teritorinio registratoriaus sprendimo gavimo dienos. Jeigu suinteresuotas asmuo praleido šį skundo padavimo terminą, Centrinis registratorius gali jį atnaujinti. Centrinio registratoriaus sprendimas atmesti pareiškimą dėl skundo padavimo termino atnaujinimo gali būti apskūstas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Lietuvos Respublikos muitinės įstatymo 91 straipsnio 1 dalyje¹⁷ Muitinės departamentui suteikta teisė atnaujinti skundo dėl teritorinės muitinės sprendimo ar jo nepriėmimo pateikimo terminą, jeigu pripažįstama, kad šis terminas praleistas dėl svarbios priežasties.

Analogiška tvarka nustatyta ir Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 152 straipsnyje¹⁸. Mokesčių mokėtojui, praleidusiam skundo padavimo terminą dėl priežasčių, kurias ikiteisminė ginčą nagrinėjanti institucija pripažįsta svarbiomis, šis terminas

¹³ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr.24-635.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr.1057 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1997, Nr.90-2256.

¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. birželio 26 d. konsultacija Nr.91 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr.2. P.324-325. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-172/2002 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.3. P.184-187.

¹⁶ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.55-1948.

¹⁷ Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.73-2517.

¹⁸ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.

minėtos institucijos sprendimu gali būti atnaujintas. Ikiteisminės mokestinį ginčą nagrinėjančios institucijos sprendimas, kuriuo nepatenkinamas prašymas dėl skundo padavimo termino atnaujinimo, gali būti apskųstas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Ginčo, kylančio iš administracinių teisinių santykių, sprendimas tokia seka, kai byla nagrinėjama ikiteismine ne per teismą tvarka, o po to, administraciniame teisme, yra vieningas, nuoseklus, neskaidomas procesas, nes išankstinis skundo nagrinėjimas ne teismo tvarka yra sudėtinė administracinių bylų teisenos dalis (ABTĮ ketvirtasis skirsnis). Be to, ABTĮ 32 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad, apskundus administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą, ginčo šalių procesinė padėtis nesikeičia. Tai reiškia, kad tas pats ginčas yra nagrinėjamas tiek kvaziteisminėje institucijoje, tiek administraciniame teisme. Taigi kreipimosi dėl ginčo išnagrinėjimo minėta tvarka turėtų būti tokia pat, kaip ir kreipiantis į administracinį teismą. Todėl visuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose ginčų nagrinėjimo kvaziteisminėse institucijose procedūras, būtina įtvirtinti nuostatą, kad atsisakoma nagrinėti skundą, jeigu jis paduotas praleidus nustatytą terminą, o pareiškėjas neprašo jo atnaujinti, o taip pat nustatyti prašymų atnaujinti skundo padavimo terminą nagrinėjimo tvarką.

3. Skundo padavimo termino taikymas: vienodos teisminės praktikos užtikrinimo problematika

Sprendžiant klausimą, ar skundas administraciniam teismui paduotas per įstatymų nustatytą terminą, labai svarbu nustatyti šio termino eigos pradžią. Pagal ABTĮ 33 straipsnį skundo padavimo termino eiga prasideda:

- 1) nuo skundžiamo akto paskelbimo dienos;
- 2) nuo individualaus akto įteikimo suinteresuotai šaliai dienos;
- 3) nuo pranešimo apie veiksmą (neveikimą) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos;
- 4) nuo tos dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas reikalavimo įvykdymo terminas;
- 5) nuo tos dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas, jeigu viešojo administravimo subjektas vilkina atitinkamo klausimo nagrinėjimą ir nustatytu laiku jo neišsprendžia.

Skundo padavimo termino teisinė prigimtis (šis terminas yra procesinis) sąlygoja tai, jog jo eigos pradžia sietina su tam tikru įvykiu, o ne asmens, kuris kreipiasi į administracinį teismą, suvokimu apie jo pažeistą teisę ar įstatymo saugomą interesą. Tačiau tokių skundo

padavimo termino skaičiavimo taisyklių taikymas teismų praktikoje, kai kuriais atvejais yra gana kompliktuotas .

Individualus teisės aktas yra vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų asmenų grupei. Individualus aktas visuomet yra konkrečios viešojo administravimo institucijoje atliekamos administracinės procedūros rezultatas, kuriuo išsprendžiamas tam tikras suinteresuotiems asmenims rūpimas klausimas. Paprastai administracinės procedūras reglamentuojančiuose teisės aktuose numatyta, jog apie individualų aktą yra informuojami tik suinteresuoti asmenys, dėl kurių toks aktas yra priimtas. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 34 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad administracinė procedūra baigiama administracinės procedūros sprendimo priėmimu. Asmeniui, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas raštu pranešama apie priimtą administracinės procedūros sprendimą ir nurodoma sprendimo apskundimo tvarka¹⁹. Analogiškos informavimo apie priimtą sprendimą nuostatos yra suformuluotos ir kituose teisės aktuose²⁰.

Tačiau galimi atvejai, kai individualus teisės aktas liečia ne tik suinteresuotų asmenų subjektines teises, tačiau turi įtakos ir kitų asmenų teisėms ar teisėtiems interesams. Todėl visi šie asmenys turi teisę tokį administracinį aktą apskųsti administraciniam teismui.

Teismų praktikoje dažniausiai kyla problemų dėl skundo padavimo terminų skaičiavimo, kai į teismą kreipiasi asmuo, kuris nebuvo administracinės procedūros šalimi, todėl viešojo administravimo subjektas neprivalėjo pranešti tokiam asmeniui apie individualaus akto priėmimą. ABTĮ 33 straipsnis nustato, kad skundo padavimo terminas skaičiuojamas nuo akto paskelbimo ar individualaus akto, ar pranešimo apie veiksma (neveikimą) įteikimo suinteresuotai šaliai (administracinės procedūros dalyviui) dienos, tačiau šiame straipsnyje nenumatyti atvejai, kaip turi būti skaičiuojamas skundo padavimo terminas tai atvejais, kai į teismą kreipiasi administracinėje procedūroje nedalyvavęs asmuo.

Analogiška teisės spraga egzistuoja ir specialiuose įstatymuose, kuriuose nustatytas viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo apskundimo terminas. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 19

¹⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.60-1945.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr.1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.95-4501. Šios tvarkos 37 punkte nurodyta, kad apie prašymo ar skundo išnagrinėjimą ir priimtą sprendimą pareiškėjui turi būti pranešta registruotu arba paprastu laišku institucijos vadovo ar jo įgalioto asmens sprendimu, arba atitinkamas dokumentas pareiškėjui įteikimas asmeniškai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr.1057 patvirtintos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos 119 punkte nustatyta, kad sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo ne vėliau kaip per 30 dienų nuo jo priėmimo institucija įteikia pasirašytinai arba išsiunčia registruotu laišku su įteikimu suinteresuotam piliečiui, o sprendimą dėl ūkinės-komercinės paskirties pastatų ir gyvenamojo namo grąžinimo – ir dabartiniam valdytojui.

straipsnio 1 dalis nustato, kad šio įstatymo 17 straipsnyje nurodytų institucijų sprendimai dėl nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo gali būti apskūsti teismui per 30 dienų nuo šių sprendimų įteikimo piliečiams dienos²¹. Taigi asmenims, dėl kurių nuosavybės teisių atkūrimo yra priimamas sprendimas, skundo padavimo terminas turi būti skaičiuojamas nuo sprendimo įteikimo dienos. Tačiau neaišku, kaip skaičiuoti skundo padavimo termino eigos pradžią, kai į teismą kreipiasi asmuo, kurio teisės yra pažeidžiamos sprendimu dėl nuosavybės teisių atkūrimo, tačiau šis asmuo nebuvo nuosavybės teisių atkūrimo procedūros dalyvis.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2001 m. gegužės 25 d. konsultacijoje „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo normų taikymo“ teigiama, kad Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 19 straipsnio 1 dalyje sureguliuotas ieškinio senaties termino eigos momentas – šio įstatymo 17 straipsnyje nurodytos institucijos sprendimo įteikimo piliečiui diena – negali būti taikomas kitų suinteresuotų asmenų, kurių teisės nurodytu sprendimu yra pažeidžiamos, ieškiniams, jiems turi būti taikomos taisyklės, apibrėžiančios ieškinio senaties termino eigos pradžią²². Tačiau administracinių teismų praktikoje tokios skundo padavimo termino skaičiavimo taisyklės negali būti taikomos, nes, kaip minėjome, skundo padavimo terminas yra procesinis terminas.

Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 19 straipsnio 1 dalyje numatyto skundo padavimo termino taikymo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad tais atvejais, kai sprendimas dėl nuosavybės teisių atkūrimo asmeniui neturėjo būti įteiktas, tokio asmens skundo padavimo administraciniam teismui terminas pradedamas skaičiuoti nuo jo sužinojimo apie skundžiamo sprendimo priėmimą dienos²³.

Kitokio pobūdžio bylose Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika dėl skundo padavimo termino eigos pradžios nėra vieninga.

Kai kuriose bylose Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, jog tais atvejais, kai aktą ar veiksma skundžia asmuo, nebuvęs administracinės procedūros dalyviu, skundo padavimo termino eigos pradžia nepakanka fakto, jog asmuo sužinojo apie skundžiamo akto priėmimo faktą. Tokioje situacijoje termino skundui paduoti eigos pradžia sietina su diena, kada asmuo, kuriam skundžiamas aktas nėra tiesiogiai skirtas, sužinojo arba turėjo sužinoti apie

²¹ Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr.65-1558.

²² Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2001. Nr.14. P.449-450.

²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 1(11). P. 127-141.

savo teisės pažeidimą²⁴. Mūsų nuomone, tokia teisminė praktika taisytina, nes šiais atvejais skundo padavimo termino eigos pradžia skaičiuoti taikomos ieškinio senaties termino skaičiavimo taisyklės, tuo paneigiant procesinę skundo padavimo termino prigimtį.

Teisingesnė, labiau atitinkanti skundo padavimo termino procesinę prigimtį, yra Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, formuojama kitose bylose, kai skundo padavimo termino eigos pradžia siejama su tinkamu asmens informavimu apie skundžiamo akto priėmimo faktą²⁵.

Be to, atsižvelgtina ir į tai, kad specialiuose įstatymuose yra nustatytos skirtingos skundo padavimo terminų skaičiavimo taisyklės, nei įtvirtintos ABTĮ 33 straipsnio 1 dalyje. Pavyzdžiui Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 37 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad skundai dėl Fondo administravimo įstaigų valstybės tarnautojų ar darbuotojų veiksmų nagrinėjami, jeigu jie pateikti per 30 kalendorinių dienų, o dėl sprendimų – per 3 metus nuo tos dienos, kurią juridinis ar fizinis asmuo *sužinojo arba turėjo sužinoti apie pažeistą teisę* arba priimtą sprendimą²⁶. Šiame įstatyme skundo padavimo termino eiga prasideda nuo sužinojimo apie pažeistą teisę analogiškai, kaip ieškinio senaties termino pradžia.

Į administracinę teisumą gali kreiptis ne tik asmuo, kurio teisės ar statymo saugomi interesai yra pažeidžiami, bet įstatymų nustatytais atvejais ir prokuroras, administravimo subjektai, valstybės institucijos, įstaigos, organizacijos, tarnybos ar fiziniai asmenys siekiant apginti viešąjį interesą arba apginti valstybės, savivaldybės ir asmenų teises bei įstatymų saugomus interesus (ABTĮ 56 straipsnio 1 dalis).

Tokiais atvejais teismų praktikoje kyla problemų dėl skundo padavimo termino skaičiavimo, nes Administracinių bylų teisenos įstatymas ar kiti specialūs įstatymai, nereglamentuoja skundo padavimo terminų tuo atveju, kai į teisumą kreipiasi ne suinteresuotas

²⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje, Nr.AS¹-69/2004. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-83-0. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-166-200. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-143-2005. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-396-05. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-999-2006. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹¹-1774/2006. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁵-487/2006.

²⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-290/2003. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁰-116-05. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-132/2006. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-959/2006. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁶-2008/2006. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁴-419/07. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A511-863/2007. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁶-582/2007. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-550-07.

²⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr.17-447.

asmuo, o kiti teisės subjektai, siekdami apginti viešąjį interesą arba apginti valstybės, savivaldybės ir asmenų teises bei įstatymų saugomus interesus. Ši teisės spraga teismų praktikoje užpildoma plečiamai aiškinant ABTĮ 33 straipsnio nuostatas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2008 m. liepos 28 d. nutartyje yra konstatuota, kad kiekvienu atveju nustačius, jog prokurorui pakako ar turėjo pakakti duomenų viešojo intereso pažeidimui nustatyti, prasideda termino kreiptis į teismų eigą, todėl likę duomenys pareiškimui tinkamai įforminti turi būti surenkami per jau prasidėjusį ABTĮ 33 straipsnio 1 dalyje nustatytą vieno mėnesio terminą²⁷.

Procesinė skundo padavimo termino prigimtis bei Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtinta taisyklė, jog šio termino eiga prasideda tik tuomet, kai asmuo sužino apie skundžiamą administracinį aktą, suteikia galimybę administraciniuose teismuose ginčyti administracinius aktus, neatsižvelgiant į tai, koks yra praėjęs terminas nuo tokių administracinių aktų priėmimo momento. Taigi įstatymų leidėjo tikslas, kad, nustačius trumpus skundo padavimo terminus, suinteresuoti asmenys bus skatinami operatyviai ginti savo pažeistas teises ar įstatymo saugomus interesus, ir tuo bus užtikrinamas administracinių teisinių santykių stabilumas, gali sukelti visiškai priešingą efektą, nes teismine tvarka gali būti panaikinami administraciniai aktai, nuo kurių priėmimo yra praėjęs labai ilgas terminas. Taigi, atsižvelgiant į formaliuosius skundo padavimo termino teisinio reguliavimo aspektus, administracinio akto pagrindu atsiradusių teisinių santykių stabilumas nėra užtikrinamas.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas minėtoje nutartyje teismas konstatavo, įvertinęs ginamų vertybių ir poreikio užtikrinti teisinių santykių stabilumą, pusiausvyrą, gali atsisakyti ginti viešąjį interesą net ir tais atvejais, kai prokuroras nors ir nepraleido vieno mėnesio termino kreiptis į teismą (skaičiuojant nuo momento, kai surinkti ar turėjo būti surinkti duomenys apie viešojo intereso pažeidimą), tačiau yra praėjęs nepateisinamai ilgas terminas nuo atitinkamų administracinių aktų priėmimo ir teisinių santykių atsiradimo momento.

Skundo padavimo terminas yra tiesiogiai susijęs su asmens konstitucinės teisės į teisminę gynybą įgyvendinimu, o taip pat šis terminas yra administracinių teisinių santykių stabilumo garantas, todėl administracinio proceso teisėje negali būti pateisinamas skirtingas šio termino skaičiavimo bei taikymo teisinis reguliavimas, juo labiau, šio teisės instituto teisinio reglamentavimo spragos. Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime yra nurodęs, kad teisinis reguliavimas, įtvirtinantis asmens teisės į savo teisių ir laisvių teisminę gynybą įgyvendinimo tvarką, turi atitikti iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantį teisinio aiškumo reikalavimą. Kad asmuo iš tikrųjų galėtų įgyvendinti savo teisę kreiptis į teismą dėl

²⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹⁴⁶-335/2008 //Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2008. Nr.5 (15). P. 184-229.

savo teisių ir laisvių pažeidimo, įstatymų leidėjas privalo įstatymuose aiškiai nustatyti, kaip ir į kokį teismą asmuo gali kreiptis²⁸.

4. Skundo padavimo termino atnaujinimo procesas, kaip teisės į teisminę gynybą įgyvendinimo forma

Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalis skelbia, jog asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje, atskleisdamas konstitucinės teisės į teisminę gynybą turinį, yra konstatavęs, kad ši teisė yra absoliuti²⁹, šios teisės negalima apriboti ar paneigti³⁰, ši teisė negali būti dirbtinai suvaržoma arba negali būti dirbtinai pasunkinama ją įgyvendinti³¹.

Teisminės gynybos teisė yra įtvirtinta ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje. Jame skelbiama, jog, nustatant kiekvieno asmens pilietines teises ir pareigas <...> jis turi teisę, kad jo byla būtų nagrinėjama per įmanomai trumpiausią laiką lygybės ir viešumo sąlygomis pagal įstatymą sudaryto nepriklausomo ir nešališko teismo³².

Tačiau Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencijoje ši teisė neprižįstama absoliučia (tai teismas yra pažymėjęs byloje *Golder prieš Jungtinę Karalystę*³³, taip pat byloje *Garcia Manibardo prieš Ispaniją*³⁴, *F.E. prieš Prancūziją*³⁵ ir kt.).

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2005, Nr.1-7.

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtais kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr.54-1587. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. rugpjūčio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl Prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos Prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“ // Valstybės žinios. 2004, Nr.129-4634.

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.69-2832.

³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 90 straipsnio 8 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr.130-4910.

³² Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr.40-987.

³³ Berger V. Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai, 1997. P.163-165. Europos žmogaus teisių teismo 1975 m. vasario 21 d. sprendime byloje *Golderis prieš Jungtinę karalystę* nurodyta, kad Konvencijos 6 straipsnio 1 punktą nors aiškiai ir deklaruoja teisės kreiptis į teismą, tačiau neatima teisės kreiptis į teismą su

Visuotinis teisminės gynybos prieinamumo principas yra įtvirtintas ir ABTĮ 5 straipsnyje, kurio pirmoji dalis nustato, jog kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas.

Teisė į teisminę gynybą administracinės teisės reguliuojamų teisinių santykių srityje gali būti realizuojama tik tam tikra procesine forma, kai asmuo su skundu (prašymu) kreipiasi į administracinį teismą, siekdamas, kad būtų apginta pažeista subjektyvioji teisė ar įstatymo saugomas interesas. Tačiau ši teisė realiai gali būti įgyvendinta tik tuomet, jeigu suinteresuotas asmuo laikėsi įstatymais reglamentuotos tvarkos ir sąlygų. Viena tokių sąlygų yra skundo (prašymo) padavimas per įstatymų nustatytą terminą.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje nėra oficialaus išaiškinimo kaip turi būti suprantama nuostata, kad teisė į teisminę gynybą yra absoliuti, tačiau Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad teisinis reguliavimas, įtvirtinantis asmens teisės į savo teisių ir laisvių teisminę gynybą įgyvendinimo tvarką, turi atitikti konstitucinį teisinio aiškumo reikalavimą³⁶.

Europos Žmogaus Teisių Teismas, pripažindamas, kad teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti, yra nurodęs, jog įstatymu gali būti nustatyti šios teisės įgyvendinimo apribojimai, tokie kaip ieškinio senaties terminas, baudų sumokėjimo užtikrinimas, nuostatos dėl nepilnamečių ar sutrikusios psichikos asmenų (*byla Z. ir kt. prieš Jungtinę Karalystę*³⁷, *byla T.P. ir K.M. prieš Jungtinę Karalystę*³⁸). Taip pat, Europos Žmogaus Teisių Teismas yra pabrėžęs, kad skundo padavimo terminų reguliavimas vienareikšmiškai turi tikslą užtikrinti tinkamą teisminės gynybos principo užtikrinimą bei teisinio tikrumo principo laikymąsi. Suinteresuoti asmenys privalo tikėtis, kad šios taisyklės bus taikomos. Tačiau šiuo teisiniu reguliavimu negali būti pasunkinama

civiliniu ieškiniu, kuris yra vadinamosios „teisės kreiptis į teismą“ pobūdžio. Teismas taip pat pažymėjo, jog teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti. Kadangi kalbama apie teisę, kurią Konvencija pripažįsta, jos neapibrėždama tiesiogine to žodžio prasme, yra galimybė net už tų ribų, kurios nužymi bet kurios teisės turinį, nustatyti tam tikrus aiškiai suformuluotus apribojimus.

³⁴ CEDH Affaire Garcia Manibardo c. Espagne (Requête n° 38695/9 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Garcia%20%7C%20Manibardo&sessionid=4576314&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-12).

³⁵ CEDH Affaire F.E. c. France (Requête n° 60/1998/963/1178) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?tem=1&portal=hbkm&action=html&highlight=F.E.%20%7C%20FRANCE&sessionid=4576314&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-12).

³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr.54-2097.

³⁷ CEDH Affaire Z et autres c. Royaume-Uni (Requête n° 29392/95) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?Item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Z.%20%7C%20ROYAUMEUNI&sessionid=5806759&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20)

³⁸ CEDH Affaire T.P. et K.M. c. Royaume-Uni (Requête n° 28945/95) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=T.P.%20%7C%20K.M.%20%7C%20ROYAUME-UNI&sessionid=5806792&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20)

skundo padavimo laisvė (*byla Perez de Rada Cavanilles prieš Ispaniją*³⁹, *byla Société anonyme „Sotiris et Nikos Koutras“ prieš Graikiją*⁴⁰).

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje pripažįstama, jog skundo padavimo termino praleidimas be svarbių priežasčių yra kliūtis pradėti teisminį procesą, kartu iš pareiškėjo atima teisė į teisminę gynybą⁴¹. Taigi skundo padavimo terminas yra sąlyga, ribojanti konstitucinę teisminės gynybos teisę, nes skundo padavimo termino praleidimas ar prašymo atnaujinti skundo padavimo terminą nepatenkinimas yra kliūtis teisminiam ginčo nagrinėjimui iš esmės (ABTĮ 37 straipsnio 2 dalies 8 punktas, 34 straipsnis). Tačiau skundo padavimo termino praleidimas nepaneigia suinteresuoto asmens teisminės gynybos teisės, nes, praleidus skundo padavimo terminą, asmuo turi procesinę teisę kreiptis į administracinį teismą. Tačiau tam, kad tinkamai būtų užtikrinta teisės į teisminę gynybą užtikrinimui esminę reikšmę turi ne skundo padavimo termino nustatymas, o proceso, kurio metu sprendžiamas skundo padavimo termino atnaujinimas, atitikimas konstituciniams imperatyvams.

Prašymą atnaujinti skundo padavimo terminą administracinis teismas nagrinėja rašytinio proceso tvarka (ABTĮ 34 straipsnio 2 dalis). Atnaujinus terminą skundui (prašymui) paduoti, pareiškėjui tik suteikiama galimybė ginti, jo manymu, pažeistas teises teisme, bet ginčas iš esmės nesprenžiamas. Tačiau jau ir šioje administracinių bylų teisenos stadijoje paliečiami atsakovo bei trečiųjų suinteresuotų asmenų interesai, nes, pasibaigus įstatymo numatytam skundo padavimo terminui, išnyksta teisė į pažeistos teisės gynybą, todėl kita teisinio santykio šalis pagrįstai gali tikėtis, kad ši teisė nebus ginčijama. Nesikreipimas į pirmosios instancijos administracinį teismą per įstatymo nustatytą terminą dėl pažeistos teisės gynybos gali būti suprantamas, kaip pripažinimas, kad tokios teisės nėra pažeistos. Kaip jau minėjome, skundo padavimo termino tikslas yra teisinių santykių stabilumo ir aiškumo garantija. Teisinių santykių, atsirandančių viešojo administravimo srityje, stabilumas ir aiškumas yra ypač aktualus, todėl įstatymuose nustatyti gana trumpi teisės kreiptis į administracinį teismą terminai, skatinantys suinteresuotus asmenis operatyviai įgyvendinti konstitucinę teisminės gynybos teisę.

Kadangi pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo normas skundo padavimo termino atnaujinimo klausimas nagrinėjamas atskirai, dar iki skundo priėmimo, ir tik atnaujinus šį terminą skundas gali būti priimtas (ABTĮ 34 straipsnio 4 dalis), todėl ir kitai teisinio santykio

³⁹ CEDH Affaire Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne (Requête n°116/197/900/1112) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Perez%20%7C%20de%20%7C%20Rada%20%7C%20Cavanilles&sessionid=5806827&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20)

⁴⁰ CEDH Affaire Sotiris et Nikos Koutras ATTEE c. Grèce (Requête n° 39442/98) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Societe%20%7C%20anonyme%20%7C%20%u201ESotiris%20%7C%20et%20%7C%20Nikos%20%7C%20Koutras&sessionid=5806827&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20)

⁴¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-8-514-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.6. P. 224-233. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-670/07.

šaliai jau šioje stadijoje turėtų būti įtvirtintos procesinės jos interesų gynybos garantijos (teisė pateikti teismui argumentus dėl pareiškėjo nurodytų termino praleidimo priežasčių bei teikti juos patvirtinančius įrodymus ir pan.). Tačiau prašymo atnaujinti skundo padavimo terminą nagrinėjimo proceso teisinis reglamentavimas tokios teisės atsakovui bei trečiajam suinteresuotam asmeniui nesuteikia, todėl pirmosios instancijos administracinis teismas, nagrinėdamas prašymą atnaujinti skundo padavimo terminą, gali remtis tik pareiškėjo nurodytomis aplinkybėmis bei jo pateiktais skundo padavimo termino praleidimo priežastis patvirtinančiais įrodymais.

Esamas teisinis reguliavimas pažeidžia ir šalių procesinio lygiateisiškumo principą, nes šioje teisenos stadijoje tik pareiškėjui yra suteikta teisė apskūsti nutartį, kuria netenkinamas jo prašymas dėl skundo padavimo termino atnaujinimo. Jeigu pirmosios instancijos administracinis teismas priima nutartį atnaujinti skundo padavimo terminą, atsakovas ir tretieji suinteresuotieji asmenys jos apskūsti negali (ABTĮ 34 straipsnio 3 dalis). Tai yra konstatavęs ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas⁴².

IŠVADOS

1. Visuose teisės aktuose, reglamentuojančiuose ginčų nagrinėjimo kvaziteisminėse institucijose procedūras, būtina įtvirtinti nuostatą, kad atsisakoma nagrinėti skundą, jeigu jis paduotas praleidus nustatytą terminą, o pareiškėjas neprašo jo atnaujinti, o taip pat nustatyti prašymų atnaujinti skundo padavimo terminą nagrinėjimo tvarką kvaziteisminėse institucijose.

2. Tobulinant prašymo atnaujinti skundo padavimo terminą nagrinėjimo procesą, būtina suteikti teisę atsakovui ir tretiesiems suinteresuotiems asmenims teikti teismui savo argumentus dėl pareiškėjo prašymo atnaujinti skundo padavimo terminą, garantuoti teisę bylos proceso šalims paduoti atskirąjį skundą dėl teismo nutarties, kuria išsprendžiamas pareiškėjo prašymas atnaujinti skundo padavimo terminą, suteikti pirmosios instancijos administraciniam teismui teisę prašymą dėl skundo padavimo termino atnaujinimo spręsti ne tik rašytinio proceso tvarka, bet ir teismo posėdyje.

⁴² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A²-819/2001 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.2. P. 242-248. Šioje administracinėje byloje teismas nurodė, kad įstatymai nenustato atsakovo teisės paduoti atskirąjį skundą teismo nutarties atnaujinti skundo padavimo terminą, todėl šią teisę jis gali realizuoti tik apeliaciniame skunde dėl teismo sprendimo. Apeliacinės instancijos teismas, esant apeliaciniame skunde tokiems argumentams, turi patikrinti ar pagrįstai pirmos instancijos teismas atnaujinimo terminą skundui (prašymui) paduoti. Be to, teismas pažymėjo, jog siekiant užtikrinti šalių lygiateisiškumą teismo procese, atsakovui turėtų būti suteikta galimybė apskūsti teismo nutartį, kuria jo manymu nepagrįstai atnaujintas terminas skundui paduoti

3. Administracinių bylų teisenos įstatyme turi būti įtvirtinta nuostata, kad administracinis teismas gali atsisakyti ginti pažeistą teisę, kai asmuo nors ir nepraleido vieno mėnesio termino kreiptis į teismą, tačiau yra praėjęs ilgas terminas nuo atitinkamų administracinių aktų priėmimo ir teisinių santykių atsiradimo momento.

LITERATŪRA

- Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995, Nr.40-987.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-308.
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr.74-2262.
- Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.13-310.
- Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.55-1948.
- Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr.24-635.
- Lietuvos Respublikos muitinės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr.73-2517.
- Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr.60-1945.
- Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr.65-1558.
- Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr.17-447.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr.1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.95-4501.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gegužės 4 d. nutarimas Nr.533 „Dėl administracinių ginčų komisijų darbo nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1999, Nr.41-1288.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr.1057 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 1997, Nr.90-2256.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žalos, padarytos neteisėtai kvotos, tardymo, prokuratūros ir teismo veiksmais, atlyginimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio 1 dalies 1 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000, Nr.54-1587.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 48 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.69-2832.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. rugpjūčio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gruodžio 10 d. nutarimu Nr. 1423 „Dėl Prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų

- ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos Prašymų leisti įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nustatytiems nacionaliniams ir užsienio subjektams pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo tvarkos (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija) 18 punkto trečiosios pastraipos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo (2002 m. sausio 24 d. redakcija) 4 straipsniui ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (2001 m. rugsėjo 19 d. redakcija) 5 straipsniui“ // Valstybės žinios. 2004, Nr.129-4634.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymo 3 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija), 4 straipsnio (2001 m. birželio 26 d., 2003 m. balandžio 3 d. redakcijos), 6 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 3 dalies ir 8 straipsnio (2001 m. birželio 26 d. redakcija) 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2005, Nr.1-7.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 90 straipsnio 8 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr.130-4910.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 57 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 10 straipsnio 4 dalies (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija), 11 straipsnio (1999 m. lapkričio 25 d. redakcija) 1, 2 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2007, Nr.54-2097.
- CEDH Affaire Garcia Manibardo c. Espagne (Requête n° 38695/9) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Garcia%20%7C%20Manibardo&sessionId=4576314&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-12).
- CEDH Affaire F.E. c. France (Requête n° 60/1998/963/1178) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?tem=1&portal=hbkm&action=html&highlight=F.E.%20%7C%20FRANCE&sessionId=4576314&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-12).
- CEDH Affaire Z et autres c. Royaume-Uni (Requête no 29392/95) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?Item=2&portal=hbkm&action=html&highlight=Z.%20%7C%20ROYAUMEUNI&sessionId=5806759&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010 -01-20).
- CEDH Affaire T.P. et K.M. c. Royaume-Uni (Requête no 28945/95) <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=T.P.%20%7C%20K.M.%20%7C%20ROYAUMEUNI&sessionId=5806792&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20).
- CEDH Affaire Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne (Requête no116/197/900/1112)<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Perez%20%7C%20de%20%7C%20Rada%20%7C%20Cavanilles&sessionId=5806827&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010 -01-20)
- CEDH Affaire Sotiris et Nikos Koutras ATTEE c. Grèce (Requête no 39442/98)

- <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Societe%20%7C%20anonyme%20%7C%20%u201ESotiris%20%7C%20et%20%7C%20Nikos%20%7C%20Koutras&sessionid=5806827&skin=hudoc-fr> (prisijungta 2010-01-20).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-33/2001 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr.1.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. birželio 26 d. konsultacija Nr.91 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr.2.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje, Nr.AS¹-69/2004.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-83-0.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-166-200.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-143-2005.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁷-396-05.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁴-999-2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹¹-1774/2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁵-487/2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-290/2003.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁰-116-05.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-132/2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-959/2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁶-2008/2006.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁴-419/07.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A⁵¹¹-863/2007.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS¹⁶-582/2007.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁵-550-07.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr.A⁸-514-2004 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.6.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-670/07.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2001 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A²-819/2001 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos

- vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.2.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr.AS⁴-172/2002 // Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.3.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A¹⁴⁶-335/2008 //Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2008. Nr.5 (15).
- Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2001. Nr.1.
- Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.2.
- Administracinių teismų praktika. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2002. Nr.3.
- Administracinių teismų praktika. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr.6.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2007. Nr. 1(11).
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2008. Nr.5 (15).
- Teismų praktika. Vilnius: Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, 2001. Nr.14.
- Baranauskas E., Karulaitytė-Kvainauskienė I., Kiršienė J. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007.
- Berger V. Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai, 1997.
- Brisson J.F. Les recours administratifs en droit public français. Paris: L.G.D.J, 1996.
- Chapus R. Droit du contentieux administratif. Paris: Montchrestien, 2004. P.582-594.
- Driukas A. Ieškinio senaties instituto raida Lietuvoje: materialiniai ir procesiniai teisiniai aspektai // Jurisprudencija, 2003.T. 39(31).
- Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Pirmoji knyga. Vilnius: Justitia, 2001.
- Vitkevičius P., Vėlyvis S., Mikelėnas V. ir kt. Civilinė teisė. Kaunas: Vija, 1997.
- Административно-процессуальное право Германии. Москва: Wolters Kluwer, 2007.
- Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право, 2000. № 11.

THE MAIN ISSUES RELATED TO THE RENEWAL OF THE TERM FOR SUBMISSION OF THE COMPLAINT

Dainius Raižys

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The Article analyses the legal nature of time limit to file an application and the procedure of restoration of time limit to file a complaint/petition as a form to implement judicial protection. Basically, all specific features of procedural time limits are incident to the time limit to file a complaint; therefore, it should be recognized as a procedural time limit. Legal nature of the time limit to file an application necessitates that the start of it is linked to the exercise of a certain act. However, application of the rules framed to calculate time*

limits to file these complaints in the jurisprudence of administrative courts at certain circumstances is complicated, especially in the cases on appeal of individual legal act. An individual legal act usually is a result of particular administrative procedure carried out by administrative authority by which an issue that matters to interested parties is resolved. Thus, only interested parties are informed about individual legal act adopted in their regard. However, an individual legal act often is related not only to the subjective rights of interested persons but also has effect on rights and legitimate interests of other persons. These persons also have a right to contest such administrative act in administrative court. Article 33 of the Law on Proceedings of Administrative Cases establishes that time limit to file a complaint starts from the date an act is being published or individual act or notion of an act (failure to act) is being delivered to interested party (i. e. participant in administrative procedure). However, this article does not provide how the time limit should be counted in the cases when a person who did not take part in administrative procedure appeals. The author notes that since time limit to file a complaint is directly related to realization of a constitutional right to judicial protection, variant legal regulation, especially the gaps of legal regulation of this institute, how time limit should be applied and calculated cannot be justified in the frame of administrative procedure. Right to judicial protection in the sphere of legal relations regulated by administrative law can be imposed only if interested person observed the course and preconditions set by law. Time limit to file a complaint is a precondition which restricts the constitutional right to judicial protection as failure to observe time limit to submit an application or rejection of a petition asking to restore the time limit is an obstacle to resolve a dispute in essence. However, in the author's opinion, failure to observe time limit to file a complaint is not an obstacle which precludes a person from invoking the constitutional right to judicial protection. Interested person may always apply to administrative court and file an application together with a petition asking to restore the time limit for submitting the application.

Keywords: *procedural time limit, time limit to file an application, proceedings of administrative cases.*

Dainius Raižys, Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas, teisėjas; Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinių bylų procesas, viešojo intereso gynimas administraciniame procese.

Dainius Raižys, the Supreme Administrative Court of Lithuania, judge; Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law, associated Professor. Research interests: procedure of administrative cases, public interest defence in administrative procedure.

ADMINISTRACINĖS JURISDIKCIINĖS VEIKLOS TEISĖTUMO KONTROLĖS PROBLEMINIAI KLAUSIMAI

Darius Urbonas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Policijos veiklos katedra
Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (+370 37) 303643
Elektroninis paštas d.urbonas@mruni.eu

Pateikta 2010 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamos administracinė atsakomybėn patraukto asmens teisės apskusti priimtą nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje įgyvendinimo problemos, šiuo metu vykstančios diskusijos dėl egzistuojančio administracinės jurisdikcinės veiklos teisėtumo kontrolės mechanizmo tobulinimo, mėginant pagrįsti būtinybę skundų nagrinėjimą dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose perduoti bendrosios kompetencijos teismams, kontekste. Analizuojant argumentus „už“ ir „prieš“, daroma prielaida, jog dabar galiojantis administracinės jurisdikcijos teisėtumo kontrolės modelis, su taikomu *non reformatio in peius principu*, labiau atitinka žmogaus teisių saugos ir efektyvaus jų užtikrinimo poreikius nei siūlomas.

Reikšminiai žodžiai: administracinė jurisdikcija, teisė skusti nutarimą administracinio teisės pažeidimo byloje, teisėtumo kontrolė, teismas.

Įvadas

Galimybė apskusti nutarimą, kuriuo paskirta administracinė sankcija arba, kitaip tariant, inicijuoti pakartotinį bylos nagrinėjimą, laikytina viena iš reikšmingiausių garantijų, apsaugančių nuo galimos klaidos ar neteisingo sprendimo. Juo labiau kad pirminis bylos nagrinėjimas patikėtas neteisminėms institucijoms, t.y. negarantuojant kaltinamo asmens teisės į nepriklausomą ir nešališką teismą, įtvirtintos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje.¹ Galima būtų prisiminti ir tai, jog Europos žmogaus teisių teismas legitimavo administracines sankcijas su esmine sąlyga – suinteresuotasis turi turėti galimybę

¹ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 str. nustato asmens, kuriam pareikštas baudžiamasis kaltinimas teisę, kad bylą per įmanomai trumpiausią laiką lygybės ir viešumo sąlygomis teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir bešališkas teismas. Žr. Katuoka S. *Policija ir žmogaus teisės*. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras. 1998, p. 137.

ginčyti nutarimą teisme, kuris tas garantijas suteikia.² Todėl valstybės, ratifikavusios konvenciją, tarp jų ir Lietuva, privalo sukurti tokį kontrolės mechanizmą, kuris užtikrintų efektyvų žmogaus teisių gynimą.

Atrodo, dėl šio klausimo teisinėje literatūroje diskusijos nekyla. Pagrindiniu demokratiškos valstybės siekiu paskelbus žmogaus teisių saugą įstatymuose visuotinai įtvirtinama asmens teisė pažeistas teises ginti teisme. Štai ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 str. minima asmens, kurio konstitucinės teisės ir laisvės pažeidžiamos, teisė kreiptis į teismą.³ Administracinių sankcijų sritis šiuo požiūriu nėra išimtis. Teisinėje literatūroje sutinkama nuomonė, kad visa apimtimi garantijos administracinės atsakomybės traukiamam asmeniui gali būti užtikrintos tik teismui nagrinėjant bylą.⁴ Administracinę atsakomybę nustatantys teisės aktai nustato bei pripažįsta atsakomybės patrauktų asmenų, ir ne tik, teisę ginčyti priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą teisme. Tačiau problema atsiranda svarstant, kokiems gi teismams – bendrosios kompetencijos ar specializuotiems – turėtų būti pavesta kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos kontrolė. Vieningo atsakymo nei teisinėje literatūroje, nei teisinėje praktikoje neatrandame.

1. Administracinės jurisdikcijos teisėtumo kontrolės mechanizmo tobulinimo refleksijos.

Kaip žinia, Lietuvoje nuo 1999 metų veikia administracinių teismų sistema, kuriems ir patikėta nagrinėti skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, taip pat dėl paskirtų ekonominių sankcijų. Žvelgiant į statistinius duomenis aiškėja, jog tarp visų apygardų administraciniuose teismuose nagrinėjamų bylų didžiąją dalį sudaro bylos dėl paskirtų administracinių sankcijų. Pavyzdžiui, Vilniaus apygardos administracinis teismas per 2009 metus išnagrinėjo 4401 bylas, iš jų 1812 (arba 41 proc.) dėl administracinių teisės pažeidimų, Kauno apygardos administracinis teismas atitinkamai – 1822, iš jų dėl administracinių teisės pažeidimų – 928 (51 proc.).⁵ Tuo tarpu Šaulių apygardos administracinis teismas išnagrinėjo 500 skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, o tai sudaro net apie 67 procentų visų išnagrinėtų bylų.⁶ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nagrinėjant skundus dėl miestų ir rajonų apylinkių teismų priimtų nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose, taip pat ir dėl apygardos administraciniuose teismuose išnagrinėtų šios

² CEDH. *Ozturk c. Allemagne*. Requête n°8544/79.

³ LR Konstitucija // *Valstybės žinios*, 1992. Nr. 33-1014.

⁴ Sermet L. *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*. Paris: Economica, 1996, p. 281.

⁵ Plačiau žr. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2009 metų statistika. www.lvat.lt/apie-teisma/statistika/2009-metu-statistika.aspx, prisijungta 2010-02-12.

⁶ *Ibid.*

kategorijos bylų, ryškėja analogiškos tendencijos, parodančios, jog administracinių teisės pažeidimų bylos užima daugiau nei reikšmingą vietą teismo veikloje, t.y. tarp visų išnagrinėtų bylų, net 67 proc. yra administracinių teisės pažeidimų bylos.⁷

Tačiau teisinėje literatūroje sutinkama nuomonių, abejojančių įstatymo leidėjo pasirinktu sprendimu administracinių sankcijų teisėtumo kontrolę pavesti administraciniams teismams. J. Paužaitė-Kulvinskienė siūlo administracinių teisės pažeidimų bylas pavesti nagrinėti bendrosios kompetencijos teismams. Siūlymą grįsdama administracinės atsakomybės teisinio reguliavimo giminingumu su baudžiamąja atsakomybe, autorė teigia, kad „giminingi institutai, kaip antai: kaltė, sankcijų skyrimo pagrindai bei Baudžiamojo proceso kodekse ir ATPK panašiai reglamentuojamos liudytojų ir nukentėjusiųjų apklausos, asmens sulaikymas, asmens apžiūra, ekspertizių skyrimas ir kiti procesiniai institutai rodo baudžiamosios ir administracinės atsakomybės taikymo panašumus.<...> Tokių bylų nagrinėjimas skirtinguose teismuose (bendruosiuose ir specializuotuose) sukeltų papildomą painiavą.“⁸ Kiti autoriai išsako analogišką nuomonę tvirtindami, kad administracinių teismų atliekama administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo funkcija labai panaši į bendrosios kompetencijos teismų veiklą, atliekamą nagrinėjant baudžiamąsias bylas. Teigiama, kad nagrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas, nepaisant kai kurių administracinės nuobaudos skirtumų nuo kriminalinės baudsmės, iš esmės dažniausiai susiduriama su tokiomis problemomis kaip teisės pažeidimo intensyvumo laipsnis, kaltės formos ir pan., todėl dirbti su šių kategorijų bylomis tradiciškai labiau įprasta ir artima baudžiamajai justicijai nei administraciniams teismams.⁹ Čia pat daroma išvada, jog „teoriniu požiūriu administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimas būtų labiau pagrįstas bendrosios kompetencijos teismuose. Tokiu būdu administracinė justicija Lietuvoje taptų „grynesnė“, atitiktų klasikinį administracinės justicijos modelį.“¹⁰ Išsakyta pozicija dėl administracinių teisės pažeidimų bylų perdavimo nagrinėti tiek pirmąja instancija, tiek ir apeliacine tvarka bendrosios kompetencijos teismams pastiprinama užsienio valstybių patirtimi, pažymint, kad panašaus pobūdžio administracinių bylų administraciniai teismai nenagrinėja nei Prancūzijoje, nei Vokietijoje, nei Italijoje, nei Austrijoje.¹¹

Minėtų autorių išsakyti argumentai pakankami svarūs ir pagrįsti, o juos paneigti nebūtų taip paprasta. Nepaisant to, galėtume atrasti ir kitų argumentų, pagrindžiančių specializuotų teismų kompetenciją šios kategorijos byloms.

⁷ *Ibid.*

⁸ Paužaitė-Kulvinskienė J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia. 2005, p. 98.

⁹ Valančius V., Norkus R. *Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai // Jurisprudencija*. 2006, T. 4(82), p. 93.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Administracinė justicija: teorija ir praktika*, p. 92.

Visų pirma žvelgiant į kitų demokratiškas valstybes patirtį bei skundų dėl paskirtų administracinių sankcijų teisinį reguliavimą galima pateikti ne vieną pavyzdį, kai administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolė patikima administraciniams teismams. Aišku, yra valstybių, pavyzdžiui Vokietija, kuriose egzistuojant specializuotų teismų sistemai administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolę atlieka bendrosios kompetencijos teismai, tačiau tai nėra taisyklė, pripažįstama visų valstybių. Pavyzdžiui, Prancūzijoje dauguma skundų dėl paskirtų administracinių sankcijų, išskyrus išimtinius atvejus, nagrinėjami administracinių teismų.¹² Nutarimų dėl paskirtų administracinių sankcijų apskundimo administraciniams teismams tvarka įtvirtinta Ispanijoje,¹³ taip pat ir Graikijoje.¹⁴ Taip pat ir Italijoje, nutarimai dėl paskirtų administracinių sankcijų už statybos, konkurencijos ar finansų pažeidimus, nagrinėjami administracinių teismų.¹⁵ Minėti pavyzdžiai tik parodo, jog tapačios administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės sistemos tą kontrolę atliekančio subjekto aspektu nėra.

Antra, administracinių teismų kompetencija nagrinėti skundus dėl paskirtų administracinių sankcijų grindžiama formaliu kriterijumi, t.y. tuo, kad sprendimas priimtas viešojo administravimo įgaliojimus turinčio asmens.¹⁶ Teigiama, jog „viešojo administravimo institucijos, be viešojo administravimo, nagrinėja ir administracinių teisės pažeidimų bylas, natūralu, kad skundai dėl jose priimtų nutarimų priskirtini administracinių teismų kompetencijai.“¹⁷ Tokiu būdu sprendimas paskirti administracinę sankciją paprastai laikomas administraciniu aktu, kurio teisėtumo kontrolė remiantis bendruoju administracinių aktų žinybingumo administraciniams teismams (ten kur jie įsteigti) principu pavedama administracinės justicijos subjektui. Kita vertus, kaip jau minėta anksčiau, administraciniai teisės pažeidimai – tai kylantys iš įvairiausių administracinio pobūdžio taisyklių įvairiose viešojo administravimo srityse, tarkime, mokesčių, muitų, konkurencijos, aplinkosaugos ir kt., padaromi teisės pažeidimai, kurių teisingam teisiniui vertinimui reikalinga turėti specialių žinių. Darytina

¹² Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C. *Punir sans juger?* Economica. 1992, p. 119; Dellis G. *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif.* Paris. 1997, p. 387; Modern F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle.* Paris: Economica. 1993, p. 323, 324. Jau anksčiau minėtų nepriklausomų administracinių institucijų (pranc. *autorité administrative indépendante*) priimti nutarimai skirti administracines sankcijas paprastai skundžiami Valstybės Tarybai (pranc. *Conseil d'Etat*). Įdomi išimtis yra Konkurencijos taryba, kurios nutarimai skirti administracinę sankciją gali būti skundžiami bendrosios kompetencijos teismui, t.y. Paryžiaus apeliaciniam teismui (pranc. *cour d'appel de Paris*).

¹³ *Sanctions administratives et justice constitutionnelle.*, p. 323.

¹⁴ Kroustalakis E. *Le système des sanctions administratives.* Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA. 1994, p. 128.

¹⁵ Grasso G. *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien.* Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994, p. 288.

¹⁶ *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions.* Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Paris. 1995, p. 40; Quastana J. *La sanction administrative est – elle encore une décision de l'administration // Droit administratif*, 2001, numéro spécial, p. 145.

¹⁷ Raižys D. *Skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo problemos // Jurisprudencija*, 2002. T. 28(20), p. 185.

prielaida, kad administraciniams teismams, nagrinėjantiems ir kitokio pobūdžio bylas, t.y. sprendžiantiems ginčus dėl teisės vidaus ar viešojo administravimo srityje, yra kur kas geriau nei bendrosios kompetencijos teismams žinomi administracinio teisinio reguliavimo, kuriuo remiantis ir taikomos administracinės sankcijos, ypatumai. Todėl nepaisant to, jog procesas, kaip teigia minėti autoriai, nagrinėjant skundą dėl paskirtos administracinės nuobaudos daugiau artimas tam, kuris vyksta bendrosios kompetencijos teismui nagrinėjant baudžiamąją bylą, visgi manytina, kad administracinio teismo įgyti gebėjimai ir kompetencijos sudarytų priimtinesnes sąlygas teisingai ir mažesnėmis sąnaudomis įvertinti kvaziteisminės institucijos priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą.

Žvelgiant į administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės mechanizmo Lietuvoje tobulinimo perspektyvas, o jos yra būtinos,¹⁸ galima būtų pasirinkti tiek bendrosios kompetencijos, tiek ir administracinį teismą kaip šią kontrolę atliekantį subjektą. Iš tiesų, įstatymo leidėjo valia nuspręsti, ar keisti jau funkcionuojančią sistemą ir visgi perduoti administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą bendrosios kompetencijos teismams. Tačiau prieš atsakant į šį klausimą reikėtų įvertinti aplinkybę, kad iki įsteigiant administracinius teismus jau egzistavo tokia kontrolės sistema. Administracinių teisės pažeidimų bylos buvo nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teismų, tačiau ta sistema žmogaus teisių saugos požiūriu neveikė efektyviai. Atmestinas požiūris į šios kategorijos bylas¹⁹, vieningos praktikos bylose nebuvimas²⁰ esmingai pakito pradėjus veiklą administraciniams teismams. Žmogaus teisių saugos principais, įtvirtintais taip pat ir tarptautinės teisės aktuose, formuojama vienoda praktika administracinių teisės pažeidimų bylose²¹ užpildė ne vieną dar sovietmečiu priimto ir nedaug pakitusio Administracinių teisės pažeidimų kodekso spragą. Dabar galiojanti sistema, kai skundai dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjami administraciniuose teismuose, atrodo kur kas patrauklesnė siekiant apginti administracinių teisės pažeidimų bylų procese dalyvaujančių asmenų teises, nebent pakistų bendrosios kompetencijos teismų darbo

¹⁸ Administracinių sankcijų teisėtumo kontrolės mechanizmas tobulintinas jau vien dėl tos priežasties, jog jame įtvirtintas niekur kitur nesutinkamas bendrosios kompetencijos teismo priimto nutarimo teisėtumo ir pagrįstumo patikrinimas administraciniame teisme (ATPK 292 str. 2 d. nustato miestų (rajonų) apylinkių teismų priimtų nutarimų apskundimą Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Analogiška nuostata įtvirtinta ABTĮ 20 str. 1 d. 2 p.).

¹⁹ Bendrosios kompetencijos teismuose praktiškai nebuvo administracinių teisės pažeidimų bylose besispecializuojančių teisėjų. Tokių bylų nagrinėjimas buvo laikomas papildomu ir dažnai dėl tų bylų gausos kliudančiu spręsti baudžiamąsias ar civilines bylas darbu. Toks požiūris išliko ir iki šių dienų, kuomet šalia nagrinėjamų baudžiamųjų ar civilinių bylų teisėjai iš anksto nustatytu laiku sprendžia jiems paskirtas bylas. Kita vertus, regimas administracinių nuobaudų taikymo proceso paprastumas, matyt, ir minėta tokių bylų gausa, lėmė ne tik atmestiną, tačiau neretai ir aplaidų požiūrį į administracinių teisės pažeidimų bylas.

²⁰ Iki įsteigiant administracinius teismus tiek apeliacinė, tiek kasacinė instancija visoms administracinių teisės pažeidimų byloms buvo apygardos teismas, kuris praktiškai neformavo vienodos praktikos administracinių teisės pažeidimų bylose.

²¹ Per 10 veiklos metų išleisti 17 administracinių teismų praktikos biuletenių, kuriuose nemažas dėmesys skiriamas ir administracinių teisės pažeidimų byloms.

organizavimas, pvz., būtų nustatyta teisėjų specializacija, įtvirtintas funkcionalus vienodos praktikos formavimo modelis ir pan.

Šalia to turėtų būti sprendžiamas klausimas dėl vienodo proceso skundams nagrinėti visose administracinių sankcijų bylose įtvirtinimo. Šiandien susiklosčiusi gana paradoksali situacija, kai tapačios prigimties bylos nagrinėjamos vadovaujantis skirtingomis procesinėmis taisyklėmis. Apskundus nutarimą, kuriuo paskirta administracinė sankcija pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, skundo nagrinėjimas administraciniame teisme vyksta vadovaujantis kodekso normomis, reglamentuojančiomis administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimą ir tik prireikus, Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatomis.²² Minėtame įstatyme skundams dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo tvarkai nustatyti skirtas aštuonioliktasis skirsnis.²³ Tuo tarpu nagrinėjant skundus dėl kitų įstatymų pagrindu paskirtų ekonominių sankcijų, kurias doktrina pripažįsta administracinėmis sankcijomis, procesas vyksta vadovaujantis įprastomis, ginčams dėl teisės vidaus ir viešojo administravimo spresti taikomomis taisyklėmis, ir joms ABTĮ aštuonioliktojo skirsnio nuostatos netaikomos. Beje, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika parodė, kad nagrinėjant ginčus pagal įprastines ginčo administracinių bylų taisykles galima sėkmingai užtikrinti žmogaus teisių gynimą ir garantuoti tas teises, kurias numato Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija sprendžiant kaltinamo pobūdžio klausimą.²⁴

2. Skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje nagrinėjantis teismas: pirmoji ar apeliacinė instancija?

Dar daugiau diskusijų kelia klausimas, ar administracinis teismas nagrinėja (turėtų nagrinėti) administracinio teisės pažeidimo bylą kaip pirmoji, ar kaip apeliacinė instancija. Be abejonės, apylinkių teismų išnagrinėtoms administracinių teisės pažeidimų byloms, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra apeliacinė instancija. Tuo tarpu dėl apygardos administracinių teismų, kurie patys administracinių nuobaudų neskiria, o tik nagrinėja skundus dėl jau paskirtų administracinių sankcijų teisėtumo ir pagrįstumo, tam tikri neaiškumai kyla.

1999 m. gegužės 1 d. įsigaliojusio Administracinių bylų teisenos įstatymo pirminėje redakcijoje apylinkių teismai ir įgaliotos valstybės institucijos buvo įvardintos kaip pirmoji instancija, nagrinėjanti administracinių teisės pažeidimų bylas,²⁵ o apygardų administraciniai teismai minimi kaip apeliacinė instancija administracinių teisės pažeidimų byloms, kurias

²² LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 123 str. 3 d. // Valstybės žinios, 2000. Nr.85-2566.

²³ Šiame įstatymo skirsnyje nustatoma skundų padavimo ir tokių bylų nagrinėjimo tvarka, galimi administracinių teismų sprendimai išnagrinėjus skundą ir pan. Žr. LR ABTĮ 122-126 str.

²⁴ Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai, p. 94-96.

²⁵ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 str. 3 d. // Valstybės žinios, 1999. Nr. 13-308.

išnagrinėjo tam įgaliotos valstybės institucijos.²⁶ Toks įstatymo leidėjo teisinis reguliavimas neliko nepastebėtas teisininkų ir kritikuotas dėl to, jog prieštarauja Konstitucijos 109 straipsniui, skelbiančiam, kad teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai. Apygardos administracinę teisumą pripažinus apeliacine instancija vykdomosios valdžios institucijoms tokiu būdu suteikiamas teismo funkcijos vykdymas, o tai pažeidžia valdžių padalijimo principą.²⁷ Ši problema buvo išspręsta tik formaliai, t.y. iš esmės nenustačius naujos administracinių teisės pažeidimų bylų ir skundų dėl jų nagrinėjimo tvarkos, o tik pakeitus įstatymo nuostatą. 2001 m. sausio 1 d. įsigaliojusioje naujoje Administracinių bylų teisenos įstatymo redakcijoje apygardų administraciniai teismai įvardijami jau kaip pirmoji instancija, nagrinėjanti administracinių teisės pažeidimų bylas.²⁸ Kaip ir iki tol, administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėti ir skirti administracines nuobaudas palikta apylinkių teismams, taip pat ir kitoms įstatymų įgaliotoms valstybės institucijoms, kurios, anot įstatymo, tai atlieka jau ne kaip pirmoji instancija,²⁹ o kaip ikiteisminio bylos nagrinėjimo institucija. Tačiau net ir pakitęs teisinis reguliavimas minėtų problemų neišsprendė ir paliko tuos pačius neatsakytus klausimus. Sutinkant su tų pačių autorių, išsakiusių kritiką dėl Administracinių bylų teisenos įstatymo prieštaravimo Konstitucijai, nuomone, kad pirmajai ir apeliacinei instancijai būdingos skirtingos funkcijos,³⁰ ir tyrinėjant administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėjančių kvaziteisminių institucijų, apylinkių teismų bei administracinių teismų veiklos pobūdį paaiškėja, kad savo esme kvaziteisminių institucijų ir apylinkių teismų veikla yra artimesnė nei apylinkių ir administracinių teismų, kurie pirmąją instancija nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas. Pavyzdžiui, išnagrinėję bylą apylinkių ir apygardų administraciniai teismai priima skirtingus sprendimus. Pirmieji administracinio teisės pažeidimo byloje priima nutarimą, kuriuo arba skiria administracinę nuobaudą, arba nutraukia bylą, arba motyvuotai perduoda bylos nagrinėjimą kitai administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėti įgaliotai institucijai.³¹ Tuo tarpu apygardų administraciniai teismai pirmąją instancija išnagrinėję administracinio teisės pažeidimo bylą priima kitokio pobūdžio sprendimus, pvz., gali palikti nutarimą nepakeistą ir skundo netenkinti, panaikinti nutarimą ir bylą nutraukti, panaikinti nutarimą ir paskirti administracinę nuobaudą remiantis teisės aktu, nustatančiu atsakomybę už padarytą teisės pažeidimą (toks sprendimas priimamas tais atvejais, kai teisės pažeidimo įvykis nekelia abejonių, teisės pažeidimo veika

²⁶ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 6 str. 1. 2 p. // Valstybės žinios, 1999. Nr. 13-308.

²⁷ Vilkas V. *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė bylų dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* // Justitia, 2000. Nr. 4-5, p. 60. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, p. 92.

²⁸ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 1 d., 2 d. 8 p. 2000-10-11 įstatymo redakcija // Valstybės žinios, 2000. Nr. 85-2566.

²⁹ LR Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 str. 3 d. // Valstybės žinios, 2000. Nr. 85-2566.

³⁰ *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė bylų dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* p. 60.

³¹ LR ATPK 287 str.

įrodyta, tačiau teismas nustato, kad buvo netinkamai pritaikytas įstatymas; teismas tokiu atveju turi teisę pakeisti veikos kvalifikavimą ir paskirti nuobaudą, atitinkančią pažeidimo kvalifikavimą) ir kt.³² Akivaizdu, kad apylinkių ir apygardų administracinių teismų priimami sprendimai skiriasi, nes pirmieji, priimdami nutarimą, sprendžia bylą iš esmės, o tai įprasta pirmajai instancijai funkcija. Tuo tarpu apygardų administraciniai teismai, nors ir nagrinėdami bylą iš esmės, savo priimamuose sprendimuose įvertina jau priimtų nutarimų teisėtumą ir pagrįstumą, t.y. atlieka daugiau kontrolinę – patikrinimo funkciją, kuri būdinga apeliacijai.³³ Iš to seka, kad nagrinėdamas skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, apygardos administracinis teismas iš esmės veikia kaip apeliacinės instancijos teismas, nors įstatyme ir nurodoma, kad byla nagrinėjama pirmąja instancija.

Tokie pasvarstymai iškelia dar vieną ne mažiau svarbų ir aktualų klausimą: ar apygardos administracinio teismo priimtas sprendimas turėtų būti skundžiamas, ar jis galėtų būti galutinis byloje. Viena vertus, administraciniame teisme vykstantį procesą, kai skundžiamas kvaziteisminės institucijos nutarimas, pripažinus apeliaciniu, teismo priimtą sprendimą reikėtų laikyti galutiniu, o jo apskundimo galimybes sieti su kasacija. Iš tiesų, užsienio šalyse galima atrasti panašių pavyzdžių, kuomet kvaziteisminių institucijų nutarimai, kuriais taikomos administracinės sankcijos, skundžiami teismams, kurių sprendimai apeliacine tvarka negali būti skundžiami, tačiau tam tikrais atvejais galima kasacija. Taip yra, pavyzdžiui, Italijoje,³⁴ Prancūzijoje,³⁵ Graikijoje,³⁶ Belgijoje.³⁷ Todėl, remiantis šiais pavyzdžiais, apygardos

³² LR ABTĮ124 str. 1 d.

³³ Baudžiamojo proceso literatūroje bylų procesas apeliacinės instancijos teisme apibūdinamais šiais požymiais: 1) apeliacine tvarka byla nagrinėjama tuo atveju, kai yra paduoti apeliaciniai skundai; 2) apeliacine tvarka skundžiami neįsiteisėję pirmosios instancijos teismo nuosprendžiai ir nutartys; 3) apeliacine tvarka bylas nagrinėja aukštesnės pakopos teismai; 4) apeliacine tvarka tikrinamas tiek apskustų teismo sprendimų teisėtumas, tiek jų pagrįstumas; 5) apeliacinės instancijos teismas bylą patikrina tiek, kiek to prašoma apeliaciniuose skunduose, ir tik dėl tų asmenų, kurie padavė apeliacinius skundus ar dėl kurių tokie skundai buvo paduoti; 6) apeliacinės instancijos teismas negali pabloginti apelianto tesinės padėties. Plačiau žr. Goda G., Kazlauskas M., Kuconis Pr. *Baudžiamojo proceso teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2005, p. 484. Praktiškai visais šiais bruožais pasižymi bylos nagrinėjimas apygardų administraciniuose teismuose. Administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjama tik tuomet, kai gautas skundas; praleidus terminą skundui paduoti dėl nesvarbių priežasčių kvaziteisminių institucijų priimtų nutarimų apskundimas apskritai negalimas, nagrinėjant bylą tikrinamas priimto nutarimo teisėtumas ir pagrįstumas. LR ATPK 297 str. tvirtinama, kad teismas, nagrinėdamas skundą dėl nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, patikrina priimto nutarimo teisėtumą ir pagrįstumą; kartu teismas, nagrinėdamas skundą, turi patikrinti: ar nuobauda paskirta pagal įstatymus ir ar ją paskyrė institucija (pareigūnas), turinti teisę spręsti tos kategorijos bylas, taip pat ar buvo laikomasi nustatytos administracinės nuobaudos skyrimo tvarkos. Visa tai tik dar kartą patvirtina, kad apygardų administraciniai teismai, nagrinėdami skundus dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose iš esmės atlieka apeliacinės instancijos teismo funkcijas.

³⁴ *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien*. p. 289.

³⁵ *Punir sans juger?* p. 126; Simon F.L. *Recours contre les décisions de l'autorité des marchés financiers* : Paris, ADJD., 2006. P. 55.

³⁶ Šioje šalyje administracinių teismų sprendimai gali būti skundžiami apeliaciniam administraciniam teismui, tačiau įstatymo numatytais atvejais teismų sprendimai gali būti skundžiami tiesiai Valstybė Tarybai (pranc. *Conseil d'Etat*) Žr. *Le système des sanctions administratives*, p. 128.

³⁷ Belgijoje aukštesnių institucijų mokesčių pareigūnų priimti sprendimai gali būti skundžiami apeliaciniam teismui. Tokioje byloje galima ir kasacija. Nauw A. D., Deruyck M.F. *Etude comparative des systèmes de sanctions*

administracinio teismo išspręstas administracinių teisės pažeidimų bylas pripažinus išnagrinėtomis apeliacine tvarka bei atsisakius apylinkės teismo kaip administracinės jurisdikcijos subjekto apskritai, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui šios kategorijos bylose būtų patikėtas tik kasacinio teismo vaidmuo, taip sumažinant teisme nagrinėjamų bylų skaičių³⁸ ir užtikrinant efektyvesnę vienodos teismų praktikos formavimo funkcijos įgyvendinimą.

3. *Non reformatio in peius* principo taikymas teisėtumo kontrolės procese.

Aptarus kvaziteisminių institucijų priimtų nutarimų teisėtumo kontrolės subjekto problemas paminėtinas ir vienas tos veiklos įgyvendinimo aspektas. Tai apeliacinės instancijos teismo taikomas *non reformatio in peius*. Šia taisykle, kuri žinoma ne tik baudžiamojoje teisėje, siekiama ne tiek apsaugoti persekiojamo asmens interesus, kiek apginti apeliantą. Jos logika paprasta: apeliacijos rezultatas turi atitikti apeliacijos autoriaus interesus ir nesuteikti kitiems dalyviams, kurie nebuvo šio proceso iniciatoriai, naudos.³⁹

Iš tiesų, baudžiamajame procese antrosios instancijos teismas negali sugriežtinti pirmosios instancijos teismo paskirtos bausmės kai ji bylą nagrinėja pagal nuteistojo apeliacinį skundą. Kita vertus, jei apeliacinis skundas paduotas griežtesnės bausmės reikalaujančio kaltintojo, teismas yra laisvas arba sušvelninti, arba sugriežtinti bausmę. Administracinių teisės pažeidimų bylose laikomasi analogiškų taisyklių, t.y. draudimo ap sunkinti atsakomybėn patraukto asmens padėti šiam apskundus nutarimą. Viename iš savo nutarimų Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad tiek baudžiamajame, tiek administraciniame procese sprendžiama dėl įstatyme numatytų sankcijų taikymo prieš tai nustačius, kad buvo padaryta įstatymo draudžiama veika, o procesas turi vykti garantuojant atsakomybėn traukiamam asmeniui įstatymuose bei tarptautiniuose aktuose numatytas teises, kurių viena – skųsti jo manymu neteisėtus ir nepagrįstus sprendimus. Teismas pabrėžė, kad „skundą padavusiam asmeniui dėl to negali kilti jokių neigiamų pasekmių – asmens padėtis dėl jo paties paduoto skundo negali būti bloginama. Priešingu atveju asmens atžvilgiu vykstantis procesas negalėtų būti laikomas teisingu (sąžiningu) ir būtų pažeidžiamas kiekvienoje demokratinėje valstybėje

administratives. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Rapports nationaux. Bruxelles:CECA-CE-CEE, 1994, p. 44.

³⁸ 2006 m. Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme gautos 5495 naujos administracinės bylos (11 proc. daugiau nei 2005 metais). Šio teismo teisėjas kaip teisėjų kolegijos narys dalyvavo nagrinėjant 1100 administracinių bylų. Iš jų – kaip teisėjų kolegijos pranešėjas per metus išnagrinėjo vidutiniškai 365 administracines bylas. Vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas 2006 m. [www.lvat.lt /default.aspx?item=mpran&id=5917](http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=5917), prisijungta 2009-12-10.

³⁹ *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, p. 397.

draudimo *reformatio in peius* (keitimo į blogąją pusę) principas.⁴⁰ Toje pačioje byloje teismas pažymėjo, kad administracinė atsakomybė traukiamo asmens padėtis bet koku aspektu gali būti bloginama tik tuo atveju, jei to yra prašoma institucijos, surašiusios administracinio teisės pažeidimo protokolą, ar nukentėjusiojo skunde.⁴¹

Taikoma tokiu pačiu griežtumu kaip ir baudžiamajame procese, *non reformatio in peius* administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui užtikrina analogiškas teises kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje. Tačiau tam tikrais atvejais asmeniui, kuriam paskirta administracinė sankcija, ši taisyklė suteikia netgi daugiau garantijų nei baudžiamoji jurisdikcija. Pavyzdžiui, gali būti nustatyta tik atsakomybė patraukto asmens teisė apskūsti nutarimą byloje tos teisės nesuteikiant kitiems proceso dalyviams⁴² arba ją apribojant atitinkamomis sąlygomis.⁴³

Išvados

Jei iškyla abejonių dėl garantijų, taikomų ikiteisminėje administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimo stadijoje, tai vykstant bylos nagrinėjimui teisme, atsakomybė traukiamas asmuo gali pasinaudoti visomis įstatymuose ir tarptautiniuose teisės aktuose nustatytomis garantijomis. Todėl visų demokratinių valstybių teisinėse sistemose egzistuoja kvaziteisminių institucijų jurisdikcinės veiklos kontrolės mechanizmas, pavedantis tą kontrolę bendrosios kompetencijos ar specializuotiems teismams. Lietuvoje administracinių sankcijų taikymo teisėtumo kontrolę vykdančioms administracinėms teismams, sutinkama ydinga praktika, kai tos pačios prigimties administracinės bylos nagrinėjamos vadovaujantis skirtingomis proceso taisyklėmis. Taip pat diskutuojama dėl tokio modelio tinkamumo, poreikį jį reformuoti grindžiant principais, kuriais remiantis tokio pobūdžio bylos nagrinėjamos, bei siūloma šią kontrolę patikėti bendrosios kompetencijos teismams. Manytina, kad toks sprendimas nepadidintų teisėtumo kontrolės efektyvumo, priešingai, grąžintų į jau buvusią padėtį, kurioje mažesniu laipsniu būtų saugomos žmogaus teisės ir laisvės. Svarstytinas klausimas ir dėl apeliacijos bei kasacijos administracinių teisės pažeidimų bylose visa apimtimi taikant draudimo *reformatio in peius* principą.

⁴⁰ *Administracinių teismų praktika*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. Nr. 6, p. 88, 89.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Boutard-Labarde M.C., Gaudemet Y. *Le contentieux des sanctions pécuniaires de la Concurrence* // PA, 1990, Nr. 50, p. 74.

⁴³ Pavyzdžiui, centrinis mokesčių administratorius apskūsti mokesčių ginčų komisijos sprendimą gali tik tuo atveju, kai centrinis mokesčių administratorius ir mokesčių ginčų komisija, sprendami mokesčių ginčą (arba mokesčių ginčo metu), skirtingai interpretavo įstatymą ar kitą teisės aktą (LR Mokesčių administravimo įstatymo 159 str. 2 d.).

Literatūra

- Baronienė D. *Policininkai vėl kyla į kovą dėl algų*.
<http://www.vpp.lt/news.php?readmore=289>
- CEDH. Ozturk c. Allemagne. Requête n°8544/79.
- Boutard-Labarde M.C., Gaudemet Y. *Le contentieux des sanctions pécuniaires de la Concurrence* // PA, 1990, Nr. 50.
- Dellis G. *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*. Paris. 1997.
- Delmas-Marty M., Teitgen-Colly C. *Punir sans juger?* Economica. 1992.
- Goda G., Kazlauskas M., Kuconis Pr. *Baudžiamoji proceso teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2005
- Grasso G. *Le système des sanctions administratives dans l'ordre juridique italien*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994
- Katuoka S. *Policija ir žmogaus teisės*. Vilnius: Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras. 1998.
- Kroustalakis E. *Le système des sanctions administratives*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Bruxelles:CECA-CE-CEEA. 1994.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*. Etude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Paris. 1995.
- Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas // *Valstybės žinios*, 2000. Nr.85-2566.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Valstybės žinios*, 1992. Nr. 33-1014.
- Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo metinis pranešimas. 2006 m. <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=mpran&id=5917>.
- Modern F. *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*. Paris: Economica. 1993.
- Nauw A. D., Deruyck M.F. *Etude comparative des systèmes de sanctions administratives*. Etude sur les systèmes de sanctions administratives et pénales dans les états membres des communautés européennes. Volume I. Rapports nationaux. Bruxelles:CECA-CE-CEEA, 1994.
- Paužaitė-Kulvinskienė J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia. 2005.
- Quastana J. *La sanction administrative est – elle encore une décision de l'administration* // Droit administratif, 2001, numéro special.
- Raižys D. *Skundų dėl nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose nagrinėjimo problemos* // Jurisprudencija, 2002. T. 28(20).
- Sermet L. *Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif français*. Paris: Economica. 1996.
- Simon F.L. *Recours contre les décisions de l'autorité des marchés financiers* : Paris, ADJD., 2006.
- Valančius V., Norkus R. *Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai* // Jurisprudencija. 2006, T. 4(82).
- Vilkas V. *Apygardos administraciniai teismai – pirmoji ar apeliacinė byla dėl administracinių nuobaudų panaikinimo instancija?* // Justitia, 2000. Nr. 4-5.

ISSUES OF CONTROL OF LEGITIMACY OF ADMINISTRATIVE
JURIDICAL ACTIVITY

Darius Urbonas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article deals with the problem concerning the rights of an administrative arraigned person to appeal the decree in the context of present discussion on the improvement of existing juridical activity control trying to ground the necessity of the investigation of complaints dealing with cases of administrative offence transfer to courts of general competence. While analyzing pros and cons the logical assumption that presents model of jurisdiction control with the principle of non reformatio in peius is made. Such principle corresponds to the requirements of human's rights security more than the proposed one.*

Law deeds determining administrative amenability ascertain and accept the legitimacy and validity of an arraigned person to litigate in court. However, the problem appears debating about the attribution of control to courts – either to general competence or specialized – in jurisdiction of quasi-judicial activities. As it is known, the system of administrative courts has been functioning in Lithuania since 1999. Administrative courts deal with complaints in cases of administrative offence as well as economical sanctions. Looking forward to statistical data, it is clear that the majority of cases are these of administrative sanctions. However, various points of view can be found in legal references. There are opinions that the control of administrative sanctions has to be assigned to courts of general competence. This proposal is justified by the congeniality of legal regulation administrative amenability with criminal liability. On the other hand, lots of illustrations how the control of legal regulations is consigned to administrative courts can be found in other democratic states. It is supposed, that the peculiarities of administrative legal regulations are known better to administrative courts than to courts of general competence. Consequently, the investigation of administrative sanctions must be left to the competence of administrative courts.

Keywords: *administrative jurisdiction, the right to appeal decree in the case of administrative law offence, jurisdiction control, court.*

Darius Urbonas, Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinė atsakomybė, kvaziteisminių institucijų jurisdikcinė veikla.

Darius Urbonas, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Police Activities, lecturer, doctor. Research interests: administrative law, administrative responsibility, jurisdictional activities of quasi-judicial institutions.

TERORIZMAS: GRĖSMĖ ŽMOGAUS TEISĖMS IR LAISVĖMS

Žana Vašcova, Daiva Bereikienė

Mykolo Romerio Universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Teisės katedra

V. Putvinskio g. 70, LT-44211 Kaunas, Lietuva

Telefonas (+370 37) 303643

Elektroninis paštas: zana_vascova@yahoo.com, bereikiene@gmail.com

Pateikta 2010 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

***Anotacija.** Straipsnyje analizuojama kovos su terorizmu bei jo prevencijos įtaka žmogaus teisėms ir laisvėms. Keliama hipotezė, kad kovojant su terorizmu bei vykdamas jo prevenciją, atsiranda grėsmė žmogaus teisėms ir laisvėms, nepagrįsto jų ribojimo tendencijos. Problema analizuojama aptariant visuotinai pripažįstamos terorizmo definicijos nebuvimo ir žmogaus teisių ir laisvių ribojimo koreliacijas bei nagrinėjant žmogaus teisių ir laisvių ribojimo masto atitiktį teisinio reguliavimo poreikiams kovos su terorizmu bei jo prevencijos srityje. Daroma išvada, kad šiuo metu su terorizmu dažnai kovojama paneigiant žmogaus teises bei, kad kovos su terorizmu politika, tikėtina, tapo modernia priemone pridengti daromus žmogaus teisių pažeidimus.*

***Reikšminiai žodžiai:** terorizmo sąvoka, kova su terorizmu, žmogaus teisių ir laisvių ribojimas.*

Įvadas

Visuotinai pripažįstama, kad terorizmas yra viena iš didžiausių pasaulio grėsmių, todėl kova su terorizmu bei jo prevencija laikoma svarbiu tarptautinio bei nacionalinio saugumo uždaviniu. Taip pat deklaruojama, kad kovos su terorizmu bei jo prevencijos priemonės turi būti taikomos kartu užtikrinant žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą, - nėra nė vieno oficialaus demokratinių valstybių priimto tarptautinio dokumento, kuriame būtų įtvirtintos nuostatos, toleruojančios žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus kovos su terorizmu ar jo prevencijos vardu. Tuo tarpu būtinybė užtikrinti teises ir laisves kovoje su šiuo reiškiniu pabrėžiama daugelyje pastarųjų metų teisės aktų.¹ Kita vertus, atliktų naujausių tyrimų

¹ Europos Parlamento 2007 m. gruodžio 12 d. rezoliucija dėl kovos su terorizmu. [2007] OL C 323E; USA National Strategy for Combating Terrorism. [interaktyvus]. 2003. [žiūrėta 2009-12-05]. <https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf>; The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism March, 2009 [interaktyvus]. 2009. [žiūrėta 2009-12-07]. <http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/HO_Contest_strategy/HO_Contest_strategy22835.pdf?view=Binary>; Europos Tarybos Ministrų Komiteto Gairės dėl žmogaus teisių ir kovos su terorizmu [interaktyvus]. 2002 [žiūrėta 2009-12-13]. <http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=51&lang=lt>.

duomenys leidžia daryti prielaidą, kad per pastaruosius metus daug žmogaus teisių ir laisvių pažeidimų padaroma motyvuojant būtent kova su terorizmu².

Kita vertus nors su terorizmu yra kovojama pasauliniu mastu ir jis yra pripažįstamas globalia grėsme, o prevencija ir kova su juo minimi tiek atskirų valstybių, tiek ir tarptautiniuose strateginiuose dokumentuose, iki šiol nėra konsensuso dėl universalios, visuotinai pripažįstamos terorizmo definicijos. Susidaro paradoksali situacija, kai kovojama su reiškiniu, nesutarus dėl jo apibrėžimo, t.y. nesutarus dėl terorizmo esmės, todėl atsiranda prielaidos kovotojams už vertybę - žmogaus teises ir laisves – šią vertybę paminti.

Straipsnyje keliami hipotezė, kad kovojant su terorizmu atsiranda žmogaus teisių ir laisvių ribojimo tendencijos, o terorizmo grėsmės šalinamos žmogaus teisių ir laisvių nepagrįsto varžymo sąskaita. Straipsnio tikslas – išanalizuoti kovos su terorizmu ir jo prevencijos įtaką žmogaus teisių ir laisvių saugai. Kadangi terorizmas yra įvairialypis reiškinys, keliamos problemos priežastingumas yra daugiopas, todėl šiame straipsnyje aptarti tik keli šio reiškinio aspektai: analizuojama, kaip žmogaus teisių ir laisvių ribojimus įtakoja terorizmo apibrėžimo nebuvimas bei aptariama, ar ribojimo mastai atitinka teisinio reguliavimo poreikius kovos su terorizmu bei jo prevencijos srityje.

Žmogaus teisių ir laisvių ribojimo problema terorizmo kontekste teisinėje literatūroje nėra visiškai nenagrinėta problema, tačiau Lietuvoje terorizmo fenomenas iki šiol nėra itin nuodugniai tyrinėtas, o šis klausimas dėl nuolat kintančios, ir todėl naujo vertinimo reikalaujančios, teisinės realybės yra nuolat aktualus. Tyrimo metu kompleksiskai buvo taikomi įvairūs metodai: deskriptyvinis, analizės, lyginamasis bei apibendrinimo.

1. Terorizmo sąvokos problematika

Terorizmas nėra naujas reiškinys. Ekspertai sutaria, jog terorizmas egzistuoja ne mažiau nei 2000 metų³, todėl yra gausu jo apibrėžimų, kurie buvo aktualūs vienu ar kitu laikotarpiui. Terminas „terorizmas“ kildinamas iš lotynų kalbos „terrere“, ir reiškia gąsdinti, bauginti⁴. Viena pirmųjų terorizmo definicijų, suformuluotų tarptautiniu lygmeniu - Tautų Lygos 1937 metų Konvencijoje dėl terorizmo prevencijos pateikiamas apibrėžimas: „Terorizmas - visi nusikalstami veiksmai, nukreipti prieš valstybę, bandant ar planuojant įbauginti konkretų asmenį, asmenų grupę, arba visą visuomenę“⁵. Tačiau ši konvencija neįsigaliojo.

² War on terrorism trampling human rights: report. 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.abc.net.au/news/stories/2009/02/17/2493982.htm>>

³ Rizwan, M.; China, Y. What is terrorism? [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-07]. <<http://www.scribd.com/doc/3034564/TERRORISM>>. p.2.

⁴ Kuzavinis, K. *Lotynų-lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996, p. 857.

⁵ Definitions of Terrorism. [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-15]. <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris1/ss/DefineTerrorism_2.htm>

Šiuo metu nėra patvirtinto ir galiojančio universalus terorizmo apibrėžimo. Kai kurios valstybės visai nėra apibrėžusios šio reiškinių, o kai kuriose – atvirkščiai, egzistuoja ne vienas oficialus terorizmo apibrėžimas. Pavyzdžiui, Jungtinėse Amerikos Valstijose Federalinis Tyrimų biuras naudoja tokią terorizmo sąvoką: "Tai neteisėtas jėgos ar smurto panaudojimas prieš asmenis ar turtą, sukkeliantis vyriausybės, civilių gyventojų ar bet kurios kitos visuomenės dalies baimę, siekiant politinių ar socialinių tikslų".⁶ Valstybės Departamentas - "Suplanuotas, politiškai motyvuotas subnacionalinių, slaptų grupuočių smurtas, nukreiptas į taikius gyventojus, siekiant padaryti poveikį adresatams"⁷, o tos pačios valstybės Gynybos Departamento oficiali terorizmo definicija yra tokia: "Terorizmas – apskaičiuotas neteisėtas smurto panaudojimas ar bandymas panaudoti neteisėtą smurtą tikslu sukelti baimę; ketinimas priversti ar įbauginti valdžias ar visuomenes kad pasiekti politinių, religinių, ideologinių tikslų"⁸. Daugelis mokslininkų vertina, kad šie apibrėžimai (kaip ir dalis kitų) turi bendras dedamąsias dalis, tokias kaip smurtas, civiliai asmenys, politika,⁹ bet vis tik tai yra skirtingos definicijos, kurios suformuluotos priklausomai nuo jų apibrėžusio subjekto tikslų.

Europos Sąjungos teisės aktuose nėra vieno, oficialiai patirtinto terorizmo apibrėžimo, tik juose apibūdinami teroristiniai išpuoliai, nusikaltimai ir pan. Europos Tarybos konvencijoje dėl terorizmo prevencijos numatyta, kad teroristiniais išpuoliais - dėl jų pobūdžio ir aplinkybių - siekiama rimtai įbauginti gyventojus arba neteisėtai priversti valstybę ar tarptautinę organizaciją įvykdyti tam tikrus veiksmus ar jų nevykdyti, arba rimtai destabilizuoti ar sugriauti valstybės ar tarptautinės organizacijos svarbiausias politines, konstitucines, ekonomines ar socialines struktūras¹⁰. Tarybos pamatiniame sprendime numatyta, kad teroristiniais nusikaltimais laikomi: a) pasikėsinimai į asmens gyvybę, galintys sukelti mirtį; b) pasikėsinimai į asmens fizinę neliečiamybę; žmogaus pagrobimas arba laikymas įkaitu; d) didelis vyriausybinių ar visuomeninio pastato, transporto sistemos, infrastruktūros įrenginio, įskaitant informacinę sistemą, nuolatinės platformos kontinentiniame šelfe, viešosios vietos arba privačios nuosavybės naikinimas, keliantis pavojų žmonių gyvybei arba galintis padaryti didelių ekonominių nuostolių; e) orlaivių, laivų ar kitų viešojo ar krovinio transporto priemonių užgrobimas; f) ginklų, sprogmenų arba branduolinio, biologinio ar cheminio ginklo gaminimas, laikymas, įgijimas,

⁶ FBI Policy and Guidelines. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-17]. <<http://denver.fbi.gov/nfip.htm> >

⁷ National Counterterrorism Center. Country Reports on Terrorism 2005. [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2009-12-17]. <<http://www.state.gov/documents/organization/65489.pdf>>.

⁸ Department of Defence instruction. *DODI 2000.18*. [interaktyvus]. 2002 [žiūrėta 2009-12-17]. <http://www.acq.osd.mil/cp/dodi/dodi_2000_18.pdf>

⁹ Dranseikaitė, E. Globalizacija ir naujo tipo grėsmės: terorizmas. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2002*. Vilnius: Lietuvos karo akademija, 2003. <http://www.lka.lt/EasyAdmin/sys/files/strategine_apzv2002_liet.pdf>. p. 19 (17-32)

¹⁰ Europos Tarybos konvencija dėl terorizmo prevencijos (2005-05-16) [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2009-12-14]. <http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=26&lang=lt>.

gabenimas, tiekimas ar naudojimas, taip pat biologinio ar cheminio ginklo moksliniai tyrimai ir kūrimas; g) pavojingų medžiagų paleidimas arba gaisrų, potvynių ar sprogimų sukėlimas, keliantis pavojų žmonių gyvybei; h) vandens, energijos ar kurių nors kitų pagrindinių gamtos išteklių tiekimo trukdymas ar trikdydas, keliantis pavojų žmonių gyvybei; ar grasinimas padaryti šias tyčines veikas, kai jomis siekiama: rimtai įbauginti gyventojus arba neleistinais priversti vyriausybę ar tarptautinę organizaciją atlikti kokį veiksmą arba susilaikyti nuo veiksmo, arba rimtai destabilizuoti ar sunaikinti pagrindinius politinius, konstitucinius, ekonominius ar socialinius šalies darinius ar tarptautinę organizaciją¹¹. Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose terorizmo sąvoka taip pat nėra įtvirtinta.

Mokslinėje literatūroje terorizmas apibrėžiamas įvairiai. D. Black terorizmą apibūdina kaip nevyriausybinį, organizuotą, kolektyvinį, nediskriminacinį žiaurumą prieš civilius¹², G. Valickas nurodo, kad, pagrindinis terorizmo bruožas, leidžiantis atskirti jį nuo kitų asocialaus elgesio formų yra siekimas sukelti priešininkams baimę arba siaubą, bejėgiškumo pajautimą, pakirsti stabilumo bei saugumo jausmus, pasitikėjimą savimi ir kitais, sutrikdyti įprastą gyvenimo ritmą, priversti suvokti savo pažeidžiamumą ir pan.¹³ E. Račius siūlo tokį terorizmo apibrėžimą – tai “politiškai motyvuotas, iš anksto apgalvotas ir tęstinis, neteisėtas radikalių pažiūrų nevalstybinių veikėjų, siekiančių įbauginant visuomenę ar atskiras jos grupes pakeisti esamą sociopolitinę padėtį, prievartos panaudojimas arba grasinimas tokią prievartą panaudoti prieš valstybės jėgos struktūroms nepriklausančius civilius ar nekarinės paskirties objektus”¹⁴. Yra manančių, kad terorizmu tam tikrais atvejais galima laikyti net ir gyvūnų gąsdinimą, kankinimą ar žudymą¹⁵.

Kaip matyti, terorizmo definicijos labai skiriasi. Vienodas terorizmo supratimas, apibrėžties suformulavimas aktualus dėl tarptautinio šio reiškinio pobūdžio: efektyvi kova su terorizmu bei jo prevencija įmanoma tik tarptautinei bendruomenei veikiant bendrai, imantis bendrų veiksmų. Nesutarus dėl terorizmo sąvokos pasauliniu mastu, apsunkinamas tarptautinis bendradarbiavimas kovoje su šiuo reiškiniu, terorizmas traktuojamas ir suprantamas nevienodai, teroristais atskiros tarptautinės organizacijos, valstybės ir net vienos valstybės skirtingos institucijos įvardija skirtingus asmenis. Todėl pagal skirtingus apibrėžimus tas pats prievartos naudojimas gali būti traktuojamas kaip terorizmas ir antiterorizmas, užpuolimas ir gynyba.

¹¹ Tarybos 2002 m. birželio 13 d. pamatinis sprendimas dėl kovos su terorizmu. [2002] OL L 164.

¹² Black, D. The Geometry of Terrorism. *Sociological Theory*. Theories of Terrorism: A Symposium. [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-17].

<http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_black_terrorism.pdf>. p. 16 P.14-25

¹³ Valickas, G. Terorizmo ir teroristų psichologiniai ypatumai. *Politologija*. 2003, 1: 113. 111-132

¹⁴ Račius, E. Terorizmo globalumas: žvilgsnis iš Lietuvos. Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2004 : Vilnius: VU tarptautinių santykių ir politikos mokslo institutas 2005. p. 12. p. 11-38

¹⁵ Best, S. Defining Terrorism. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13].

<<http://www.drstevebest.org/Essays/Defining%20Terrorism.htm>>.

Chrestomatiniu tapęs pavyzdys - palestiniečių organizacijos, kurios Izraelio ir Jungtinių Amerikos Valstijų vyriausybės laikomos teroristinėmis, bet palestiniečiams jos yra kovotojos už laisvę, ginančios teisėtus savosios tautos siekius, nors ir netinkamomis priemonėmis. Be to, pagal kai kurias definicijas, netgi pačios valstybės, deklaruodamos, kad kovoja su teroristais, turėtų būti įvardijamos kaip teroristės. Mokslininkų S. Best ir A. J. Nocella vertinimu, pagal JAV Federalinių Tyrimų biuro naudojamą apibrėžimą JAV pati yra teroristė, nes jos vyriausybė naudoja prievartą ir smurtą, veikia neteisėtai, su tikslu įbauginti vyriausybes ar civilius gyventojus, tam kad pasiektų politinių tikslų¹⁶.

Kokios priežastys neleidžia pasiekti konsensuso dėl terorizmo sampratos? Vienas iš motyvų - apibrėžti terorizmą yra sudėtinga, nes jis yra įvairialypis fenomenas, skirtingai pasireiškiantis skirtingose valstybėse, priklausomai nuo geografinės aplinkos, kultūrinių tradicijų, socialinių struktūrų, ir daugelio kitų faktorių. Be to, terorizmas reiškiasi vis kitokiais teroristų veiksmais. Todėl labai sudėtinga suformuluoti universalų terorizmo apibrėžimą, kuris būtų tinkamas apibūdinti šį reiškinį nepriklausomai nuo vietos, laiko ar pobūdžio.

Tačiau galima daryti prielaidą, kad nesutarimas dėl terorizmo sąvokos kyla ne tik dėl sudėtingumo apibrėžti šį reiškinį, bet ir dėl valios nebuvimo. Sutikimas su terorizmo apibrėžtimi kartu reikštų ir įsipareigojimus, tam tikrų elgesių taisyklių laikymąsi. Nesant bendros terorizmo sąvokos, atsiranda galimybė manipuliuoti, prisidengti kovos su terorizmu motyvu siekiant savo tikslų. Kovos su terorizmu priedanga sudaro sąlygas ne tik naudoti jėgą (kai tai atrodo patogiausias būdas pasiekti norimų tikslų), bet ir gauti tarptautinės bendruomenės palaikymą arba bent jau nesulaukti pasmerkimo. Todėl diskutuotina yra pozicija, kad žmogaus teisės pažeidžiamos todėl, kad pasaulyje iki šiol nėra apibrėžtos terorizmo sąvokos, o valstybės paprasčiausia "kovoja su terorizmu skirtingais būdais ir priemonėmis, kurias mano esant veiksmingiausiomis, nors ne visada atitinkančiomis tarptautinius susitarimus".¹⁷

JAV, bene aktyviausiai deklaruojanti kovą su terorizmu, akivaizdžiai naudojami konsensuso tarp valstybių dėl terorizmo apibrėžties nebuvimu. S. Best ir A.J. Nocella teigia, kad JAV, pasisakydama už kovą su terorizmu ir naudodama smurtą, realiai vykdo sau palankią politiką "Jeigu mes naudojame smurtą prieš savo priešus, tai yra tik karas ar ataka, jei jie naudoja tai prieš mus, tai yra terorizmas"¹⁸. Profesorius T. Mentan, atlikęs Pentagono ir Valstybės

¹⁶ Best, S; Nocella, A.J.II. Defining Terrorism. *Animal Liberation Philosophy and Policy Journal*, Vol. 2 Nr. 1, 2004: 7 [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-13]. <http://www.criticalanimalstudies.org/JCAS/Journal_Articles_download/Issue_2/DefiningTerrorism.pdf>. p. 7 1-18.

¹⁷ Petkuvienė, R. Terorizmas kaip žmogaus teisių universalumo neigimo padarinys. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 21. 20-24.

¹⁸ Best, S; Nocella, A.J.II. Defining Terrorism. *Animal Liberation Philosophy and Policy Journal*, Vol. 2 Nr. 1 [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-13].

Departamento dokumentų analizę, daro išvadą, kad “antiterorizmas ir naftos tiekėjų apsauga administracijos nuomone yra artimai susijusi”. Pavyzdžiui, dėl 2004 metais įkurto greito reagavimo būrio Kazachstane Valstybes Departamentas Kongresui nurodė tokias jo suformavimo priežastis: “sustiprinti Kazachstano galimybes atsikirsti didiesiems teroristams, besikėsiantiems į naftos platformas” Kaspijos jūroje. Apskritai T. Mentan mano, kad visą “karą prieš terorizmą” Bušo administracija sufabrikavo, vedina savanaudiškų tikslų¹⁹. D. Ganseras, Bale universiteto (Šveicarija) šiuolaikinės istorijos profesorius taip pat palaiko šią poziciją, teigdamas, kad daugelis teroro aktų yra valstybių manipuliacija, kuria “bandoma įtikinti pasaulį, kad musulmonai nori išplėsti terorizmą visur, kad šis karas būtinas kovai su terorizmu. Tačiau tikroji karo priežastis yra siekis kontroliuoti energetinius resursus. Tai geologijos faktas – naftos ir dujų turtai sukonzentruoti musulmonų šalyse”²⁰. O D. Beinoravičius pastebi, kad genocidas Ruandoje, Armėnijos ir Azerbaidžano karas dėl Karabacho, pilietinis karas Tadžikistane, anarchija Gruzijoje ir daugelis kitų konfliktų, “laikantis šiuolaikinės JAV pozicijos, galėtų būti “raminami” jėga, prikabinus teroristinių išpuolių etiketes”²¹.

Tik susitarus dėl terorizmo apibrėžimo, dėl jo priežasčių, prigimties, galima tikėtis sėkmingos kovos su šiuo reiškiniu. Šiuo metu pasaulyje yra susiklosčiusi tokia situacija, kad pasauliniu mastu jau yra priimta nemažai dokumentų, reglamentuojančių kovą su terorizmu, numatytos prevencijos priemonės, tačiau šiuos dokumentus priėmusieji, numatydami kovos priemones, pačio reiškinio neapibrėžia. Perfrazuojant Europos Sąjungos Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto narę R. Diez Gonzalez, dabartinę kovą su terorizmu vis dar galima apibūdinti kaip visumą įspūdingų deklaracijų su dešimtimis nelabai susijusių priemonių²².

Tokia praktika ne tik nėra naudingas kovojant su grėsme, bet ir palieka galimybę besiskelbiantiems kovotojais su terorizmu patiems apsibrėžti šią sąvoką ir suponuoja galimybę po kovos su terorizmo priedanga siekti sau naudingų tikslų, vykdyti sau naudingą politiką palankiausiais būdais, tame tarpe pažeidžiant tiek kitų valstybių interesus, tiek atskirų gyventojų grupių ar atskirų žmonių teises ir laisves.

<http://www.criticalanimalstudies.org/JCAS/Journal_Articles_download/Issue_2/DefiningTerrorism.pdf>. p. 4 1-18>.

¹⁹ Mentan, T. Beyond America’s “War on Terror”: Exempting State Repression in Africa from Scrutiny. *Journal of Business and Public Policy*, Vol. 1, Nr. 2 [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-12].

<<http://www.jbponline.com/article/viewFile/1087/834>>. p.30 1-57.

²⁰ Daniele Ganser: Nepaskelbtas NATO terorizmas (interviu) *Balsas.lt* [interaktyvus]. 2008-07-01 [žiūrėta 2009-12-16]. <<http://www.balsas.lt/naujiena/202919/daniele-ganser-nepaskelbtas-nato-terorizmas-interviu/rubrika:naujienos-pasaulis-likespasaulis>> .

²¹ Beinoravičius, D. Terorizmas: jo priežastys ir raidos tendencijos. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 54.

²² Europos Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto 2004 m. lapkričio 18 d. Darbinis dokumentas dėl Europos kovos su terorizmu strategijos. [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-16]. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/547/547811/547811lt.pdf>.

2. Grėsmės žmogaus teisėms ir laisvėms kovos su terorizmu bei jo prevencijos srityje

Terorizmo prevencija ir kova su terorizmu susideda iš priemonių, kuriomis siekiama užkirsti kelią šio reiškinio plėtrai, nustatant ir pašalinant terorizmo priežastis bei sąlygas. Oficialioji doktrina teigia, kad priemonės turi būti tokios, kad nepažeistų žmogaus teisių, išlaikytų balansą tarp priemonių taikymo ir žmogaus teisių ir laisvių apribojimo,²³ t.y. ribojimas turi būti proporcingas siekiamam teisėtam tikslui ir kiekvienu atveju reikalinga įrodyti, kad nėra kitų, mažiau žmogaus teises ir laisves ribojančių priemonių pasiekti teisėtus tikslus.

Kadangi žmogaus teisės ir laisvės yra universalios, šis reikalavimas turi būti taikomas tiek teroristų ar įtariamų terorizmu, tiek ir kitų žmonių atžvilgiu. Tačiau faktai leidžia daryti išvadą, kad kovojant su terorizmu ir vykdant jo prevenciją veiksmai nuo šios ideologijos skiriasi. Pažeidinėjamos tokios teisės kaip saviraiškos laisvė, teisė į privataus gyvenimo gerbimą, judėjimo laisvė, ir net tokios svarbios teisės kaip nebūti kankinamam. Iškalbingas yra S. Leah Whitson, Tarptautinės žmogaus teisių organizacijos Human Rights Watch darbuotojos, pranešimas, kuriame ji Saudo Arabijos vykdomą politiką terorizmo atžvilgiu dėl grubių žmogaus teisių pažeidimų apibūdino kaip „užrakinti tūkstančius įtariamųjų ir išmesti raktą“.²⁴

Bene žinomiausias pavyzdys, kaip kovojant su terorizmu pažeidinėjamos žmogaus teisės ir laisvės – JAV įkurto Gvantanamo įlankos sustiprintos apsaugos sulaikymo centro veikla. Šis centras dėl žiaurių kankinimų bei nuolatinių pagrindinių žmogaus teisių pažeidimų tapo „Amerikos “karo su terorizmu”, paminant pagrindines žmogaus teises ir apeinant tarptautinius standartus dėl sulaikymo, bešališko teismo, nekankinimo, simboliu“.²⁵ Oficialiai buvo skelbiama, kad centre laikomi teroristai ir įtariamai terorizmu asmenys, tačiau kai kuriems iš jų net nebuvo pateikti oficialūs kaltinimai. Įkalintiesiems nebuvo leista naudotis pagrindinėmis žmogaus teisėmis (tame tarpe teise į teisingą bylos nagrinėjimą), o juos tardant buvo taikomi šiurkštūs metodai, su jais buvo žeminančiai elgiamasi, buvo kankinami (tardoma purškiant vandenį ir pan.). Žmogaus teisių pažeidimų, motyvuojant juos prevencija bei kova su terorizmu, yra daroma ir kitose turinčiose galias demokratijos tradicijas valstybėse. Europos Sąjungos valstybės, laikydamosi pozicijos, kad “kad kova su tarptautiniu terorizmu (...) gali būti paremta

²³ Europos Parlamento 2009 m. vasario 4 d. rezoliucija dėl įkalintųjų Gvantanamo grąžinimo ir perkėlimo [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13].

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0045&language=LT>>.

²⁴ Human Right Watch. Human Rights and Saudi Arabia's Counterterrorism Response August 9, 2009. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-05].

<<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0809web.pdf>>.

²⁵ International Helsinki Federation for Human Rights. US Human Rights Advocacy: The Guantanamo Effect Written testimony submitted by the International Helsinki Federation for Human Rights to the United States Commission on Security and Cooperation in Europe. [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-17]. <<http://www.icj.org/IMG/IHF.pdf>>. p.1.

tik bendromis vertybėmis, kaip, pvz., tarptautinių žmogaus teisių aktų gerbimas, demokratija ir teisinė valstybė”²⁶, kad „žmogaus teisių skatinimas yra geriausias būdas kovoti su terorizmu”²⁷, elgiasi visiškai priešingai. Jų vykdomų žmogaus teisių pažeidimų spektras labai platus. Kaip nurodoma Tarptautinės žmogaus teisių organizacijos Human Rights Watch ataskaitoje World Report 2009, Europos Sąjungos valstybėse narėse nustatyti tokie 2008 metais padaryti pažeidimai: buvo siekta išstremti terorizmu įtariamus asmenis į šalis, kur jiems gresia kankinimai bei nežmoniškas elgesys (...), sudarytos galimybės CŽV naudoti slaptus sulaikymo centrus, kuriuose galimai buvo kankinami žmonės; suimtiems terorizmu įtariamiesiems asmenims buvo neleidžiama kreiptis į advokatą 72 valandas po suėmimo ir jie nebuvo informuojami apie teisę neduoti parodymų; 2008 vasarį Prancūzijoje priimtas įstatymas, kuriuo numatoma, jog už smurtinius nusikaltimus nuteisti asmenys, atlikę bausmės laiką, gali būti papildomai įkalinami atnaujinamiems vienerių metų periodams prevenciniais tikslais, kas pakerta bazinę nekaltumo prezumpcijos nuostatą, pažeidžia teisę į laisvę ir teisę nebūti baudžiamam du kartus už tą patį nusikaltimą (...).²⁸

Atkreiptinas dėmesys, kad pažeidimai daromi ne tik dėl netinkamo įstatymų taikymo, bet ir dėl pačių teisės aktų ydingumo, pažeidžiamos ne tik įtariamųjų terorizmu ar teroristų teisės ir laisvės, bet ir su terorizmu nesusijusių asmenų teisės. Paminėtinas su terorizmu susijusių asmenų sąrašų sudarymas bei asmenų priskyrimas teroristams pagal jų elgesį elektroninėje erdvėje. Jungtinės Tautos, Europos Sąjunga bei kai kurios valstybės kovos su terorizmu ir prevencijos tikslu sudaro su terorizmu susijusių asmenų ir jų grupių sąrašus. Žmogaus teisių stebėjimo instituto direktorius H. Mickevičiaus ir tyrimų vadovės A. Radvilaitės vertinimu, tokio pobūdžio sąrašo sudarymas ne tik “pažeidžia nekaltumo prezumpcijos principą (įtraukus asmenį į sąrašą ir jam taikant sankcijas, yra suponuojama jo kaltė, nors ji nėra įrodyta pagal teisminę procedūrą), bei stipriai riboja kitas žmogaus teises (tokias kaip asmens teisė į nuosavybę, teisė į susivienijimų ir susirinkimų laisvę, teisė į privataus gyvenimo neliečiamumą). Nepaisant to, asmenims, įtrauktiems į sąrašą, nėra užtikrinamos veiksmingos teisinės gynybos priemonės”²⁹. Iškalbingas yra faktas, kad JAV kūrė programą, gebančią pagal asmens elgesį internetinio žaidimo „World of Warcraft“ metu identifikuoti žaidžiančius teroristus. Šis JAV Vyriausybės žingsnis visuomenės buvo įvertintas kaip totalus sekimas ir žmogaus laisvių pažeidimas, o

²⁶ Europos Parlamento 2007 m. gruodžio 12 d. rezoliucija dėl kovos su terorizmu [2007], OL C 323E

²⁷ Europos Sąjungos veiksmų prieš terorizmą planas [2006], OL C 124 E/245

²⁸ Human Right Watch. World Report 2009. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.hrw.org/world-report-2009>>.

²⁹ Plačiau žr. Mickevičius, H; Radvilaitė, A. "Ar dėl saugumo atsisakysime ilgai siektų ir demokratinės valstybės garantu tapusių teisių?" [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-15]. <http://www.hrmi.lt/news.php?strid=1010&id=3491>.

diskusijų portaluose žaidėjai išreiškė susirūpinimą ir baimę žaisti bet kokius internetinius žaidimus (kad nebūtų identifikuoti kaip teroristai)³⁰.

Viena didžiausių terorizmo keliamų grėsmių yra tai, kad terorizmas pažeidinėja žmogaus teises, t.y. su šiuo reiškiniu kovojama siekiant apsaugoti žmogaus teises. Tačiau pateiktieji faktai liudija, kad pati kova su terorizmu, terorizmo prevencija dėl taikomų metodų akivaizdžiai šias teises pažeidžia. Dėl kokių priežasčių kova su terorizmu (kuri didžia dalimi yra kova už žmogaus teises ir laisves) supriešinama su žmogaus teisių apsauga?

Kaip jau minėta, iki šiol pasauliniu mastu nėra sutarta dėl bendrų terorizmo problemos sprendimo būdų, nėra sutarta netgi dėl terorizmo apibrėžimo. Su terorizmu kovojantys subjektai patys savo nuožiūra nusistato šio reiškinio dedamąsias dalis bei turi tam tikrą laisvę pasirinkti taikytinus veiksmus. Kadangi žmogaus teisės ir laisvės nėra absoliučios, jos gali būti ribojamos (nors ribojimas yra išimtinio pobūdžio, turi atitikti tam tikrus kriterijus), kartais, neva kovojant su terorizmu ar siekiant užkirsti kelią jo plėtrai, pasinaudojama žmogaus teisių suvaržymo priemonėmis tam, kad būtų pasiekti ir kiti tikslai, vykdoma naudinga politika sau parankiaisiais būdais³¹. Kadangi objektyvių kriterijų įvertinti kovos su terorizmu priemonių tikslingumą ir pobūdį nėra (taip pat nėra įmanoma nustatyti, ar buvo būtina konkrečioje situacijoje apriboti žmogaus teises, jei galima – koku mastu), pridengti kovą su terorizmu galima vos ne bet kokius žmogaus teisių pažeidimus. Net Lietuvoje, kurioje terorizmo pavojus, lyginant su kitomis valstybėmis yra žemas, pažeidinėjant žmogaus teises (asmenų persekiojimas, asmeninių pokalbių klausymasis ir t.t.), kaip nurodo Žmogaus teisių stebėjimo instituto valdybos pirmininkas Kęstutis Čilinskas, kartais yra „dangstomasi kova su terorizmu“³². Ir nors kai kuriose demokratinėse valstybėse žmogaus teisių apsaugos situacija gali būti vertinama kaip gerėjanti³³, tačiau teisių ir laisvių ribojimo mastai motyvuojant kovos su terorizmu tikslais išlieka gana dideli, ne visada pagrįsti bei sukeltys žmonėms nesaugumo jausmą.

Be to, terorizmas, kaip reiškinys, šiuo metu yra mistifikuotas. Nesant apibrėžtumo teisiniame ir politiniame lygmenyje, jo negali būti ir visuomenėje. Natūralu, kad šis iki galo nepaaiškinamas reiškinys sukelia baimę, nesaugumo jausmą. „Wall Street Journal Europe“ tyrime, kuriame dalyvavo 21 tūkstantis žmonių, ir kuris buvo atliktas 20 Europos šalių, Indijoje

³⁰ U.S. Spies Want to Find Terrorists in World of Warcraft. [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.wired.com/threatlevel/2008/02/nations-spies-w/>; Government Continues To Search Virtual Worlds For Terrorists. [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-05]. <<http://techdirt.com/articles/20080224/232430341.shtml>>

³¹ Opportunism in the Face of Tragedy. Repression in the name of anti-terrorism. [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-16]. <<http://www.hrw.org/legacy/campaigns/september11/opportunismwatch.htm>>.

³² Vaitkevičius, K. Žmogaus teisės aukotos kovai su terorizmu. [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2009-12-19]. <http://www.straipsniai.lt/zmogaus_teises_2/puslapis/10170>.

³³ Lygutas A., Human Rights in the Context of Counter-Terrorism Measures: United States of America. *Jurisprudencija*. 2009, 3 (117): 158.

ir JAV, vertinant visuomenines baimes, nustatyta, kad teroro ir karo baimė yra pirmojoje vietoje³⁴, o įbauginti žmonės „ima reikalauti iš valdžios jų saugumą užtikrinančių veiksmų, dažniausiai pritardami ir tokiems valdžios veiksams, kurie šiems žmonėms nėra naudingi“³⁵, ar net išvis atsisako naudotis tam tikromis teisėmis³⁶.

Svarbus kovos su terorizmu aspektas – kovotojai su terorizmu savo gyvybes, saugumą vertina nepalyginamai labiau nei teroristų, teroristus dehumanizuoja³⁷. Toks požiūris suponuoja dvigubų standartų taikymą. Todėl net ir esant aplinkybėms, kada galėtų būti taikomos tam tikros universalios žmogaus teisių apsaugos taisyklės, balansas tarp kovos su terorizmu ir žmogaus teisių apsaugos nėra išlaikomas. Pavyzdžiui, nors nėra priimtų visuotinių kovos ar prevencijos su teroristais taisyklių, pripažįstant teroristams universaliomis laikomas žmogaus teises, kovoje su teroristais būtų galima naudoti karo taisykles, dėl kurių yra sutarę didžioji dauguma valstybių. Karo taisyklės yra reglamentuotos teisės aktais, kurie draudžia tam tikrų ginklų naudojimą, taktikas, elgesį su kaliniais.³⁸ Tačiau santykiuose su teroristais šių taisyklių nėra laikomasi ir beveik nėra diskutuojama apie reikalingumą jų laikytis.

Išvados

Iki šiol pasauliniu mastu nėra susitarta dėl terorizmo apibrėžimo. Nesant visuotinio sutarimo, valstybės ar atskiri subjektai įgauna teisę savo nuožiūra apibrėžti terorizmo esmę bei iš to išplaukiančius kovos bei prevencijos su šiuo reiškiniu priemones bei mastą. To pasėkoje sudaromos sąlygos po kovos su terorizmu priedanga siekti kitų tikslų (ekonominių, politinių etc.) sau palankiausiai būdais, tame tarpe ribojant žmogaus teises ir laisves.

Terorizmo sąvokos apibrėžties nebuvimu siekiama legitimuoti žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus. Apibrėžtumo kovoje su terorizmu stoka sukelia visuomenėje baimę ir nesaugumo jausmą, o tai sąlygoja žmonių pritarimą vykdomai kovai su terorizmu (neatsižvelgiant į tai, kad taikomos priemonės susiję su nepagrįstais žmogaus laisvių varžymu, teisių ribojimais ar net pažeidimais).

³⁴ GfK Turkiye. Press Release (2007-12-17) [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-12]. <http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfkturkiye/pressreleases/fears_survey_press_release_17_dec_2007.pdf>.

³⁵ Šlakauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 29.

³⁶ Vaišvila, A. Terorizmas ir kova su terorizmu-dvi grėsmės žmogaus teisėms (metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 14.

³⁷ Rizwan, M., China, Y. What is terrorism? [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-15]. P. 7 <<http://www.scribd.com/doc/3034564/TERRORISM>>.

³⁸ Pavyzdžiui, Ženevos konvencija dėl elgesio su karo belaisviais, *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 63-1907. Ženevos konvencija dėl civilių apsaugos karo metu, *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 63-1908.

Siekiant panaikinti terorizmą visų pirma reikėtų pasauliniu mastu susitarti dėl terorizmo esmės (definicijos), ir ją remiantis nustatyti kovos strategiją bei priemones; priemonės turi būti taikomos kartu realiai užtikrinant žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugą.

Literatūra

- Beinoravičius, D. Terorizmas: jo priešastys ir raidos tendencijos. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 52-57
- Best, S. Defining Terrorism. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.drstevebest.org/Essays/Defining%20Terrorism.htm>>.
- Best, S; Nocella, A.J.II. Defining Terrorism. *Animal Liberation Philosophy and Policy Journal, Vol. 2 Nr. 1*, 2004: 7 [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-13]. <http://www.criticalanimalstudies.org/JCAS/Journal_Articles_download/Issue_2/DefiningTerrorism.pdf>. p. 1-18
- Black, D. The Geometry of Terrorism. *Sociological Theory. Theories of Terrorism: A Symposium*. [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-17]. <http://www.rci.rutgers.edu/~pmclean/mcleanp_01_920_290_01_black_terrorism.pdf>. p.14-25
- Daniele Ganser: Nepaskelbtas NATO terorizmas (interviu) *Balsas.lt* [interaktyvus]. 2008-07-01 [žiūrėta 2009-12-16]. <<http://www.balsas.lt/naujiena/202919/daniele-ganser-nepaskelbtas-nato-terorizmas-interviu/rubrika:naujienos-pasaulis-likespasaulis>>.
- Definitions of Terrorism. [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-15]. <http://terrorism.about.com/od/whatisterrorism1/ss/DefineTerrorism_2.htm>
- Department of Defence instruction. *DODI 2000.18*. [interaktyvus]. 2002 [žiūrėta 2009-12-17]. <http://www.acq.osd.mil/cp/dodi/dodi_2000_18.pdf>
- Dranseikaitė, E. Globalizacija ir naujo tipo grėsmės: terorizmas. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2002*. Vilnius: Lietuvos karo akademija, 2003. <http://www.lka.lt/EasyAdmin/sys/files/strategine_apzv2002_liet.pdf>. p. 17-32.
- Europos Parlamento 2007 m. gruodžio 12 d. rezoliucija dėl kovos su terorizmu. [2007] OL C 323E.
- Europos Parlamento 2009 m. vasario 4 d. rezoliucija dėl įkalintųjų Gvantanamo grąžinimo ir perkėlimo [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0045&language=LT>>.
- Europos Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto 2004 m. lapkričio 18 d. Darbinis dokumentas dėl Europos kovos su terorizmu strategijos. [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-12-16]. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/547/547811/547811lt.pdf>.
- Europos Sąjungos veiksmų prieš terorizmą planas [2006], OL C 124 E/245
- Europos Tarybos konvencija dėl terorizmo prevencijos (2005-05-16) [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2009-12-14]. <http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=26&lang=lt>.
- Europos Tarybos Ministrų Komiteto Gairės dėl žmogaus teisių ir kovos su terorizmu [interaktyvus]. 2002

- [žiūrėta 2009-12-13].
<http://www.etib.lt/?s=docs_lt&item=51&lang=lt>.
- FBI Policy and Guidelines. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-17].
<<http://denver.fbi.gov/nfip.htm>>
- GfK Turkiye. Press Release (2007-12-17) [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-12].
<http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfkturkiye/pressreleases/fears_survey_press_release_17_dec_2007.pdf>
- Government Continues To Search Virtual Worlds For Terrorists. [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-05]. <<http://techdirt.com/articles/20080224/232430341.shtml>>.
- Human Right Watch. Human Rights and Saudi Arabia's Counterterrorism Response August 9, 2009. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-05].
<<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/saudiarabia0809web.pdf>>
- Human Right Watch. World Report 2009. [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13].
<<http://www.hrw.org/world-report-2009>>.
- International Helsinki Federation for Human Rights. US Human Rights Advocacy: The Guantanamo Effect Written testimony submitted by the International Helsinki Federation for Human Rights to the United States Commission on Security and Cooperation in Europe. [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-17].
<<http://www.icj.org/IMG/IHF.pdf>>.
- Kuzavinis, K. *Lotynų-lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1996.
- Lygutas A., Human Rights in the Context of Counter-Terrorism Measures: United States of America. *Jurisprudencija*. 2009, 3 (117): 145-161.
- Mentan, T. Beyond America's "War on Terror": Exempting State Repression in Africa from Scrutiny. *Journal of Business and Public Policy*, Vol. 1, Nr. 2 [interaktyvus]. 2007 [žiūrėta 2009-12-12].
<<http://www.jbponline.com/article/viewFile/1087/834>>. p. 1-57.
- Mickevičius, H; Radvilaitė, A. "Ar dėl saugumo atsisakysime ilgai siektų ir demokratinės valstybės garantu tapusių teisių?" [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-15].
<http://www.hrmi.lt/news.php?strid=1010&id=3491>.
- National Counterterrorism Center. Country Reports on Terrorism 2005. [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2009-12-17].
<<http://www.state.gov/documents/organization/65489.pdf>>.
- Opportunism in the Face of Tragedy. Repression in the name of anti-terrorism. [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-12-16].
<<http://www.hrw.org/legacy/campaigns/september11/opportunismwatch.htm>>
- Petkuvienė, R. Terorizmas kaip žmogaus teisių universalumo neigimo padarinys. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 20-24
- Račius, E. Terorizmo globalumas: žvilgsnis iš Lietuvos. Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2004 : Vilnius: VU tarptautinių santykių ir politikos mokslo institutas 2005. p.. 11-38
- Rizwan, M.; China, Y. What is terrorism? [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-07].
<<http://www.scribd.com/doc/3034564/TERRORISM>>.
- Šlakauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 25-33
- Tarybos 2002 m. birželio 13 d. pamatinis sprendimas dėl kovos su terorizmu. [2002] OL L 164.
- The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism March, 2009 [interaktyvus]. 2009. [žiūrėta 2009-12-

- 07]. <http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/HO_Contest_strategy/HO_Contest_strategy22835.pdf?view=Binary>.
- U.S. Spies Want to Find Terrorists in World of Warcraft. [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.wired.com/threatlevel/2008/02/nations-spies-w/>>.
- USA National Strategy for Combating Terrorism. [interaktyvus]. 2003. [žiūrėta 2009-12-05]. <https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf>.
- Vaišvila, A. Terorizmas ir kova su terorizmu-dvi grėsmės žmogaus teisėms (metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*. 2005, 68 (60): 11-19
- Vaitkevičius, K. Žmogaus teisės aukotos kovai su terorizmu. [interaktyvus]. 2006 [žiūrėta 2009-12-19]. <http://www.straipsniai.lt/zmogaus_teises_2/puslapis/10170>.
- Valickas, G. Terorizmo ir teroristų psichologiniai ypatumai. *Politologija*. 2003 (1): 111-132
- War on terrorism trampling human rights: report. 2009 [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2009-12-13]. <<http://www.abc.net.au/news/stories/2009/02/17/2493982.htm>>

TERRORISM: THREAT FOR HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES

Žana Vašcova, Daiva Bereikienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *Today the fight against terrorism and its pre-emption are the main aims in international and national safety. There are declared that measures used for the fight against the terrorism and its pre-emption might vouch for safety of human rights and liberties. But unfortunately until now there is no a definition for terrorism stated and according to researches, the assumption, that recently many breaches of human rights and liberties are made under the cover of fight against the terrorism, arises.*

In this article it is hypothesized that in the context of fight against terrorism and its pre-emption the tendencies of confined human rights and liberties emerge. The aim of the article is to analyse why the fight against terrorism is made fort account of human rights and liberties. There are only some aspects discussed: analysed how the limitation of human rights influences the absence of term “terrorism”, and dispute on conformity for restrictions of human rights and liberties in sphere of fight against terrorism and its pre-emption, and a question of the expedience of these restrictions is raised.

Conclusions: *Recently there are countries which do not define “terrorism” and there are countries that have even several official definitions for “terrorism”. States or separate subjects gain right to define the main aspects of terrorism at discretion and accordingly select measures and degree for fight against the terrorism and its pre-emption. Subsequently the conditions to implement self-beneficial policy in favourable ways, like baseless limits of human rights and liberties, under the cover of fight against terrorism. Consequently the fight against terrorism and its prevention turn into a benefit tool of political manipulations; the states are not concerned in regulation of the problem of terrorism.*

States widely use the absence of definition for “terrorism” to legitimate breaches of human rights and liberties: recently the fight against terrorism is in contrast with safety of

human rights. There are hints that the only way to ban the development of terrorism is only for an account of human rights (infringe right of terrorists and other people).

Keywords: *definition of “terrorism”, fight against terrorism, limitation of human rights and liberties.*

Žana Vašcova, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: sutarčių teisė, žmogaus teisių apsauga.

Žana Vašcova, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law. Research interests: contract law, protection of human rights.

Daiva Bereikienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: sutarčių teisė, žmogaus teisių apsauga.

Daiva Bereikienė, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Law. Research interests: contract law, protection of human rights.

NEPILNAMEČIŲ KRIMINALINĖS JUSTICIJOS REFORMOS ĮGYVENDINIMO ASPEKTAI

Kęstutis Vitkauskas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto
Policijos veiklos katedra
V. Putvinskio g. 70, LT- 44211 Kaunas, Lietuva
Telefonas (8-37) 303 643)

Pateikta 2010 m. kovo 15 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje, remiantis JT Vaiko teisių konvencijos nuostatomis, teisės aktais, Nusikaltimo prevencijos Lietuvoje centro, vaiko teisių apsaugos tarnybų duomenimis bei teismų praktika, nagrinėjami nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos įgyvendinimo teisiniai ir administravimo aspektai. Darbe atskleidžiamos nepilnamečių justicijos reformos priežastys, jos įgyvendinimo eiga, nepilnamečių, padariusių nusikalstamas veikas, teisingumo vykdymo teisinis reguliavimas, auklėjamojo poveikio priemonių taikymo problemos.

Straipsnyje daroma išvada, jog dėl kai kurių teisinio reguliavimo netobulumų bei vieningos teismų praktikos nebuvimo, nepakankamai išvystyto vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros paslaugų tinklo apskrityse bei pasitaikančių darbo trūkumų, nepilnamečių kriminalinės justicijos reforma įgyvendinama nepakankamai efektyviai.

Reikšminiai žodžiai. kriminalinė justicija, nepilnamečių teisinė atsakomybė, vaiko teisių apsauga

Įvadas

Vaikų nusikalstamumas, teisės aktų pažeidimai bei teisės aktais nustatytų pareigų nevykdymas, nepaklusimas nustatytoms elgesio taisyklėms ir moralės normoms, kitų žmonių teisių ir teisėtų interesų pažeidimas – reiškinys, kurio realų paplitimą tiksliai įvertinti sunku. Statistiniai duomenys, kuriais remiantis teigiama, kad nepilnamečių nusikalstamumas Lietuvoje stabilizavosi, nėra patikimi, kadangi šiam reiškiniui yra būdingas latentiskumas ir dėl šios priežasties statistika gali neatspindėti tikslios nepilnamečių nusikalstamumo padėties. Be to, vis dažniau atkreipiamas dėmesys, kad nepilnamečių padaromi nusikaltimai sunkėja, nusikaltusiųjų amžius jaunėja.

Kovai su šiuo reiškiniu yra būtinas kompleksas priemonių, kurių viena – baudžiamosios atsakomybės, orientuotos į teisės pažeidėjų resocializaciją ir rehabilitaciją, sistemos sukūrimas. 1997 m. Vyriausybė priėmė Vaikų ir paauglių nusikalstamumo prevencijos 1997-2005 m. nacionalinę programą, kurioje buvo pabrėžiamas susirūpinimas recidyviniu nepilnamečių nusikalstamumu¹. 2000 m. Lietuvoje pradėta įgyvendinti *Nepilnamečių justicijos 1999 – 2002 m.*

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997. kovo 6 d. Nutarimas Nr. 197 *Dėl Vaikų ir paauglių nusikalstamumo prevencijos nacionalinės programos*. Valstybės žinios, 2004, Nr. 40- 1073

programa.² Jos tikslas – parengti nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos koncepciją, pritaikyti baudžiamųjų įstatymų normas JT Vaiko teisių reikalavimams, reorganizuoti pataisos įstaigų sistemą. Šios programos kai kurių tikslų tęstinis pobūdis nulėmė poreikį nuolat taikyti numatytas programoje priemones bei kelti naujus siekius. Todėl nuo 2004 metų Lietuvoje buvo pradėta vykdyti nauja *Nepilnamečių justicijos 2004-2008 metų programa*, kurios paskirtis - sudaryti sąlygas kryptingam, ilgalaikiam ir kompleksiniam nepilnamečių justicijos tobulinimui, labiau orientuotis į diferencijuotus teisę pažeidusių nepilnamečių, su jais dirbančių institucijų, darbuotojų ir visos visuomenės poreikius.³ Šia programa taip pat buvo siekiama padėti įgyvendinti Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatas, reglamentuojančias nepilnamečių teisinės padėties ir atsakomybės ypatumus.

2003 m. gegužės 1 d. įsigaliojo naujasis Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (toliau – BK). Svarbiausias jo akcentas, susijęs su nepilnamečių baudžiamosios justicijos reforma, – atskiras BK skyrius, skirtas nepilnamečių baudžiamosios atsakomybės ypatumams. Nors teisinis pagrindas veiksmingesnei nepilnamečių justicijos sistemai iš esmės sukurtas, tačiau vis dar aukštas nepilnamečių nusikalstamumo lygis,⁴ skirtinga teismų, skiriančių nepilnamečiams bausmes ir auklėjamojo poveikio priemones praktika rodo, kad kai kurias jo sudedamąsias dalis dar reikia kurti ar tobulinti. BK nuostatomis įgyvendinti reikia papildomų priemonių, kurios šias nuostatas patikslintų, numatytų jų realizavimo tvarką. Taip pat būtina analizuoti teisės normų įgyvendinimo efektyvumą, suderinamumą ir jas tobulinti, kad būtų sukurta nuosekli sistema.

Šios aplinkybės suponuoja straipsnio tikslą – atskleisti nepilnamečių justicijos reformos aspekto – teisingumo vykdymo nepilnamečiams problemas.

Tikslui pasiekti darbe atskleidžiamos nepilnamečių justicijos reformų prielaidos bei nepilnamečių nusikalstamumo tendencijos, nagrinėjami baudžiamosios atsakomybės taikymo nepilnamečiams ypatumai, bausmių skyrimo nusikalstamas veikas padariusiems nepilnamečiams problemos.

1. Nepilnamečių justicijos reformos prielaidos.

Lietuva, 1995 m. ratifikavus JT Konvenciją, privalėjo suderinti nacionalinius teisės aktus su vaikų teises reglamentuojančiomis tarptautinėmis teisės normomis, kurios reikalavo labai atsargiai taikyti laisvės atėmimo bausmę nepilnamečiams, nes pernelyg griežtos priemonės gali suardyti vaiko asmenybę ir paskatinti vėl nusikalsti.

Pirmąjį dešimtmetį po nepriklausomybės atkūrimo pagal Lietuvos Respublikos baudžiamąjį kodeksą (toliau - BK) nepilnamečiai buvo baudžiami tiks už sunkius nusikaltimus,

² Nacionalinio nusikaltimo prevencijos Lietuvoje centras. *Nepilnamečių justicijos 1999-2002 metų programa*, http://www.nplc.lt/sena/pr13/program_dok/47.doc (2010.03.12)

³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. Gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 600 *Dėl nepilnamečių 2004-2008 metų justicijos programos patvirtinimo*. Valstybės žinios, 2004, Nr. 83 - 3008.

⁴ *Vaikų nusikalstamumas 2010.01.01* Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/7_Nusikalst20100210.doc (2010.03.10)

o vaikai iki 14 metų apskritai nebuvo traukiami baudžiamojon atsakomybėn⁵. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog BK nenumatė ir vaikų iki 14 metų amžiaus, padariusių teisės pažeidimus, auklėjimo bei jo elgesio taisymo galimybių. Todėl tuo atveju, kai dėl amžiaus ar kitų aplinkybių vaikui negalėjo būti taikoma baudžiamoji (ar administracinė) atsakomybė, jam galėjo būti skiriamos tik drausminės ir priverčiamosios auklėjimo priemonės, numatytos *Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo* 49 str.: įspėjimas, įpareigojimas viešai ar kitokia forma atsiprašyti nukentėjusiųjų, atidavimas tėvų ar kitų asmenų priežiūrai pagal laidavimą, namų priežiūra (laisvalaikio apribojimas), atidavimas į specialiąją auklėjimo ir drausmės įstaigą bei kitos įstatymų numatytos priemonės.⁶

JT Konvencijos 37 str. b) punkto reikalavimą, kad vaiko areštas, sulaikymas ar įkalinimas būtų taikomi tik kaip kraštutinė priemonė⁷ Lietuvos teismų praktikoje nebuvo tinkamai įvertintas: palyginti su Europos Sąjungos valstybių praktika, didelei daliai nuteistų nepilnamečių buvo skiriama laisvės atėmimo bausmė, o ne alternatyvios prevencinio poveikio priemonės. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Statistikos departamentas) duomenimis teismai nuosprendžio vykdymą atidėdavo gana retai: 1991 m. - 57 proc. nepilnamečių, 1992 m. - 66 proc., 1993 m. - 50 proc., 1994 m. 49 proc., 1995 m. - 67 proc., 1996 m. - 37 proc., 2002 metais siekė 62,4 procento. Lietuvoje 1991 – 2003 metais tik 3 - 4 proc. nuteistų jaunuolių buvo nubausti viešais darbais, ir apie 9 proc. pinigėmis baudomis.⁸ Už padarytas nusikalstamas veikas teismų nutarimu pagal BK 61 str. į specialiuosius vaikų auklėjimo ir globos namus vidutiniškai kasmet buvo siunčiami 50 nepilnamečių. Apie 20 – 30 vaikų iki 14 metų kasmet į šiuos namus buvo nukreipiami pagal Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymo 49 str. Tokios priverčiamosios auklėjamosios pobūdžio priemonės kaip įpareigojimas savo darbu pašalinti materialinę žalą ar namų priežiūra teismų buvo skiriamos itin retai.

Nepilnamečių priverčiamosios auklėjamosios pobūdžio priemonių taikymo sistema 1990-2000 metais nepajėgė sustabdyti augančio vaikų nusikalstamumo šalyje ir sudarė prielaidas ne tik gilėti senoms nepilnamečių nusikalstamumo tendencijoms, bet ir atsirasti naujoms (žr. *I lentelę*). Per 1990-1995 metų laikotarpį nepilnamečių nusikalstamumo augimas pusantrą karto aplenkė šios amžiaus grupės vaikų skaičius augimą ir bendrojo nusikalstamumo augimą. Ypač spartus nepilnamečių nusikalstamumo augimas prasidėjo 1994 m. ir tęsėsi iki 2000 m. Palyginti su 1990 m., 2000 m. nepilnamečių nusikalstamumas padidėjo dvigubai. Išryškėjo naujos vaikų

⁵ Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Vilnius: Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, 1999.

⁶ Lietuvos Respublikos vaiko teisių pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996-04-12, Nr. 33-807.

⁷ Lietuvos Respublikos Seimo įstatymas Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos ratifikavimo. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 60-1501

⁸ Lietuvos Respublikos vyriausybės 2004. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 600 „Dėl nepilnamečių justicijos 2004 -2008 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, Nr. 83 - 3008.

nusikalstamumo tendencijos: jaunesnių nei 14 metų vaikų nusikalstamumo augimas, bendra nepilnamečių padarytų nusikaltimų "sunkėjimo" bei pakartotinių teisės pažeidimų padarymo didėjimo tendencija. Pavyzdžiui, nuo 1990 iki 1998 metų nepilnamečių padarytų plėšimų skaičius išaugo 7,5 karto, ir dvigubai išaugo pristatytų į policijos nuovadas teisės pažeidimus padariusių vaikų, jaunesnių nei 14 metų, skaičius.⁹ 1998 m., palyginus su 1991 m., pakartotinai nusikalto 2,4 karto daugiau nepilnamečių.¹⁰

1 lentelė. Nepilnamečių padarytos nusikalstamos veikos 1990 – 2007 m.

Metai	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kaltinami nusikalstamos veikos padarymu	2042	2747	3036	3408	3322	3339	3578	3668	3522	3274	4232	4135	3583	3413
Palyginti su bendru asmenų, kaltinamų nusikalstamos veikos padarymu skaičium, proc.	16,3	14,6	14,3	5,3	13,1	13,3	14,3	13,8	13,7	13,8	15,2	15,9	14,4	15,0
Ištirta nusikalstamų veikų	1928	2747	2177	5348	4977	5070	5519	5396	5152	4058	5021	4759	4244	4051
Nusikalstamų veikų sk. 100 t. gyventojų	-	-	123	148	140	143	157	155	148	117	146	139	125	120

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centro duomenimis.
<http://www.nplc.lt/sena/stat/asm/asm9.htm>

Tokią padėtį didžiąja dalimi lėmė socialiniai - ekonominiai pokyčiai Lietuvos visuomenėje po Nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais.¹¹ Sudėtingai ir greitai keičiantis žmonių galimybės, diferencijuojantis socialiniams sluoksniams, mažėjant darbo ir pajamų užtikrintinamumui, daug jaunų žmonių jautėsi pažeidžiami ir atskirti nuo visuomenės. Kita vertus, nepilnamečių nusikalstamumo augimas atskleidė ir esamos nepilnamečių teisės pažeidėjų pataisos sistemos trūkumus. Palyginus su 1990 m., paauglių, kurie padarė nusikaltimus grįžę iš laisvės atėmimo įstaigų, skaičius 1998 m. padidėjo 6,4 karto¹². Nepilnamečių teisės pažeidėjų amžiaus dinamika rodo, kad kuo jaunesnis asmuo patenka į pataisos įstaigą, tuo didesnė yra tikimybė, kad jis vėl padarys nusikaltimą.

Nepilnamečių nusikalstamumo augimas bei prevencinių priemonių taikymo praktikos netobulumas suponavo būtinybę reformuoti nepilnamečių pataisos sistemą, pirmiausiai, suvokiant ją ne vien kaip bausmių administravimo ar vykdymo priemonę, bet labiau kaip jaunų teisės pažeidėjų resocializacijos ir rehabilitacijos galimybę.

2. Teisingumo vykdymas nepilnamečiams, padariusiems nusikalstamas veikas.

⁹ Lietuvos Respublikos vyriausybės 2004. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 600 „Dėl nepilnamečių justicijos 2004 -2008 metų programos patvirtinimo“. Valstybės Žinios, Nr. 83 - 3008

¹⁰ *Prevencija. Policija ir visuomenė. Informacinis leidinys*. Policijos departamentas prie VRM ir Nusikaltimo prevencijos Lietuvoje centras. Nr.3, 2006 m., p. 12

¹¹ Vilks A., Bergmanis D. Nusikalstamumo tendencijos įžengiant į trečiąjį tūkstantmetį ir nusikalstamumo prevencijos problemos// *Jurisprudencija:mokslo darbai*, 1999 nr. 13 (3). p. 89.

¹² Babachinaitė G. Socialiniai pokyčiai ir nusikalstamumas//*Jurisprudencija: mokslo darbai*, 2000. Nr. 15(7). p. 131.

Siekiant iš esmės pakeisti nepilnamečių kriminalinės justicijos sistemą, kad ji galėtų atitikti rehabilitacijos poreikius, Jungtinių Tautų vystymo programos iniciatyva 1999 m. lapkričio 17 d. su Lietuvos Respublikos Vyriausybe pasirašytos sutarties pagrindu buvo pradėta vykdyti 2000 - 2002 m. Nepilnamečių justicijos programa, finansuojama iš Jungtinių Tautų vystymo programos, Atviros Lietuvos Fondo ir Olandijos Vyriausybės lėšų. Pagrindinis Programos tikslas – sukurti nuoseklią nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos koncepciją, pagrįstą pagarba vaiko teisėms, skatinančią nepilnamečių teisės pažeidėjų rehabilitaciją ir pataisą, taip pat sukurti nepilnamečių justicijos reformos teisinį pagrindą.

2.1. Bausmių skyrimas teisę pažeidusiems nepilnamečiams.

Į nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos koncepcijos autorių siūlymus nepilnamečių baudžiamosios atsakomybės srityje iš dalies buvo atsižvelgta 2003 m. įsigaliojusiame naujajame Lietuvos Respublikos baudžiamajame kodekse.¹³ Siekiant padėti nepilnamečiui pakeisti gyvenimo būdą ir elgesį derinant baudimą už padarytą nusikalstamą veiką su jo asmenybės ugdymu, neteisėto elgesio priežasčių šalinimu bei riboti laisvės atėmimo bausmės ir didinti auklėjamojo poveikio priemonių taikymo galimybes, įstatymų leidėjas į BK įtraukė atskirą skyrių - "Nepilnamečių baudžiamosios atsakomybės ypatumai" - kuriame buvo numatytos nepilnamečiams taikytinos auklėjamojo poveikio priemonės bei apibūdinami bausmių ir jų skyrimo nepilnamečiams ypatumai.

Naujasis BK nepakeitė amžiaus, nuo kurio asmuo atsako pagal baudžiamuosius įstatymus, tačiau 13 str. 3 d. numato galimybę vaikui, kuriam iki pavojingos veikos padarymo nebuvo suėję 14 metų, įstatymų nustatyta tvarka, taikyti auklėjamojo poveikio priemones. Nepilnamečiai pagal baudžiamuosius įstatymus atsako, jeigu prieš padarant nusikaltimą jiems suėję 16 metų. Tačiau už kai kuriuos nusikaltimus atsako vaikai, sulaukę 14 metų amžiaus. Tai tyčiniai veiksmai, galintys sukelti traukinio katastrofą, nužudymas, tyčiniai kūno sužalojimai, sutrikdę sveikatą, išžaginimas, piktybinis arba itin piktybinis chuliganizmas, narkotinių priemonių grobimas, šaunamojo ginklo, šaudmenų ar sprogstamų medžiagų grobimas, vagystė, plėšimas, turto sunaikinimas ir sužalojimas tyčia sunkinančiomis aplinkybėmis. Įstatymas (BK 90 str.) nepilnamečiams, padariusiems nusikalstamą veiką, numato griežtai ribotą sąrašą bausmių: 1) viešuosius darbus, 2) baudą, 3) laisvės apribojimą, 4) areštą 5) terminuotą laisvės atėmimą. Lyginant su pilnamečiams numatytais bausmėmis (BK 42 str.), nepilnamečiams numatyta mažiau bausmių ir jų dydis įstatymo yra labiau apribotas: viešųjų darbų galima skirti

¹³ Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr. VIII-1968. Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741

ne daugiau kaip 240 val., baudos dydis negali viršyti 50 MGL dydžio, ji gali būti skiriama tik dirbančiam ar turinčiam savo lėšų asmeniui, nepilnamečiui gali būti skiriama nuo 5 iki 45 parų arešto ir laisvės atėmimo bausmė negali viršyti 10 metų.

Skirdamas bausmę, teismas vadovaujasi ne tik bendrais bausmių skyrimo pagrindais, bet turi atsižvelgti ir į nepilnamečio gyvenimo ir auklėjimo sąlygas, sveikatos būklę ir socialinę brandą, anksčiau taikytas poveikio priemones ir jų veiksmingumą ir jo elgesį po nusikalstamos veikos padarymo (BK 91 str. 2 d.). Terminuotas laisvės atėmimas nepilnamečiui skiriamas, tik jeigu yra pagrindas manyti, kad kitos rūšies bausmių jo nusikalstamiems polinkiams pakeisti nepakanka, arba jeigu jis padarė sunkų ar labai sunkų nusikaltimą (BK 91 str.3 d.). Nepilnamečiui, nuteistam laisvės atėmimu už vieną ar kelis neatsargius nusikaltimus arba laisvės atėmimu ne daugiau kaip ketveriems metams už vieną ar kelis tyčinius nusikaltimus, teismas gali atidėti paskirtos bausmės vykdymą nuo 1 iki 3 metų (BK 92 str.).

Šių nuostatų įtraukimas į BK skirtas įgyvendinti JT Konvencijos 37 str. 2 d. įpareigojimą rūpintis vaiku taip, jog nė iš vieno nepilnamečio neteisėtai ar savavališkai nebūtų atimta laisvė, o jo areštas, sulaikymas ar įkalinimas būtų taikomi tik kaip kraštutinė priemonė.¹⁴ 2006 m. JT Vaiko teisių komitetas, vertindamas antrąją Lietuvos JT Vaiko teisių apsaugos įgyvendinimo ataskaitą (CRC/C/83/Add.14), teigiamai įvertino Lietuvos pastangas siekiant teigiamų pokyčių nepilnamečių justicijos srityje bei įgyvendinant Nepilnamečių kriminalinės justicijos reformos programą, tačiau greta išreiškė „susirūpinimą dėl teismų kompetencijos nepažeisti vaiko teisių, taikant įstatyme numatytas nepilnamečių bausmių institutą reglamentuojančias teisės normas“¹⁵. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, tikslinga panagrinėti bausmių skyrimo nepilnamečiams praktiką ir jos galimybes mažinti nepilnamečių nusikalstamumą.

Bausmių vykdymo atidėjimas nepilnamečiams. Nepilnamečiui, nuteistam laisvės atėmimu už vieną ar kelis neatsargius nusikaltimus arba laisvės atėmimu ne daugiau kaip 4 metams už vieną ar kelis tyčinius nusikaltimus, teismas gali atidėti paskirtos bausmės vykdymą nuo 1 iki 3 metų (BK 92 str.).

Pažymėtina, kad BK 92 str. įtvirtinta sąvoka, jog bausmės vykdymas „gali būti atidėtas“, todėl atidėti bausmės vykdymą yra teismo teisė, bet ne pareiga, tačiau esant byloje visoms BK 92 str. 1 d. numatytoms sąlygoms, teismas kiekvieną kartą privalo svarstyti galimybę pasiekti bausmės tikslus be realaus bausmės atlikimo. Kartu tai nereiškia, kad teismas

¹⁴ Lietuvos Respublikos Seimo įstatymas Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos ratifikavimo. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 60-1501

¹⁵ Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos komentaras. CRC/C/LTU/2, 2006 kovo.17 d. [http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into\[0\]=index&tmpl_name\[0\]=m_site_index2&tmpl_into\[1\]=middle&tmpl_id\[1\]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666](http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into[0]=index&tmpl_name[0]=m_site_index2&tmpl_into[1]=middle&tmpl_id[1]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666)

privalo atidėti paskirtos bausmės vykdymą. Siekiant sustiprinti JT Konvencijos 37 str. nuostatų laikymosi privalomumą ir užkirsti kelią galimiems vaiko teisių pažeidimams skiriant jiems bausmes, tikslinga BK 92 str. įtvirtinti imperatyvą teismams skirti bausmių atidėjimo vykdymą, esant įstatyme numatytoms sąlygoms.

Įstatyme nenurodyta aplinkybių sąrašo, į kurį turi atsižvelgti teismas, taikydamas bausmės vykdymo atidėjimą, todėl spręsdamas šį klausimą teismas vadovaujasi ne tik BK 92 str. normomis, bet ir bausmės paskirties ir bausmės skyrimo bendraisiais pagrindais (BK 41, 54 str.), kitomis baudžiamojo įstatymo nuostatomis, įtvirtinančiomis bausmių skyrimo taisykles.

BK 92 str. 1 d. įtvirtintos sąlygos, leidžiančios teismui paskirtą nepilnamečiui bausmę atidėti, atskleidžia ir laisvės atėmimo bausmės vykdymo atidėjimo instituto taikymo ypatumus nepilnamečiams. Pirmoji sąlyga, sudaranti prielaidas baudžiamojoje byloje spręsti bausmės vykdymo atidėjimo klausimą yra nepilnamečio pripažinimas kalto ir nuteisimas už atitinkamo sunkumo nusikaltimą. Bausmės vykdymas nepilnamečiui gali būti atidėtas nepriklausomai nuo jo padarytų tyčinių nusikaltimų sunkumo kategorijos, tačiau galutinė subendrinta bausmė už tyčinius nusikaltimus negali būti didesnė kaip ketveri metai laisvės atėmimo, o už neatsargių nusikaltimų padarymą – nepriklausomai nuo paskirtos galutinės laisvės atėmimo bausmės dydžio; atidedant bausmės vykdymą skiriama ne baudžiamojo poveikio priemonė ir (ar) įpareigojimai, bet auklėjamojo poveikio priemonės.

Kita būtina bausmės vykdymo atidėjimo sąlyga – teismo išvada, kad yra pakankamas pagrindas manyti, jog ir atidėjus nuteistajam paskirtos laisvės atėmimo bausmės vykdymą bus įgyvendinti bausmės tikslai. Tai reiškia, kad nuosprendžio aprašomojoje dalyje turi būti motyvuojamas ne tik bausmės skyrimas, bet ir sprendimas dėl paskirtos bausmės vykdymo atidėjimo, nurodant BK 92 str. taikymo sąlygas bei pagrindžiant išvadą, kad bausmės tikslai bus pasiekti atidedant bausmės vykdymą. Teismų praktikos apibendrinimo duomenys rodo, kad teismai dažnai nemotyvuoja, kodėl mano, kad bausmės tikslai bus pasiekti be realaus bausmės atlikimo, arba nuosprendyje tik lakoniškai nurodo, kad yra pagrindas taikyti BK 92 str.¹⁶ Pavyzdžiui, Alytaus rajono apylinkės teismo 2007.05.18 d. nuosprendžiu nepilnamečiui Ž.R. buvo nuteistas pagal BK 149 str.1 d. laisvės atėmimu 1 metams 10 mėnesių, pagal BK180 str. 2d. – laisvės atėmimu 1 metams 8 mėnesiams. Vadovaujantis BK 63 str. subendrinus bausmes, paskirtas laisvės atėmimas 2 metams ir 5 mėnesiams. Pritaikius BK 92 str., bausmės vykdymas atidėtas 2 metams, paskiriant auklėjamojo poveikio priemones: 60 val. nemokamų auklėjamojo pobūdžio darbų sveikatos priežiūros, globos ir rūpybos ar kitose įstaigose bei elgesio apribojimas 6 mėnesiams, įpareigojant Ž.R. būti namuose nuo 22.00 iki 6.00 val., tęsti mokslą jaunimo

¹⁶ Teismų praktikos taikant bausmių vykdymo atidėjimą apžvalga., p. 7.

http://serveris2000/Litlex/LL.DLL?Tekstas=1?Id=122295&Zd=&BF=1>X=P42972_82_1

mokykloje, be bausmės vykdymą kontroliuojančios institucijos (nepilnamečių reikalų inspektoriaus ir savivaldybės vaiko teisių apsaugos tarnybos darbuotojų) nekeisti gyvenamosios vietos. 2007 m. spalio mėn. Kauno apygardos teismas, nagrinėdamas apeliacinį skundą, panaikino apylinkės teismo sprendimą atidėti bausmės vykdymą. Teismo nutartyje buvo akcentuojama, jog teismas nepakankamai įvertino nuteistojo asmenybę, jo polinkį nusikalstamai veikai bei, skirdamas auklėjamojo poveikio priemones, nepagrindė, kaip šios priemonės gali lemti tolesnę vaiko socializaciją.¹⁷ Tokiais atvejais, kai teismai pagrįstai ir išsamiai nemotyvuoja savo sprendimo atidėti bausmės vykdymą ir paskiria auklėjamojo pobūdžio priemones – už auklėjimo priemonių vykdymo kontrolę atsakingos institucijos negauna visos vaiką ugdyti reikalingos informacijos: žinių apie vaiko elgesį, jo motyvaciją, teismo išvadų pagrindimą ir kt. Todėl tikslinga būtų parengti specialų klausimyną arba metodines rekomendacijas, kuriomis vadovaujantis teismai turėtų pagrįsti savo sprendimus atidėti bausmės vykdymą. Manytina, kad teismai, priimdami sprendimą atidėti bausmės vykdymą, turi remtis ne tik byloje esančiais duomenimis, tiesiogiai apibūdinančiais nuteistojo asmenybę, bet ir bylos aplinkybėmis, kurios sudaro galimybes įvertinti, ar nepilnamečio nusikaltimas (nusikaltimai) padaryti atsitiktinai, ar nepalankiai susiklosčius aplinkybėms, ar dėl kitų asmenų įtakos, ar nuteistajam apskritai būdingos antivisuomeninės, nihilistinės nuotaikos, ar yra ryškių polinkių daryti nusikalstamas veikas ir pan. Tokiu atveju reikalingas glaudesnis bendradarbiavimas su vaiko socialine aplinka: šeima, mokykla, vaiko teisių apsaugos tarnybomis, socialiniais darbuotojais, psichologais, teisėsaugos institucijomis ir pan. Minėtų institucijų pateikta informacija bei pasiūlymai dėl vaiko elgesio korekcijos turėtų būti įdėta į vaiko asmens byloje ir sudaryti ne tik teismo sprendimų priėmimo pagrindą, bet ir pasitarnauti vaiko globos institucijoms planuojant ugdomąją veiklą su vaiku.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad BK nėra įtvirtinto reikalavimo, jog nuteistajam bausmės vykdymo atidėjimas gali būti taikomas tik vieną kartą. Tokia nuostata yra ydinga, nes pati bausmės vykdymo atidėjimo esmė, paskirtis bei taikymo sąlygos suponuoja loginę išvadą, jog pakartotinai šio instituto taikymas negalimas arba galimas tik ypač išimtiniais atvejais ir esant labai pagrįstai teismo priimto sprendimo motyvacijai. Taip pat įstatymas tiesiogiai nedraudžia teismui taikyti BK 92 str. ir tais atvejais, kai nuteistas nepilnametis anksčiau irgi buvo padaręs nusikalstamas veikas ar turi neišnykusį teistumą. Toks neapibrėžtumas sudaro sąlygas teismams, nustačius BK 92 str. taikymo sąlygas, priimti formalų sprendimą atidėti bausmės vykdymą, neatsižvelgiant į tai, kad, pavyzdžiui, asmuo jau daug kartų teistas arba veikos padarymo metu turi neišnykusį teistumą. Manytina, teismai, priimdami sprendimus dėl pakartotino bausmės atidėjimo turi papildomai įvertinti kaltininko asmenybę ir šis vertinimas neturi būti atsietas nuo

¹⁷ Ten pat p.11

ankstesnės nusikalstamos veiklos. Išnykę teistumai taip pat turėtų turėti reikšmės vertinant asmenybę ir sudaryti pagrindą formuojant išvadą, kad nuteistasis ateityje nepadarys naujų nusizengimų.

Ydinga Lietuvos teismų praktika skirti laisvės atėmimo bausmes ir atidėti jos vykdymą, jeigu, atsižvelgus į bylos aplinkybes ir kaltininko asmenybę, galima paskirti sankcijoje numatytą kitą švelnesnę bausmę. Į šią aplinkybę atkreipė dėmesį ir JT Vaiko teisių komitetas, vertindamas antrąją Lietuvos JT Vaiko teisių apsaugos įgyvendinimo ataskaitą.¹⁸ JT Komiteto nuomone, bausmės skyrimo prasmės neatitinka praktika, kai BK straipsnio, pagal kurį kvalifikuojama kaltininko veika, sankcijoje, be laisvės atėmimo numatytos ir kitos (švelnesnės) bausmės, pavyzdžiui, viešųjų darbų, baudos, laisvės apribojimo, nuteistajam paskiriama sunkiausia bausmė – laisvės atėmimas – ir kartu atidedamas šios bausmės vykdymas

Atidedamas bausmės vykdymą, teismas nepilnamečiui paskiria vieną ar kelias auklėjamojo poveikio priemones, numatytas BK 82 str., išskyrus atidavimą į specialią auklėjimo įstaigą. Teismas privalo skirti tik tas auklėjamojo poveikio priemones, kurios numatytos įstatyme, tačiau pasitaiko atveju, kai teismai nepaiso šio reikalavimo ir skiria kitas, BK 82 str. nenumatytas priemones, pavyzdžiui, be institucijos, prižiūrinčios bausmės vykdymo atidėjimą, sutikimo neišvykti iš gyvenamosios vietos ilgiau kaip 7 paroms.¹⁹ Labai svarbu, kad skirdamas auklėjamojo poveikio priemones, teismas tinkamai įvertintų būsimą jų poveikį nuteistam nepilnamečiui, nuteistojo galimybę jas įvykdyti, taip pat atsižvelgtų ir į nukentėjusiojo interesus. Taip pat privalo nustatyti konkretų priemonių įvykdymo laiką ar terminą, kuris negali viršyti paskirtos bausmės vykdymo atidėjimo laiko. Kaip rodo teismų praktikos analizė, labai dažnai šių reikalavimų nepaisoma. Gana dažnai teismai, pavyzdžiui, nurodo nepilnamečiui prievolę mokytis mokykloje ir ją baigti, kai mokslo trukmė viršija bausmės vykdymo atidėjimo laiką. Pasitaiko atveju, kai teismai neskiria nepilnamečiui reikalingos auklėjamojo pobūdžio priemonės, nors iš teismo medžiagos matyti, kad tokia priemonė jam yra būtina. Pavyzdžiui, alkoholį ar narkotines medžiagas vartojančiam vaikui teismas vietoj priverstinio gydymosi skiria kitas, ne tokias svarbias vaiko asmenybės bei elgesio korekcijai reikalingas priemones.

Kaip rodo, nuteistų nepilnamečių pagal teismų paskirtas bausmes skaičiaus analizė (žr. 2 lentelę), Lietuvoje teismai palyginti retai skiria nepilnamečiams viešuosius darbus, baudas, laisvės apribojimus ir kitas švelnesnes už laisvės atėmimą bausmes. Manytina, kad tai susiję su nepakankamai išvystytu minimalios priežiūros priemonių įgyvendinimo tinklu savivaldybėse,

¹⁸ Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos komentaras. CRC/C/LTU/2, 2006 kovo.17 d. [http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into\[0\]=index&tmpl_name\[0\]=m_site_index2&tmpl_into\[1\]=middle&tmpl_id\[1\]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666](http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into[0]=index&tmpl_name[0]=m_site_index2&tmpl_into[1]=middle&tmpl_id[1]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666)

¹⁹ Zarasų rajono apylinkės teismo 2006 m. gruodžio 13 d. nuosprendis, baudžiamojoje byloje Nr. 1-100-310/2006.

kuriose trūksta viešųjų darbų organizavimo nepilnamečiams patirties, nepakankamai gerai organizuojamas nepilnamečių užimtumas ar socialinės paramos teikimas.

Apibendrintai galime teigti, kad teismai, bylose nustatę BK 92 str. taikymo sąlygas, paprastai atideda laisvės atėmimo bausmės vykdymą²⁰. Tačiau nevienoda teismų praktika suvokiant kai kurias įstatyme nustatytas bausmės vykdymo atidėjimo sąlygas (kai nenurodomi sprendimo atidėti bausmės vykdymą motyvai, neatskleidžiama kuo remiasi išvada, kad yra pagrindas manyti, jog ir realiai nevykdant paskirtos bausmės bus įgyvendinti bausmės tikslai; kai skiriant auklėjamojo poveikio priemones, jos nemotyvuojamos, nenustatomi aiškūs jų vykdymo terminai; bausmių vykdymas atidedamas pakartotinai teistiems asmenims, skirtingai skaičiuojamas bausmės vykdymo atidėjimo laikas ir kt.) sudaro prielaidas riboti teisingumo įgyvendinimo galimybes bei pažeisti nusikalstamas veikas padariusių vaikų teises.

Nepilnamečio atleidimas nuo bausmės vykdymo. Pagal BK 93 str. teismas gali atleisti asmenį esant trimis būtinoms sąlygoms ir bent vienai alternatyviai sąlygai. Būtiniosios sąlygos yra šios: 1) asmuo turi būti padaręs nusikalstamą veiką dar nesulaukęs 18 metų, 2) jis turi būti padaręs baudžiamąjį nusizengimą ar neatsargų arba nesunkų ar apysunkį tyčinį nusikaltimą, 3) nusikalstamą veiką jis turi būti padaręs pirmą kartą. Teismas gali atleisti nuo atsakomybės nepilnametį, nustatęs bent vieną alternatyvią sąlygą, kad nepilnametis: 1) nukentėjusio asmens atsiprašė ir visiškai ar iš dalies savo darbu ar pinigais pašalino padarytą turtinę žalą arba 2) pripažintas ribotai pakaltinamu arba 3) pripažino savo kaltę ir gailisi padaręs nusikalstamą veiką arba yra kitų pagrindų manyti, kad jis laikysis įstatymų ir nedarys nusikalstamų veikų.

Baudžiamajame kodekse įtvirtinta nepilnamečio atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės sąlyga „pirmą kartą padarė nusikalstamą veiką“ teismų praktikoje suprantama nevienodai. Vieni teismai laikosi nuostatos, kad kelių pakartotinių nusikalstamų veikų padarymas pašalina galimybę asmenį pripažinti nusikaltusių pirmą kartą, kiti teismai laikosi priešingos pozicijos ir, svarstydami klausimą, ar nepilnametis pirmą kartą nusikalto, lemiamą reikšmę suteikia teistumo už pirmiau padarytas veikas buvimo ar nebuvimo aplinkybes.

Atkreiptinas dėmesys į tai, jog ankstesnės nusikalstamos veikos padarymo faktas tam tikromis aplinkybėmis gali prarasti savo teisinę reikšmę ir leidžia teigti, kad asmuo vėliau padaręs kitą veiką, nusikalto pirmą kartą. Tokia išvada galima, kai dėl ankstesnės nusikalstamos veikos kilęs baudžiamasis teisinis santykis yra visiškai pasibaigęs, pavyzdžiui, kai asmuo už anksčiau padarytą nusikaltimą buvo nuteistas, tačiau teistumas yra išnykęs arba panaikintas, nors asmuo padarė dvi pakartotinas veikas, tačiau dėl pirmosios suėjo patraukimo baudžiamojon

²⁰ Teismų praktikos taikant bausmių vykdymo atidėjimą apžvalga., p. 1.

http://serveris2000/Litlex/LL.DLL?Tekstas=1?Id=122295&Zd=&BF=1>X=P42972_82_1

atsakomybėn senaties terminas ir kt. Tokiais atvejais laikoma, kad asmuo nusikalto pirmą kartą. Ši aplinkybė sudarė prielaidą teismams iki atleisti nuo bausmės vykdymo asmenis, jau turėjusius padarytas nusikalstamas veikas anksčiau. Pavyzdžiui, Čiobiškio specialiuose vaiko auklėjimo ir globos namuose 2007 m. gyveno du nepilnamečiai, iš kurių vienas anksčiau buvo padaręs 3, kitas - 2 nusikalstamas veikas, tačiau teismų buvo atleisti nuo bausmės vykdymo ir atsiųsti į vaiko socializacijos centrą. 2008 m. gegužės mėn. 20 d. Lietuvos Aukščiausiasis teismas priėmė nutartį, kuria išaiškino, jog „gramatinis ir sisteminis baudžiamojo įstatymo aiškinimas leidžia daryti išvadą, jog kelių pakartotinių nusikalstamų veikų padarymas pašalina galimybę pripažinti asmenį nusikaltusiu pirmą kartą“.²¹ Todėl nepilnamečiai pirmą kartą laikomas padariusiu nusikalstamą veiką, jeigu pripažįstama, kad jis, nebūdamas anksčiau nusikaltęs, yra padaręs tik vieną arba kelias nusikalstamas veikas, kurios viena kitos atžvilgiu nėra pakartotinės ir sudaro idealią sutaptį. Ši nutartis turėtų įpareigoti teismus, taikant BK 93 str. laikytis vieningos praktikos.

2.2. Nepilnamečių nusikalstamumo tendencijos

Nepilnamečių padarytų nusikalstamų veikų ir nuteistų pagal teismų paskirtas bausmes statistikos analizė (žr. 1 ir 2 lenteles) atskleidžia nuteistų nepilnamečių skaičiaus mažėjimo tendenciją. Pavyzdžiui, 2007 m., lyginant su 1998 m., bendras nuteistųjų nepilnamečių skaičius, sumažėjo 44 proc. Taip pat pastebima nuteistų, atidedant bausmę ar atleidžiant nuo bausmės vykdymo, nepilnamečių lyginamosios dalies visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu, sumažėjimo tendencija. Jei 1998 -2004 metais nuteistų, atidedant bausmę, nepilnamečių dalis sudarė apie 60 proc. visų nuteistųjų nepilnamečių, tai nuo 2005 metų ši dalis sumažėjo iki 35 proc. Atkreiptinas dėmesys į mažėjantį atleidžiamų nuo bausmės nuteistų nepilnamečių skaičių. 2001 m. tokie nepilnamečiai sudarė 8 proc. visų nuteistųjų, o nuo 2004 m. - 1-2 proc.

2 lentelė. Nuteisti nepilnamečiai asmenys pagal teismų paskirtas bausmes

Metai	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Iš viso nuteista nepilnamečių, iš jų:	2121	2239	2799	2624	2571	2269	1690	1424	1284	1189	-
- atidedant bausmės vykdymą;	1316	1670	1171	1721	1604	-	1045	405	449	400	430
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu, %</i>	62,0	74,6	41,8	65,6	62,4	-	61,8	28,4	35,0	33,6	34,8
- atleidžiant nuo bausmės;	43	44	635	213	147	-	32	16	9	9	10
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	2	2	23	8	6	-	2	1	1	1	1,4
- nuteistų viešųjų teisių atėmimu;	-	-	-	-	-	2	1	2	0	0	1
- nuteistų viešaisiais darbais;	-	-	-	-	-	113	96	28	21	8	12

²¹ Lietuvos Aukščiausiojo teismo 2008-05-20 d. nutartis *Nepilnamečio atleidimas nuo baudžiamosios atsakomybės / Baudžiamoji byla Nr. 2K-P-85/2008.*

http://serveris2000/Litlex/LL.DLL?Tekstas=1?Id=122295&Zd=&BF=1>X=P42972_87_1

<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	-	-	-	-	-	5,0	5,7	2,0	1,6	0,7	1,1
- nuteistų pataisos darbai; ²²	22	15	18	13	14	-	-	-	-	-	-
- nubaustų bauda;	74	12	16	27	35	80	109	114	66	45	-
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	3,5	0,5	0,6	1,0	1,4	3,5	6,4	8,0	5,1	3,8	-
- nuteistų laisvės apribojimu;	-	-	-	-	-	110		329	333	360	352
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	-	-	-	-	-	4,8		23,1	25,9	30,3	31,2
- nuteistų areštu;	-	-	-	-	-	283	448	145	50	51	-
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	-	-	-	-	-	12,5	26,5	10,2	3,9	4,3	-
- nuteistų terminuotu laisvės atėmimu	666	498	987	691	824	1681	1037	802	760	731	-
<i>Lyginamoji dalis visų nuteistų nepilnamečių atžvilgiu %</i>	31,4	22,2	35,3	26,3	32,0	74,1	61,4	56,3	59,2	61,5	-

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis Nusikalstamumo prevencijos Lietuvoje centro duomenimis.
<http://www.nplc.lt/sena/stat/asm/asm9.htm>

Nuteistųjų nepilnamečių skaičiaus sumažėjimas ir stabilizavimasis JT tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto nuostatų įgyvendinimo Lietuvos Respublikos antrojoje ataskaitoje pateikiamas kaip vykdomos socialinės politikos ir prevencinio darbo gerėjimo bei nuo 2003 m. pasikeitusios nusikalstamų veikų registracijos ir apskaitos tvarkos rezultatas.^{23, 24} Tačiau, kita vertus, faktas, jog ištirtų nusikalstamų veikų skaičius viršija nepilnamečiams pareikštų kaltinimų padarius nusikalstamą veiką skaičių bei nuteistų, atidedant bausmę ar atleidžiant nuo bausmės vykdymo, nepilnamečių dalies mažėjimas leidžia įžvelgti ir kitas nepilnamečių kriminalinės veiklos tendencijas.

Nepilnamečių padaromos nusikalstamos veikos tapo sunkesnės, dažniau jie teisiami, atlikę nusikalstamą veiką pakartotinai, sunkinančiomis aplinkybėmis arba už kelis teisės pažeidimus. Taip pat ne mažą dalį nusikalstamų veikų atlieka neturintys 14 metų vaikai, kurie netraukiami baudžiamojon atsakomybėn. Pavyzdžiui, 2007 m. iš visų nepilnamečių, kuriems buvo pateikti kaltinimai padarius nusikalstamą veiką, 8,4 proc. buvo kaltinami ją padarę pakartotinai, 19,6 proc. būdami neblaivūs ar apsvaigę nuo narkotinių medžiagų. Tai, kad nepilnamečiai vis daugiau atlieka sunkių kriminalinių nusikaltimų, rodo didėjantis skaičius įkaltintų nepilnamečių, kuriems skiriamos ilgesnės trukmės bausmės (žr. 3 lentelė).

²² Nuo 2003 m. gegužės 1 dienos įsigaliojus naujam Lietuvos Respublikos Baudžiamajam kodeksui tokia bausmės rūšis (pataisos darbai) nenumatyta.

²³ Nuo 2003-05-01 įsigaliojo naujieji Lietuvos Respublikos Baudžiamasis kodeksas, Baudžiamojo proceso kodeksas ir Bausmių vykdymo kodeksas; pasikeitė nusikalstamų veikų registracijos ir apskaitos tvarka; nusikalstamos veikos = nusikaltimai + baudžiamieji nusizengimai.

²⁴ Lietuvos Respublikos II ataskaita apie JT tarptautinių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto nuostatų įgyvendinimą laikotarpiu nuo 2002 -07-01 iki 2008 -12 - 31 /

http://www.socmin.lt/get_file.php?file=bU5acDBKaVlhV1NVMDhWZ25LYkZ3MmlmWjUyWHO1bkttYWVyaYUpYWmtjcWN6R3JOYVpwb3FHbVZuSmZlbn3NYUWxKNlJhSnVhdzVadVozQm5aTVprMDIzR21KeHZnV2FIWjd6RVVjZHZJtcFNvYVdsdHlwREZsWmxpbVdIV2tHVFlhTVNZMDVtZVpxS1oxY2RSekd2RWWhHbWtsS0Naa2NQSmI2TnduSmVkwjUIMkZJ

3 Lentelė. Nuteisti nepilnamečiai įkalinimo įstaigose pagal bausmės trukmę

Bausmės trukmė	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.
iki 6 mėn.	5	3	17	11
nuo 6 mėn. iki 1 m.	14	6	13	11
nuo 1 m. iki 3 m.	72	65	64	82
nuo 3 m. iki 5 m.	18	25	20	26
nuo 5 m. iki 10 m.	14	15	17	13

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

Augantis 14-15 metų nuteistų nepilnamečių bei pristatytų į policijos įstaigas teisės pažeidėjų iki 14 metų amžiaus skaičius, atskleidžia nepilnamečių nusikalstamos veikos „jaunėjimo“ tendenciją. Pavyzdžiui, Lietuvos teismuose nuteisti 14 metų nepilnamečiai 2005 m. sudarė 5,6 proc. visų nuteistų nepilnamečių, 2006 m. – 6,6 proc., 2008 m. – 7,5 proc. Penkiolikmečiai atitinkamai – 16,9 proc., 20,9 proc., 15,3 proc. ir 18,2 proc. Iš visų nepilnamečių, 2005 m. pristatytų į policijos įstaigas, 15,9 proc. sudarė vaikai, neturintys 14 metų amžiaus, 2006 m. tokių vaikų buvo – 16,8 proc., 2007 m. – 17,0 proc., ir 2008 m. – 16,5 proc. vaikų.

Atskleistos nepilnamečių nusikalstamos veikos tendencijos leidžia paaiškinti ir nuteistų, atidedant bausmės vykdymą ar atleidžiant nuo jos, nepilnamečių dalies iš visų nuteistų nepilnamečių mažėjimą. BK 92 ir 93 straipsniuose įtvirtintos bausmių vykdymo atidėjimo ir atleidimo nuo bausmės sąlygos neleidžia teismams, skiriant nuteistiems nepilnamečiams bausmes, pritaikyti šių straipsnių nuostatų dėl nepilnamečių padarytų sunkių kriminalinių nusikaltimų arba atliktų po kelias pakartotinas nusikalstamas veikas.

Išvados

1. Nepilnamečių kriminalinės justicijos politika 1990-2000 metais nepajėgė sustabdyti augančio vaikų nusikalstamumo šalyje ir sudarė prielaidas ne tik gilėti senoms nepilnamečių nusikalstamumo tendencijoms, bet ir atsirasti naujoms. Nepilnamečių nusikalstamumo augimas bei prevencinių priemonių taikymo praktikos netobulumas suponavo būtinybę reformuoti nepilnamečių kriminalinės justicijos sistemą.

2. Naujojo LR Baudžiamojo kodekso normose, reglamentuojančiose nepilnamečių baudžiamąją atsakomybę, atsispindėjo siekis suvokti nepilnamečių baudžiamąją atsakomybę ne vien kaip bausmių administravimo ar vykdymo priemonę, bet labiau kaip jaunų teisės pažeidėjų resocializacijos ir rehabilitacijos galimybę. Teismai, bylose nustatę BK 92 ir 93 straipsnių taikymo sąlygas, paprastai atideda bausmės vykdymą arba atleidžia nuo jos nepilnamečius. Tačiau nevienoda teismų praktika suvokiant kai kurias įstatyme nustatytas bausmės vykdymo atidėjimo ar atleidimo nuo jos sąlygas sudaro prielaidas riboti teisingumo įgyvendinimo galimybes arba pažeisti nusikalstamas veikas padariusių vaikų teises. Dėl nepakankamai

išvystyto minimalios priežiūros priemonių įgyvendinimo tinklo savivaldybėse, palyginti retai skiriami nepilnamečiams viešieji darbai, baudos, laisvės apribojimas ir kitos švelnesnės už laisvės atėmimą bausmės.

3. Lietuvoje pastebima nuteistų nepilnamečių skaičiaus mažėjimo tendenciją, tačiau jų padaromos nusikalstamos veikos tapo sunkesnės, dažniau jie teisiami, atlikę nusikalstamą veiką pakartotinai, sunkinančiomis aplinkybėmis arba už kelis teisės pažeidimus, išaugo nusikalstamas veikas atliekančių vaikų iki 14 metų skaičius. Šios aplinkybės riboja teismų galimybes taikyti BK 92 ir 93 straipsnius.

Literatūra

- Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Vilnius: Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, 1999.
- Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas, patvirtintas 2000 m. rugsėjo 26 d. įstatymu Nr. VIII-1968. Valstybės žinios, 2000, Nr. 89-2741.
- Lietuvos Respublikos Seimo įstatymas *Dėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos ratifikavimo*. Valstybės žinios, 1995, Nr. 60-1501.
- Lietuvos Respublikos vaiko teisių pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 33-807.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. kovo 6 d. Nutarimas Nr. 197 „Dėl Vaikų ir paauglių nusikalstamumo prevencijos nacionalinės programos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 40-1073.
- Lietuvos Respublikos vyriausybės 2004 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. 600 „Dėl nepilnamečių justicijos 2004 - 2008 metų programos patvirtinimo“. Valstybės Žinios, Nr. 83 – 3008.
- Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos komentaras. CRC/C/LTU/2, 2006 m. kovo 17d. [http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into\[0\]=index&tmpl_name\[0\]=m_site_index2&tmpl_into\[1\]=middle&tmpl_id\[1\]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666](http://www.socmin.lt/l.php?tmpl_into[0]=index&tmpl_name[0]=m_site_index2&tmpl_into[1]=middle&tmpl_id[1]=132&m_e_id=9&menu_i_id=666)
- Lietuvos Respublikos II ataskaita apie JT tarptautinių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto nuostatų įgyvendinimą laikotarpiu nuo 2002-07-01 iki 2008 – 12 – 31 / http://www.socmin.lt/get_file.php?file=bU5acDBKaVlhV1NVMDhWZ25LYkZ3MmlmWjUyWHo1bkttYWVaYUpYWmtjcWN6R3JOYVpwb3FHbVZuSmZib3NYUWxKNIJhSnVhdzVadVozQm5aTVprMDIzR21KeHZnV2FIWjd6RvVjZHZtcFNVYVdsdHlwREZsWmxpbVdlV2tHVFlhTVNZMDVtZVpxS1oxY2Rsek2RWhHbWtsS0Naa2NQSmI2TnduSmVkJwUIMkZ
- Nacionalinio nusikaltimo prevencijos Lietuvoje centras. Nepilnamečių justicijos 1999-2002 metų programa, http://www.nplc.lt/sena/pr13/program_dok/47.doc (2010.03.12)
- Lietuvos Aukščiausiojo teismo 2008-05-20 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-P-85/2008. http://serveris2000/Litlex/LL.DLL?Tekstas=1?Id=122295&Zd=&BF=1>x=P42972_87_1
- Teismų praktikos taikant bausmių vykdymo atidėjimą apžvalga. http://serveris2000/Litlex/LL.DLL?Tekstas=1?Id=122295&Zd=&BF=1>x=P42972_82_1
- Zarasų rajono apylinkės teismo 2006 m. gruodžio 13 d. nuosprendis, baudžiamojoje byloje Nr. 1-100-310/2006.
- Babachinaitė G. Socialiniai pokyčiai ir nusikalstamumas // Jurisprudencija:

mokslo darbai, 2000. Nr. 15(7). P. 128-136.
Prevenција. Policija ir visuomenė. Informacinis leidinys. Policijos departamentas prie VRM ir Nusikaltimo prevencijos Lietuvoje centras. 2006 m., Nr.3.
Vaikų nusikalstamumas 2010.01.01 Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/7_Nusikalst20100210.doc
Vilkas A., Bergmanis D. Nusikalstamumo tendencijos įžengiant į trečiąjį tūkstantmetį ir nusikalstamumo prevencijos problemos // Jurisprudencija: mokslo darbai, 1999. Nr. 13 (3). P. 83-75.

IMPLEMENTATION ISSUES OF THE JUVENILE CRIMINAL JUSTICE REFORM

Kęstutis Vitkauskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

***Summary.** The legal and administrative implementation issues of the juvenile criminal justice reform are analyzed in the article, based on different legal documents, provisions of the UN Convention on the Rights of the Child, the records of the Crime Prevention Centre in Lithuania, the data of the Children's Rights Protection Departments and court practice. The causes of the juvenile justice reform are revealed, the proceedings of its implementation, the legal regulation of the prosecution and enforcement of justice on juveniles who have committed crimes and offences are discussed, the problems of exercise of the educative impact means are disclosed.*

In conclusion is stated that due to certain legal regulation imperfections and incompleteness and absence of united court practice the development of service system of child's minimal and medium supervision in the counties is insufficient. Due to all mentioned reasons and the incompleteness of the work of all institutions the reform of juvenile criminal justice is implemented not effectively.

***Keywords.** Juvenile justice reform, children's rights, Children's Rights Protection Department*

Kęstutis Vitkauskas, Mykolas Romeris universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: teisės sociologija.

Kęstutis Vitkauskas, Mykolas Romeris University, Faculty of Public Security, Department of Police Activities, Associated Professor. Research interests: sociology of law.

POLICIJOS PAREIGŪNŲ PROFESINIO PERVARGIMO SĄSAJOS SU DARBO IR ŠEIMOS SĄVEIKOS YPATUMAIS

Auksė Endriulaitienė, Dovilė Bubnienė

Vytauto Didžiojo universiteto
Socialinių mokslų fakulteto Bendrosios psichologijos katedra
K. Donelaičio g. 52, LT - 44244 Kaunas, Lietuva
Telefonas (8 37) 327824
Elektroninis paštas a.endriulaitiene@smf.vdu.lt

Pateikta 2010 m. kovo 20 d., parengta spausdinti 2010 m. kovo 25 d.

Anotacija. Straipsnyje pateikiami policijos pareigūnų apklausos apie profesinio pervargimo ir darbo-šeimos sąveikos ypatumų sąsajas rezultatai. Profesinis pervargimas šiame tyrime apibrėžiamas kaip darbuotojo būseną, susidedanti iš emocinio išsekimo, cinizmo bei profesinių siekių nuvertinimo. Tyrimu siekta nustatyti policijos pareigūnų patiriamą profesinio pervargimo lygį, priklausomai nuo sociodemografinių charakteristikų – lyties, amžiaus, išsilavinimo, šeimyninės padėties ir kitų. Taip pat siekta ištyti, ar policijos pareigūnų patiriamas profesinis pervargimas yra susijęs su pozityvia arba negatyvia darbo – šeimos sąveika ir ar šios sąveikos ypatumai gali prognozuoti policijos pareigūnų profesinį pervargimą.

Tyrimo rezultatai atskleidė, kad vienas iš profesinio pervargimo komponentų – cinizmas – yra susijęs su lytimi, amžiumi ir darbo pobūdžiu. Vyrai pareigūnai pasižymi aukštesniu cinizmo darbe lygiu nei moterys, jaunesni pareigūnai pasižymi aukštesniu cinizmo lygiu nei vyresni policijos pareigūnai, kriminalinės policijos pareigūnai pasižymi aukštesniu cinizmo lygiu nei administracinę darbą dirbantys pareigūnai. Nustatyta, kad stiprėjant darbo – šeimos konfliktui, didėja policijos pareigūnų profesinis pervargimas, o didėjant pozityviai darbo – šeimos sąveikai, profesinis policijos pareigūnų pervargimas mažėja. Sukurti profesinio policijos pareigūnų pervargimo prognostiniai modeliai, leidžiantys teigti, jog darbo – šeimos sąveikos ypatumai yra svarbūs, bandant prognozuoti policijos pareigūnų profesinio pervargimo didėjimą.

Reikšminiai žodžiai: profesinis pervargimas, emocinis išsekimas, cinizmas, profesinių siekių nuvertinimas, darbo-šeimos konfliktas, pozityvi darbo-šeimos sąveika.

Įvadas

Įvairūs tyrimai atskleidžia, jog tų profesijų atstovai, kurie savo darbe kasdien tiesiogiai turi bendrauti su žmonėmis, išgyvena didesnę psichologinę įtampą, todėl jie greičiau patiria profesinį pervargimą.¹ Manoma, jog darbuotojai, kurių profesija reikalauja pasirūpinti kitų gerove, per tam

¹ Burke R.J., Mikkelsen A. (2006). Burnout Among Norwegian Police Officers: Potential Antecedents and Consequences. *International Journal of Stress Management*. Vol. 13, No. 1, 64–83; Evers W.J.G., Brouwers A., Tomic W. (2002). Burnout and self-efficacy: A study on teachers' beliefs when implementing an innovative educational system in the Netherlands. *British Journal of Educational Psychology* (2002), 72, 227–243; Maslach Ch., Jackson S. E., Leiter M. P. (1996). Maslach Burnout Inventory. Third Edition. Mountain View, California; Pacevičius J. (2006). Profesinis perdegimas kaip organizacinės elgsenos problema. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006. 2 (7), 125-129.

tikrą laiko tarpą išnaudoja savo teigiamų emocijų išteklius, o jei tokia būseną tęsiasi ilgai, galimas ir visiškas išsekimas ar net depresija.² Tie, kurie savo darbe sprendžia klientų psichologines, socialines ir fizines problemas, dažnai susiduria su tokiais jausmais kaip nusivylimas, baimė, neviltingas, pyktis. Dažnai problemos nėra sprendžiamos lengvai ir paprastai, todėl situacija tampa dviprasmiška ar frustruojanti. Asmenims, kurie dirba ir toliau, nepaisydami savo savijautos, stresas tampa chronišku ir padeda išsivystyti profesiniam pervargimui.³

Profesinį pervargimą C. Maslach (1996) apibrėžė kaip darbuotojo patiriamą būseną, kurią apibūdina emocinis išsekimas, cinizmas bei asmeninių profesinių siekių nuvertinimas. Emocinis išsekimas pasireiškia persidirbimo pojūčiu, abejingumu, fiziniu ir psichiniu išsekimu, dėl to kilusiu nesugebėjimu vykdyti darbe keliamų reikalavimų. Cinizmas pasireiškia atsainiu, neigiamu požiūriu į atliekamą darbą, pareigas ir abejinga ar negatyvia reakcija į aptarnaujamąjį kontingentą. Trečioji pervargimo sindromo dalis - profesinių siekių nuvertinimas - atspindi subjektyvų nekompetetingumo pojūtį, savo galimybių ribojimą, pasiekimų bei darbo efektyvumo trūkumą.

Policijos pareigūno darbas priskiriamas toms profesijoms, kai tenka nuolat bendrauti su žmonėmis, dažniausiai - įtemptomis, sudėtingomis sąlygomis. Selye policijos pareigūnų darbą apibrėžė kaip keliantį patį didžiausią stresą iš visų profesijų pasaulyje.⁴ Dirbantys policininko darbą žmonės dažnai susiduria su žiauriais nusikaltimais, neigiama visuomenės nuomone, viršvalandžiais ir pan., todėl tikėtina, kad jie dažnai patiria įvairių profesinio streso formų. Daugybė išgyvenimų ir neigiamų emocijų, nuolatinė įtampa, sprendžiant konfliktines situacijas, pastovus būdravimas, reikalavimas būti visad pasirengusiam tuoj pat reaguoti į iškvietus, gali silpninti policijos pareigūno psichologines jėgas ir padėti vystyti profesiniam pervargimui. Gilėjant jam, atsiranda didesnė klaidų tikimybė, prastėja darbo kokybė ir tarpusavio santykiai, tiek darbe, tiek šeimoje. Kadangi problema tiek darbdaviui, tiek pačiam darbuotojui yra labai aktuali ir galinti sukelti nepageidaujamas pasekmes, įvairūs moksliniai bei praktiniai psichologijos tyrimai analizuoja, kokie veiksniai yra svarbiausi policijos pareigūnų profesinio pervargimo atsiradimui. Ieškoma sociodemografinių charakteristikų, asmenybės bruožų, įvairių emocijų, organizacinių charakteristikų sąsajų su skirtingais pareigūnų profesinio pervargimo komponentais.

² Maslach Ch., Jackson S. E., Leiter M. P. (1996). *Maslach Burnout Inventory*. Third Edition. Mountain View, California.

³ *Ibid.*

⁴ Violanti M. J., Andrew E. M., Dorn J., Hartley T., Miller D. B. (2006). Posttraumatic Stress Symptoms and Subclinical Cardiovascular Disease in Police Officers. *International Journal of Stress Management*. 2006, Vol. 13, No. 4, 541–554.

Pastaruoju metu profesinio pervargimo tyrimų kontekste labai dažnai minimas darbo ir šeimos konfliktas, kaip viena iš itin svarbių profesinio pervargimo priežasčių.⁵ Jei darbuotojas nesugeba derinti darbo bei šeimos vaidmenų, jis patiria didelę įtampą. Policijos pareigūno darbas, daugelio mokslininkų nuomone, nėra palankus pasitenkinimą teikiantiems šeimyniniams ryšiams.⁶ Pareigūnai dažnai dirba pamainomis, turi dirbti viršvalandžius, jiems tenka vyksti į netikėtus iškvietimus. Pati policijos kultūra, anot Burke, Mikkelsen (2004) neretai kertasi su šeimos interesais. Todėl daugelis tyrimų atskleidžia, kad policijos pareigūnų tarpe skyrybos yra dažnesnės nei kitų profesijų atstovų grupėse,⁷ aukšti darbo reikalavimai turi neigiamą įtaką policijos pareigūno šeimos funkcionavimui ir pasitenkinimui šeimyniniais santykiais,⁸ o tai skatina profesinio pervargimo atsiradimą. Mokslininkų nuomone, neretai pareigūnų sociodemografinės charakteristikos yra mažiau svarbios patiriamam darbo - šeimos konfliktui ir profesiniam pervargimui negu darbinės aplinkos veiksniai, tokie kaip pamaininis darbas.⁹

Nežiūrint į tai, jog darbas ir šeima gali pozityviai įtakoti vienas kitą, tyrėjai daugiau dėmesio skiria neigiamiems šios sąveikos padariniams, kai darbo vaidmens reikalavimai trukdo atlikti šeimos vaidmens lūkesčius arba kai šeimos reikalavimai trukdo įvykdyti darbo reikalavimus. Žinoma, neigiamos darbo – šeimos konflikto pasekmės yra aktualesnės tiek darbdaviui, tiek pareigūnui, todėl tyrimų pozityvios darbo šeimos sąveikos bei pareigūnų psichologinės gerovės srityje trūksta, tačiau pozityvi darbo – šeimos sąveika gali būti svarbi prevencinė priemonė darbuotojų profesiniam pervargimui išvengti. Todėl tiek neigiamų, tiek teigiamų psichologinių darbo – šeimos sąveikos aspektų tyrimai yra aktualūs.

Šio darbo tikslas - nustatyti policijos pareigūnų profesinio pervargimo lygį bei paplitimą skirtingose lyties, amžiaus, išsilavinimo ir darbo pobūdžio grupėse, bei analizuoti sąsajas tarp darbo – šeimos sąveikos pobūdžio bei profesinio pervargimo. Keliami prielaida, kad policijos pareigūnai vyrai, jaunesni ir neturintys šeimos pareigūnai, dirbantys administracinį, o ne tiesioginį kriminalinį darbą, pasižymi mažesniu profesinio pervargimo lygiu nei policijos pareigūnės moterys, vyresni ar turintys šeimas pareigūnai bei dirbantys kriminalinėje policijoje. Taip pat keliami hipotezė, kad stiprėjant patiriamam darbo – šeimos konfliktui profesinio pervargimo lygis didėja, tuo tarpu atsirandant pozityviai darbo – šeimos sąveikai, pareigūnų

⁵ Burke R.J., Mikkelsen A. (2006). Burnout Among Norwegian Police Officers: Potential Antecedents and Consequences. *International Journal of Stress Management*. Vol. 13, No. 1, 64–83; Dierdoff E. C., Ellington J. K. (2008). It's the Nature of the Work: Examining Behavior-Based Sources of Work-Family Conflict Across Occupations. *Journal of Applied Psychology*, 2008, Vo. 93 No.4, 883 - 892.

⁶ *Ibid.*

⁷ Abdollahi A. K. (2002). Understanding police stress research. *Journal of Forensic Psychology Practice*. 2002, 1, 1–24.

⁸ Burke R.J., Mikkelsen A. (2006). Burnout Among Norwegian Police Officers: Potential Antecedents and Consequences. *International Journal of Stress Management*. Vol. 13, No. 1, 64–83.

⁹ *Ibid.*

profesinio pervargimo lygis mažėja. Tyrimu taip pat siekiama patikrinti prielaidą, kad darbo ir šeimos sąveikos ypatumai yra ne tik susiję su policijos pareigūnų patiriamu profesiniu pervargimu, bet ir yra veiksniai, galintys jį prognozuoti.

1. Tyrimo procedūra

Tiriamieji. Tyrime dalyvavo 222 Kauno miesto bei rajono ir Alytaus miesto policijos pareigūnai (110 vyrų ir 112 moterų). Tiriamieji buvo atrinkti, taikant „patogiosios“ imties sudarymo principą. Buvo išdalinta 250 anketų, iš jų tinkamomis tyrimui laikomos 222, anketų grįžtamumas – 89 proc. Jauniausias tiriamasis yra 20 m. amžiaus, vyriausias - 61 m., tiriamųjų amžiaus vidurkis $M = 32$. Toliau, duomenis analizuojant, tiriamieji buvo suskirstyti į dvi amžiaus grupes pagal amžiaus vidurkį (t.y., 20-32 m. ir 33-61 m).

Beveik pusė tiriamųjų buvo įgiję aukštąjį išsilavinimą (101), vidurinį išsilavinimą turi 65, aukštesnįjį - 55 tiriamieji. Vienas tiriamasis nurodė turintis nebaigtą aukštąjį išsilavinimą.

Pagal šeimyninę padėtį tiriamieji suskirstyti į keturias grupes: netekėjusi/nevedęs, ištekėjusi/vedęs, išsiskyrusi/-ęs, našlė/-ys. Daugiausiai tiriamųjų yra ištekėjusios/vedę (106), netekėjusios/nevedę nurodė 87 tiriamieji, išsiskyrusios/-ę - 24 tiriamieji, o našlė/-ys yra 5 tiriamieji. Toliau tyrime, duomenis analizuojant, tiriamieji suskirstyti į dvi grupes: pirmajai grupei priklauso vedę (ištekėjusios), antrajai visi kiti. Daugiau kaip pusė tiriamųjų nurodė gyvenantys kartu su vaikais (113), likusi dalis - be vaikų.

Daugiausiai tiriamųjų priklauso vidurinei policijos pareigūnų grandžiai (139), pirminei priklauso 62, aukštesniajai - 17, o aukščiausiajai grandžiai nepriklauso nė vienas tyrime dalyvavęs policijos pareigūnas. Tiriamiesiems taip pat pateiktas klausimas apie jų darbo pobūdį. Viešojoje (uniformuotoje) policijoje dirba didžioji dalis respondentų - 155, kriminalinėje policijoje – 29 (iš jų 12 moterų), o administracinį darbą dirbantys nurodė 37 tiriamieji (iš jų 30 moterų). Didžioji dalis tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų dirba miesto vietovėje (172), rajone - 49, o vienas tiriamasis vietos nenurodė.

Tiriamieji taip pat suskirstyti į grupes pagal jų turimą darbo stažą. Daugiausiai tiriamųjų priklauso trečiajai grupei (11 - 20 m.) - 87, tik šiek tiek mažiau (80) pirmajai (darbo stažas nuo 1 iki 5 m.). Antrajai (6 - 10 m.) ir ketvirtajai (21 ir daugiau m.) grupėms priklauso atitinkamai 35 ir 20 tiriamųjų. Tiriamųjų darbo stažo vidurkis 11 metų. Analizuojant duomenis, tiriamieji suskirstyti į dvi grupes pagal jų turimą darbo stažą: iki 11 metų imtinai ir turintys didesnę darbo stažą nei 11 metų.

Statistinei duomenų analizei naudoti tokie metodai: aprašomoji statistika, Mann - Whitney U testas nepriklausomų imčių vidurkių palyginimui, koreliacinė ir regresinė analizė.

2. Tyrimo metodikos

Profesiniam pervargimui matuoti šiame tyrime naudojama *Maslach's Burnout Index-General Survey* skalė. Jos naudojimui gautas autorinių teisių agentūros leidimas. Iš anglų kalbos vertė ir dvigubą vertimą atliko D. Bubnienė ir K. Ait Youcef. Ši skalė susideda iš trijų subskalių: emocinio išsekimo (jį nurodo 9 skalės teiginiai), cinizmo (nurodo 5 skalės teiginiai) ir profesinių siekių nuvertinimo (nurodo 8 teiginiai). Aukštesni visų subskalių balai reiškia didesnę profesinį pervargimą (emocinį išsekimą, cinizmą ir profesinių siekių nuvertinimą). Klausimyno vidinis patikimumas Kronbach'o alfa 0,88. Vidinio subskalių patikimumo rodikliai tokie: emocinio išsekimo Kronbach'o alfa 0,89, cinizmo – 0,76, profesinių siekių nuvertinimo – 0,83.

Darbo-šeimos sąveikos pobūdžiui įvertinti naudotas klausimynas *Survey Work-Home Interaction* (SWING). Klausimyną sudarė Geurts ir kt.¹⁰ Šio metodo naudojimui gautas autorės leidimas, iš anglų kalbos metodą išvertė ir dvigubą vertimą atliko A. Endriulaitienė ir D. Žilinskaitė (VDU Psichologijos katedra). Klausimynas skirtas matuoti darbo ir šeimos vaidmenų sąveikai. Jį sudaro 27 klausimai. Klausimyno vidinis patikimumas yra 0,85 (Cronbach'o alfa). Darbo-šeimos konflikto skalės Cronbach'o alfa 0,91, o darbo - šeimos pozityvios sąveikos patikimumas 0,87.

3. Tyrimo rezultatai

Sociodemografiniai profesinio policijos pareigūnų pervargimo ypatumai. Pirmiausia buvo analizuojami visos tiriamųjų imties profesinio pervargimo komponentų (emocinio išsekimo, cinizmo, profesinių siekių nuvertinimo) vidurkiai. Rezultatai pateikti 1-oje lentelėje.

1 lentelė. Visos tiriamųjų imties profesinio pervargimo vidurkiai.

Kintamieji	Emocinis išsekimas	Cinizmas	Profes. siekių nuvert.
Bendras imties vidurkis ± stand.nuokr.	16,13 ± 10,664	7,62 ± 6,423	14,41 ± 9,608

Palyginus gautus rezultatus su skalės autorių C. Maslach, S. E. Jackson, M. P. Leiter (1996) pateiktais duomenimis, galima teigti, jog šio tyrimo visos imties tiriamųjų emocinis išsekimas, cinizmas ir profesinių siekių nuvertinimas yra vidutinio lygio. Profesinio pervargimo skalės autoriai taip pat yra suskirstę įvairių profesijų darbuotojų patiriamą profesinį pervargimą į

¹⁰ Geurts, Taris et al (2005). Work-home interaction from a work psychological perspective: Development and validation of a new questionnaire, the SWING. *Work & Stress, October-December 2005; 19(4): 319-339.*

žemą, vidutinį ir aukštą lygius. Remiantis jų pateiktomis normomis, buvo rastas toks šiame tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų patiriamo emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo procentinis pasiskirstymas pagal lygius (2 lentelė):

2 lentelė. Policijos pareigūnų procentinis pasiskirstymas pagal jų patiriamą profesinį pervargimą.

Emocinis išsekimas	Lygis	Žemas ≤16	Vidutinis 17-27	Aukštas ≥28
	Procentai	54,1	29,7	16,2
Cinizmas	Lygis	Žemas ≤5	Vidutinis 6-10	Aukštas ≥11
	Procentai	42,3	28,4	29,3
Prof.siekių nuvertinimas	Lygis	Žemas ≥15	Vidutinis 9-14	Aukštas ≤8
	Procentai	45	24,4	30,6

Analizuojant gautus profesinio pervargimo procentinio pasiskirstymo duomenis pagal lygius (2 lentelė), randame, jog net 54, 1 proc. šiame tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų pasižymi žemu emocinio išsekimo lygiu, 42,3 proc. policijos pareigūnų pasižymi žemu cinizmo lygiu ir 45 proc. – žemu profesinių siekių nuvertinimo lygiu. Palyginus nedaug tiriamųjų (16, 2 proc.) nurodo aukštą emocinio išsekimo lygį. Tačiau beveik po trečdalį tiriamųjų pasižymi aukštu cinizmo (29,3 proc.) ir profesinių siekių nuvertinimo lygiu (30,6 proc.).

Siekiant nustatyti profesinio policijos pareigūnų pervargimo skirtumus ir tendencijas, susijusias su sociodemografinėmis charakteristikomis, buvo lyginami vidurkiai ir vidutiniai požymio rangai. Profesinis pervargimas buvo lyginamas skirtingos lyties, amžiaus, išsilavinimo, šeimyninės padėties, skirtingo statuso, darbo pobūdžio, darbo stažo, taip pat gyvenančių kartu su vaikais ir be jų policijos pareigūnų grupėse. 3 lentelėje pateikti profesinio policijos pareigūnų pervargimo rezultatai pagal sociodemografines charakteristikas.

3 lentelė. Profesinio pervargimo palyginimas pagal sociodemografines charakteristikas.

Kintamieji		Emocinis išsekimas		Cinizmas		Profes. siekių nuvert.	
		Mann-Whitney vidut. rangai	Vidurkis ± stand.nuokr.	Mann-Whitney vidut. rangai	Vidurkis ± stand.nuokr.	Mann-Whitney vidut. rangai	Vidurkis ± stand.nuokr.
Lytis	Vyrai N=110	108,5	15,51 ± 10,642	120,55	8,45 ± 6,463	112,36	14,37 ± 9,195
	Moterys N=112	114,43	16,73 ± 10,698	102,62	6,80 ± 6,306	110,66	14,45 ± 10,038
	p reikšmė	0,492		0,037		0,843	
Amžius	20-32 N=120	111,3	15,98 ± 10,303	120,02	8,44 ± 6,549	119,05	15,53 ± 9,688

	33-61 N=102	111,74	16,29 ± 11,122	101,48	6,66 ± 6,165	102,62	13,09 ± 9,387
	p reikšmė	0,96		0,031		0,057	
Išsila-	Vidurinis N=65	83,88	16,26±11,292	87,86	8,43±6,987	87,5	14,83±9,831
vinimas	Aukštasis N=101	83,26	15,76±10,497	80,69	7,27±6,224	80,93	13,40±9,592
	p reikšmė	0,935		0,346		0,389	
Šeim. padėtis	Vedę N=106	107,42	15,51±10,611	103,41	6,91±6,422	112,83	14,68±9,926
	Visi kiti N=116	115,23	16,69±10,726	118,9	8,28±6,381	110,29	14,16±9,344
	p reikšmė	0,365		0,072		0,769	
Vaikai	Gyvena kartu N=113	113,15	16,57±11,147	104,73	6,99±6,298	109,8	14,32±10,194
	Negyvena su vaikais N=109	109,79	15,67±10,170	118,51	8,28±6,515	113,26	14,50±9,006
	p reikšmė	0,696		0,109		0,688	
Grandis	Pirminė N=62	37,85	15,1±10,397	39,9	7,06±6,340	39,21	14,53±9,373
	Aukštesnioji N=17	47,85	19,94±11,734	40,38	6,71±4,647	42,88	15,29±7,060
	p reikšmė	0,111		0,938		0,558	
Darbo	Kriminalinė N=29	36,79	18,03±11,384	39,16	9,38±6,549	35,19	15,17±8,856
pobūdis	Administr. N=37	30,92	14,84±9,553	29,07	6,08±4,980	32,18	13,70±8,00
	p reikšmė	0,217		0,034		0,526	
Darbo	≤ 11 metų N=122	109,82	15,87±10,577	114,89	8,07±6,814	116,53	15,22±9,935
stažas	> nei 11 metų N=100	113,55	16,44±10,814	107,37	7,07±5,899	105,36	13,42±9,144
	p reikšmė	0,667		0,384		0,197	

Palyginus policijos pareigūnų profesinį pervargimą pagal lytį, randami vidutinių rangų ir vidurkių skirtumai. Policijos pareigūnių moterų emocinio išsekimo rezultatai aukštesni nei vyrų, taip pat viršija bendrą visos imties vidurkį (žr. 1 lentelę). Tačiau remiantis tyrimo rezultatais nustatyta, kad vyrų ir moterų emocinis išsekimas ir profesinių siekių nuvertinimas statistiškai reikmingai nesiskiria ($p = 0.492$). Tuo tarpu, nagrinėjant cinizmo rezultatus vyrų ir moterų grupėse, rastas statistiškai reikšmingas skirtumas: policijos pareigūnai vyrai cinizmu pasižymi labiau nei policijos pareigūnės moterys ($p = 0.037$). Lentelėje pateikti rezultatai taip pat rodo, jog policijos pareigūnų vyrų cinizmo vidurkis viršija bendrą visos imties tiriamųjų vidurkį.

Mokslinėje literatūroje pateikiami duomenys, kad profesinis pervargimas gali būti susijęs su amžiumi. Nagrinėjant policijos pareigūnų profesinio pervargimo rezultatus skirtingo amžiaus grupėse nustatyta, kad jaunesnių ir vyresnių policijos pareigūnų emocinis išsekimas

nesiskiria ($p=0.96$). Tuo tarpu cinizmo lygis šiose grupėse skiriasi statistiškai reikšmingai – jaunesni policijos pareigūnai yra labiau ciniški nei vyresni ($p = 0,031$). Jaunesnių policijos pareigūnų imtyje taip pat stebimos profesinių siekių nuvertinimo tendencijos ($p = 0.057$).

Kaip matyti iš 3 lentelės, nenustatytas statistiškai reikšmingas emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo skirtumas tarp skirtingo išsilavinimo ir skirtingos šeimyninės padėties policijos pareigūnų ($p>0,05$). Stebima tik statistinė tendencija, jog vedę policijos pareigūnai yra mažiau ciniški ($p = 0,072$). Emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių statistiškai reikšmingų skirtumų nerasta ir lyginant skirtingo statuso bei darbo stažo policijos pareigūnų grupes ($p>0,05$). Vis dėlto, rezultatai atskleidžia, kad pareigūnai, priklausantys aukštesniajai policijos grandžiai, pasižymi aukščiausiu emocinio išsekimo lygiu, lyginant su kitomis sociodemografinėmis grupėmis ($M = 19,94$; $SD = 11,734$).

Tuo tarpu, lyginant policijos pareigūnų cinizmą pagal jų darbo pobūdį, randama, jog dirbantys kriminalinėje policijoje pasižymi didesniu cinizmu lygiu nei dirbantys administracinį darbą ir šis skirtumas yra statistiškai reikšmingas ($p = 0,034$). Reikia pažymėti, jog pareigūnų, dirbančių kriminalinėje policijoje, cinizmo lygis yra pats didžiausias, lyginant su kitomis sociodemografinėmis grupėmis ($M = 9,38$; $SD = 6,549$). Taip pat gana aukštas ir kriminalinės policijos pareigūnų emocinio išsekimo lygis ($M = 18,03$; $SD = 11,384$).

Profesinio pervargimo sąsajos su darbo-šėimos konfliktu ir pozityvia darbo – šėimos sąveika. Toliau tyrime buvo siekiama patikrinti, ar profesinis policijos pareigūnų pervargimas yra susijęs su darbo - šėimos konfliktu ir pozityvia darbo – šėimos sąveika ir koks to ryšio stiprumas. Atlikta koreliacinė analizė, jos rezultatai pateikti 4 lentelėje.

4 lentelė. Profesinio pervargimo ir darbo - šėimos konflikto ryšys.

	Spirmeno koreliacijos koeficiento rezultatai	Emocinis išsekimas	Cinizmas	Profesinių siekių nuvertinimas
Darbo - šėimos konfliktas	r	0,582**	0,444**	0,200**
	p	0,0001	0,0001	0,003
Darbo ir šėimos pozityvi sąveika	r	-0,169*	-0,166*	-0,455**
	p	0,012	0,013	0,0001

** statistiškai reikšmingas ryšys, kai reikšmingumo lygmuo 0,01;

* statistiškai reikšmingas ryšys, kai reikšmingumo lygmuo 0,05.

Nustatyta, kad emocinis išsekimas, cinizmas ir profesinių siekių nuvertinimas susijęs su darbo - šėimos konfliktu. Ryšys tarp darbo - šėimos konflikto ir profesinių siekių nuvertinimo yra silpnas. Spearman'o koreliacijos koeficientas $r = 0,2$ ($p = 0,001$). Ryšys tarp darbo - šėimos

konflikto bei emocinio išsekimo ir cinizmo yra vidutinio stiprumo. Spearman'o koreliacijos koeficientas $r = 0,582$ ir $r = 0,444$. Vadinas, didėjant (mažėjant) policijos pareigūnų patiriamam darbo ir šeimos konfliktui, didėja (mažėja) emocinis išsekimas, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo lygis.

4 lentelėje taip pat matome, jog visi trys profesinio pervargimo komponentai (emocinis išsekimas, cinizmas ir profesinių siekių nuvertinimas) susiję su darbo-šeimos pozityvia sąveika. Ryšys tarp darbo-šeimos pozityvios sąveikos ir profesinių siekių nuvertinimo yra vidutinio stiprumo. Spearman'o koreliacijos koeficientas $r = -0,455$ ($p = 0,001$). Ryšys tarp darbo-šeimos pozityvios sąveikos bei emocinio išsekimo ir cinizmo yra silpnas. Spearman'o koreliacijos koeficientas $r = -0,169$ ($p = 0,012$) ir $r = -0,166$ ($p = 0,013$). Taigi, koreliacinė analizė parodė, jog didėjant (mažėjant) policijos pareigūnų patiriamai darbo ir šeimos pozityviai sąveikai, mažėja (didėja) emocinis išsekimas, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo lygis.

Profesinio pervargimo prognostiniai modeliai. Siekiant patikrinti prielaidą, kad darbo ir šeimos sąveika yra ne tik susijusi, bet ir gali prognozuoti policijos pareigūnų profesinį pervargimą, atlikta regresinė analizė ir kiekvienam profesinio pervargimo komponentui atskirai sukurti prognostiniai modeliai. Visi modeliai pasižymi statistiniu reikšmingumu (jų F kriterijaus $p = 0,0001$). Durbin - Watson ir VIF kriterijai, taip pat standartizuotų liekanų grafikai taip pat patvirtina prognostinių modelių statistinį reikšmingumą. Nepriklausomų kintamųjų įtraukimas į prognostinius modelius vertinamas pagal jų statistinį reikšmingumą ($p = 0,05$). Šių modelių statistika pateikta 5 lentelėje.

5 lentelė. Prognostiniai policijos pareigūnų profesinio pervargimo modeliai.

Priklausomas kintamasis	Prognostiniai modeliai	B	Beta	t	p	R	R ²
Emocinis išsekimas	Darbo-šeimos konfliktas	0,873	0,604	11,211	0,0001	0,604	0,365
	Darbo-šeimos konfliktas Darbo-šeimos pozityvi sąveika	0,860 -0,189	0,595 -0,118	11,111 -2,213	0,0001 0,028	0,615	0,379
Cinizmas	Darbo-šeimos konfliktas	0,442	0,509	8,740	0,0001	0,509	0,259
	Darbo-šeimos konfliktas Darbo-šeimos pozityvi sąveika	0,432 -0,140	0,497 -0,146	8,630 -2,534	0,0001 0,012	0,529	0,280
Profesinių siekių nuvert.	Darbo-šeimos pozityvi sąveika	-0,645	-0,448	-7,407	0,0001	0,448	0,200
	Darbo-šeimos pozityvi sąveika	-0,627	-0,435	-7,288	0,0001		
	Darbo-šeimos konfliktas	0,215	0,165	2,768	0,006	0,477	0,227

Iš 5 lentelės matyti, kad emociniam išsekimui, cinizmui ir profesinių siekių nuvertinimui prognozuoti buvo sukurta po du modelius. Pagal pirmąjį modelį emocinį išsekimą prognozuoja didėjantis darbo ir šeimos konfliktas ($Beta = 0,604$). Šis modelis paaiškina 36,5 procentus imties duomenų ($R^2 = 0,365$), t.y., tiek policijos pareigūnų didėjančią emocinį išsekimą galima paaiškinti didėjančiu darbo ir šeimos konfliktu. Antrajame modelyje į emocinio išsekimo regresijos lygtį taip pat įtraukta pozityvi darbo ir šeimos sąveika. Modelio prognostinę vertę tai padidina beveik iki 38 procentų ($R^2 = 0,379$). Vadinasi, tokios dalies policijos pareigūnų didėjančią emocinį išsekimą galima paaiškinti didėjančiu darbo ir šeimos konfliktu ($Beta = 0,595$) bei mažėjančia pozityvia darbo ir šeimos sąveika ($Beta = -0,118$).

Policijos pareigūnų cinizmą pagal pirmąjį prognostinį modelį galima paaiškinti beveik 26 procentams imties duomenų ($R^2 = 0,259$): tiek policijos pareigūnų, didėjant darbo ir šeimos konfliktui ($Beta = 0,509$), pasižymi didesniu cinizmo lygiu. Antrajame cinizmo prognostiniame modelyje randame didėjančią darbo ir šeimos konfliktą ($Beta = 0,497$) ir mažėjančią pozityvią darbo ir šeimos sąveiką ($Beta = -0,146$). Pozityvios darbo ir šeimos sąveikos įtraukimas į regresijos lygtį modelio prognostinę vertę padidina iki 28 procentų ($R^2 = 0,280$), taigi tokio skaičiaus tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų didėjančią cinizmo lygį paaiškina didėjantis darbo ir šeimos konfliktas bei mažėjanti pozityvi darbo ir šeimos sąveika.

5 lentelėje galima matyti, kad darbo ir šeimos sąveika taip pat svarbi, prognozuojant ir profesinių siekių nuvertinimą. Pirmasis modelis paaiškina 20 procentų tyrimo duomenų sklaidą ($R^2 = 0,200$): tiek policijos pareigūnų, mažėjant pozityviai darbo ir šeimos sąveikai ($Beta = -0,448$), patiria didesnę profesinių siekių nuvertinimą. Į antrąjį modelį įtrauktas darbo ir šeimos konfliktas modelio prognostinę vertę padidina iki beveik 23 procentų ($R^2 = 0,227$). Remiantis šiuo modeliu, 23 procentai tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų, mažėjant pozityviai darbo ir šeimos sąveikai ($Beta = -0,435$) ir didėjant darbo ir šeimos konfliktui ($Beta = 0,165$), pasižymi profesinių siekių nuvertinimo didėjimu.

4. Rezultatų aptarimas

Šiuo tyrimu buvo siekta nustatyti policijos pareigūnų patiriamo profesinio pervargimo lygį bei jo paplitimą skirtingose lyties, amžiaus, išsilavinimo ir darbo pobūdžio grupėse, analizuoti sąsajas tarp darbo – šeimos sąveikos ypatumų bei profesinio pervargimo, o taip pat atskleisti policijos pareigūnų profesinio pervargimo pagal darbo ir šeimos sąveikos ypatumus prognozavimo galimybes.

Tikėtasi, kad policijos pareigūnų profesinis pervargimas gali būti susijęs su sociodemografinėmis charakteristikomis, t.y, lytimi, amžiumi, išsilavinimu, šeimynine padėtimi, užimamomis pareigomis (statusu), darbo stažu ir darbo pobūdžiu bei tuo, ar policijos pareigūnai gyvena kartu su vaikais, ar be jų.

Gauti rezultatai atskleidė keletą svarbių dalykų. Nustatyta, kad policijos pareigūnai vyrai pasižymi didesniu cinizmo išreikštumu nei moterys. Šie rezultatai atspindi Salanova, Peiro, Schaufeli (2002), Maslach, Jackson, Leiter (1996) gautus rezultatus. Taip pat nustatyta, kad jaunesni policijos pareigūnai pasižymi didesniu cinizmo išreikštumu nei vyresni. Tai papildoma užsienio tyrėjų¹¹ išvada. Jaunesnių policijos pareigūnų imtyje taip pat stebimos profesinių siekių nuvertinimo tendencijos. Tačiau tyrimo rezultatai nepatvirtino hipotezės, kad policijos pareigūnės moterys patiria didesnę emocinį išsekimą nei vyrai.

Siekiant patikrinti prielaidą, kad išsilavinimas gali būti susijęs su profesiniu pervargimu, atlikta duomenų analizė skirtingą išsilavinimą turinčių policijos pareigūnų grupėse. Remiantis mokslinių tyrimų duomenimis,¹² tikėtasi, kad turintys žemesnį išsilavinimą policijos pareigūnai patiria didesnę profesinį pervargimą nei turintys aukštąjį išsilavinimą. Manoma, kad žemesnis išsilavinimas neleidžia siekti karjeros ir aukštesnio statuso, todėl kyla neigiamos su darbu susijusios emocijos, nusivylimas. Lyginant šių dviejų grupių vidurkius, rasti skirtumai: vidurinį išsilavinimą turinčių policijos pareigūnų emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo rodikliai aukštesni nei turinčių aukštąjį išsilavinimą. Vis dėlto, šie skirtumai nėra statistiškai reikšmingi, taigi, tyrimo rezultatai hipotezės nepatvirtino. Įtakos tokiems rezultatams galbūt turėjo tai, kad didžioji dauguma tiriamųjų (56 iš 65), turinčių vidurinį išsilavinimą, yra iki 30 m. amžiaus, todėl teoriškai visi jie turi galimybę įgyti aukštąjį išsilavinimą ir tokiu būdu bandyti siekti karjeros.

Mokslinių tyrimų duomenys atskleidžia, kad profesinis pervargimas taip pat gali būti susijęs su šeimynine padėtimi. Buvo iškelta prielaida, kad vedę policijos pareigūnai patiria mažesnę profesinį pervargimą nei negyvenantys santuokoje. Tokius rezultatus atskleidė ir Maslach, Jackson, Leiter (1996) tyrimai. Tyrime, lyginant šių dviejų grupių vidurkius, rasti skirtumai: vedę policijos pareigūnai pasižymėjo mažesniu emociniu išsekimu ir cinizmu, tačiau kiek labiau nuvertino savo profesinius siekius nei negyvenantys santuokoje. Aiškinant šį skirtumą, tikriausiai galima kalbėti apie darbo-šėimos konfliktą. Visgi, statistinio reikšmingumo tarp šių dviejų grupių nerasta.

¹¹ Evers W.J.G., Brouwers A., Tomic W. (2002). Burnout and self-efficacy: A study on teachers' beliefs when implementing an innovative educational system in the Netherlands. *British Journal of Educational Psychology* (2002), 72, 227–243; Maslach Ch., Jackson S. E., Leiter M. P. (1996). *Maslach Burnout Inventory*. Third Edition. Mountain View, California.

¹² *Ibid.*

Literatūroje taip pat teigiama, kad pats darbo turinys gali turėti didelę reikšmę profesiniam pervargimui atsirasti.¹³ Tyrime kelta hipotezė, kad kriminalinėje policijoje dirbantys pareigūnai patiria didesnę profesinį pervargimą nei dirbantys administracinį darbą. Taip manyta, nes darbas kriminalinėje policijoje, pačių pareigūnų teigimu, sukelia ypatingai daug streso ir nemalonių išgyvenimų, kadangi nuolat tenka susidurti su nusikaltimais, matyti žiaurius jų padarinius, nusikaltimus nuodugnai tirti. Nustatyta, kad kriminalinėje policijoje dirbantys pareigūnai patiria didesnę emocinį išsekimą, cinizmą ir profesinių siekių nuvertinimą nei dirbantys administracinį darbą. Lyginant vidurkius tarp visų sociodemografinių grupių, reikia pastebėti, kad dirbančių kriminalinėje policijoje pareigūnų emocinio išsekimo ir cinizmo išreikštumas yra pats didžiausias. Lyginant kriminalinės policijos pareigūnų ir dirbančių administracinį darbą pareigūnų cinizmas skiriasi statistiškai reikšmingai, todėl hipotezė, kad kriminalinėje policijoje dirbantys pareigūnai patiria didesnę profesinį pervargimą nei dirbantys administracinį darbą, pasitvirtino iš dalies: kriminalinėje policijoje dirbantys pareigūnai pasižymi didesniu cinizmu nei dirbantys administracinį darbą.

Dar viena policijos pareigūnų darbo charakteristika – grandis (arba kitaip, statusas). Šiame tyrime buvo tikrinama hipotezė, kad priklausantys aukštesniajai grandžiai policijos pareigūnai patiria didesnę profesinį pervargimą nei pirminės grandies pareigūnai. Manyta, kad aukštesnės pareigos sukelia daugiau streso, kuris paskatina profesinio pervargimo atsiradimą ir gilėjimą. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad aukštesniosios grandies policijos pareigūnai yra labiau emociškai išsekę ir labiau nuvertina savo profesinius siekius nei pirminės grandies pareigūnai. Tačiau pirminės grandies pareigūnai pasižymi didesniu cinizmu. Vis dėlto, skirtumai tarp šių dviejų grupių nėra statistiškai reikšmingi, todėl hipotezė, kad priklausantys aukštesniajai grandžiai policijos pareigūnai patiria didesnę profesinį pervargimą nei pirminės grandies pareigūnai, nepasitvirtino. Tokius rezultatus turbūt paaiškina per mažas aukštesniosios grandies pareigūnų skaičius šiame tyrime.

Analizuojant šio tyrimo rezultatus, paaiškėjo, kad, nors visos imties tiriamųjų policijos pareigūnų emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo rezultatai žymi vidutinį profesinio pervargimo lygį, o aukštu emocinio išsekimo lygiu pasižymi tik 16,1 proc. tiriamųjų, tačiau beveik trečdalis policijos pareigūnų pasižymi aukštu cinizmo lygiu (29,3 proc.). Tai labai svarbu, žinant, jog didėjant cinizmui ima reikštis abejingumas ir neigiamas požiūris į darbo aplinkoje sutinkamus žmones (Maslach, Jackson, Leiter, 1996). Policijos pareigūnams kasdien tenka susidurti su žmonėmis, todėl cinizmas jų elgesyje turi neigiamas pasekmes visuomenėje besiformuojančiai nuomonei apie visą policijos sistemą. Tyrime taip pat paaiškėjo, kad

¹³ Pacevičius J. (2006). Profesinis perdegimas kaip organizacinės elgsenos problema. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006. 2 (7), 125-129.

profesinių siekių nuvertinimo lygiu pasižymi irgi beveik trečdalis policijos pareigūnų (30,6 proc.). Žinant, kad profesinių siekių nuvertinimui būdingas nepakankamas savo darbo svarbos ir profesinių gebėjimų vertinimas, galima kelti prielaidą, jog tas policijos pareigūnas, kuris nuvertina savo darbo svarbą ir nepasitiki savo profesiniais gebėjimais negali tinkamai atlikti pareigų ir pateisinti visuomenės lūkesčių.

Toliau buvo analizuojamos profesinio policijos pareigūnų pervargimo ir darbo – šeimos konflikto sąsajos, atlikta koreliacinė analizė. Jos rezultatai atskleidė, jog darbo – šeimos konfliktas yra teigiamai susijęs su emociniu išsekimu, cinizmu ir profesinių siekių nuvertinimu, t.y., didėjant darbo – šeimos konfliktui, policijos pareigūnų profesinis pervargimas didėja. Šie rezultatai patvirtina Maslach, Jackson (1981), O’Driscoll, Ilgen, Hildreth (1992), Judge, Boudreau, Bretz (1994) ir kt.¹⁴ tyrimų duomenis. Stipriausios sąsajos rastos tarp emocinio išsekimo ir darbo – šeimos konflikto, taip pat cinizmo ir darbo – šeimos konflikto. Kitaip tariant, didėjant darbo – šeimos konfliktui, didėja policijos pareigūnų emocinių resursų poreikio pojūtis, pasireiškiantis emocinio fono pažemėjimu, dvasine tuštuma, nuovargio jausmu, taip pat ima dominuoti tarpasmeninis abejingumas ir negatyvus požiūris į darbo aplinkoje sutinkamus žmones (Maslach, Jackson, Leiter, 1996). Tuo tarpu profesinių siekių nuvertinimo ir darbo – šeimos konflikto ryšys, nors ir statistiškai patikimas, tačiau gana silpnas.

Gauti koreliacinės analizės rezultatai rodo, kad pozityvi darbo – šeimos sąveika taip pat yra susijusi su emociniu išsekimu, cinizmu ir profesinių siekių nuvertinimu. Šis ryšys yra neigiamas, t.y., pozityviai darbo – šeimos sąveikai mažėjant, didėja policijos pareigūnų profesinis pervargimas. Tai patvirtina Geurts (2005) tyrimų rezultatus, kad pozityvi darbo-šeimos sąveika turi sąsajas su asmens gera savijauta ir sveikata. Vis dėlto, pozityvios darbo – šeimos sąveikos ryšys su emociniu išsekimu ir cinizmu yra gana silpnas. Stipriausios pozityvios darbo – šeimos sąveikos sąsajos randamos su profesinių siekių nuvertinimu. Tai rodo, jog mažėjant pozityviai darbo – šeimos sąveikai, mažėja ir policijos pareigūnų savęs, kaip profesionalų, vertinimas, t.y., didėja neigiamas savo profesinių gebėjimų, galimybių ir pasiekimų vertinimas ir/ar ribojimas, savo darbo svarbos nuvertinimas (Maslach, Jackson, Leiter, 1996).

Šiuo tyrimu taip pat buvo siekiama atskleisti policijos pareigūnų patiriamo profesinio pervargimo prognozavimo galimybes pagal darbo ir šeimos sąveikos ypatumus. Policijos pareigūnų profesinio pervargimo (emocinio išsekimo, cinizmo ir profesinių siekių nuvertinimo) prognostiniams modeliams sudaryti atlikta regresinė analizė. Nustatyta, kad policijos pareigūnų emocinį išsekimą prognozuoja didėjantis darbo – šeimos konfliktas. Kai į prognostinį modelį įtraukiama mažėjanti pozityvi darbo – šeimos sąveika, modelio prognostinė galia padidėja ir šis

¹⁴ Jarrod H.M. (2006). The Downside of coping: Work-family conflict, employee burnout and the moderating effects of coping strategies. *Journal Of Management and Organization*, Sept 2006.

modelis paaiškina daugiau nei trečdaliu (38 procentus) tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų emocinį išsekimą.

Regresinės analizės rezultatai rodo, kad didėjantį policijos pareigūnų cinizmą prognozuoja didėjantis darbo – šeimos konfliktas. Jei policijos pareigūnai tuo pačiu patiria ir mažėjančią pozityvią darbo – šeimos sąveiką, modelio prognostinė galia padidėja, t.y, 28 procentų tyrime dalyvavusių policijos pareigūnų cinizmą galima paaiškinti didėjančiu darbo – šeimos konfliktu ir mažėjančia pozityvia darbo – šeimos sąveika. Policijos pareigūnų profesinių siekių nuvertinimo didėjimą prognozuoja mažėjanti pozityvi darbo – šeimos sąveika. Prognozė sustiprėja, į regresijos modelį įtraukus didėjantį darbo – šeimos konfliktą. Toks modelis paaiškina beveik 23 procentus tyrime dalyvavusių pareigūnų profesinių siekių nuvertinimą.

Apibendrinant regresinės analizės rezultatus, galima tvirtinti, jog prielaida, kad policijos pareigūnų emocinį išsekimą, cinizmą ir profesinių siekių nuvertinimą patikimai prognozuoja didėjantis darbo – šeimos konfliktas ir mažėjanti pozityvi darbo – šeimos sąveika, pasitvirtino.

Vertinant šiame darbe gautus rezultatus, svarbu atkreipti dėmesį į keletą apribojimų. Pirma, šie rezultatai negali būti taikomi visiems Lietuvos policijos pareigūnams, nes tyrimo duomenims surinkti naudotas patogiosios imties sudarymo principas ir tyrime dalyvavo tik Kauno miesto ir rajono bei Alytaus miesto policijos pareigūnai. Prognostiniai policijos pareigūnų profesinio pervargimo modeliai paaiškina nuo 23 iki 38 procentų imties duomenų sklaidą. Taigi, nemažas procentas policijos pareigūnų profesinio pervargimo liko nepaaiškinta darbo – šeimos sąveikos ypatumais, todėl reikia ieškoti kitų veiksnių, galinčių prognozuoti ar turėti įtakos profesinio pervargimo atsiradimui ir gilėjimui.

Deja, nei koreliacinė, nei regresinė analizė neleidžia kalbėti apie priežastinius ryšius (t.y., kad profesinis pervargimas priklauso nuo darbo – šeimos sąveikos ypatumų ir atvirkščiai). Jų rezultatai leidžia tik nustatyti ir prognozuoti sąsajas tarp šių kintamųjų, o taip pat kelti hipotetinę prielaidą, kad policijos pareigūnams sudarius galimybes sumažinti patiriamą darbo – šeimos konfliktą ir padidinti pozityvią darbo – šeimos sąveiką, galima sumažinti jų patiriamą profesinį pervargimą.

Šiame tyrime nebuvo gilintasi į policijos pareigūnų darbo krūvį, darbo valandas, psichologinį organizacijos klimatą, atlyginimą už atliktą darbą, o šie ir kiti veiksniai taip pat gali būti reikšmingai susiję su profesiniu pervargimu. Taip pat labai svarbu išsiaiškinti pagrindines darbo - šeimos konfliktą sukeliančias priežastis, kad būtų galima parengti tinkamas prevencines ir intervencines priemones. Darbo – šeimos konfliktą apibūdinantys teiginiai nurodo, kad policijos pareigūno darbas reikalauja daug pastangų, dėmesio, laiko (pvz., „Dėl darbo reikalų atsisakote susitikimų su sutuoktiniu/šeima/draugais“ ir pan.). Šeima taip pat kelia tam tikrus įsipareigojimus (pvz., „Dėl įsipareigojimų šeimai vėluojate į darbą“), todėl darbo ir šeimos

vaidmenų derinimas, siekiant mažinti policijos pareigūnų profesinį pervargimą ar užkirsti jam kelią, turėtų būti vienas iš darbovietės (organizacijos) prioritetų. Tuo labiau, kad tiek emocinis išsekimas, tiek cinizmas ir profesinių siekių nuvertinimas yra žalingas ne tik juos patiriantiems individams, bet ir organizacijai, kurioje jie dirba, šiuo atveju, visai policijos struktūrai ir jos įvaizdžiui visuomenėje.

Išvados

1. Tik vienas iš profesinio pervargimo komponentų – cinizmas – yra susijęs su sociodemografinėmis charakteristikomis:

- policijos pareigūnai vyrai pasižymi didesniu cinizmu nei policijos pareigūnės moterys;
- jaunesni policijos pareigūnai pasižymi didesniu cinizmu nei vyresni policijos pareigūnai;
- policijos pareigūnai, dirbantys kriminalinėje policijoje, pasižymi didesniu cinizmu nei dirbantys administracinį darbą.

2. Didėjant darbo - šeimos vaidmenų konfliktui, didėja profesinis policijos pareigūnų pervargimas (t.y., emocinis išsekimas, cinizmas, profesinių siekių nuvertinimas).

3. Mažėjant pozityviai darbo - šeimos vaidmenų sąveikai, didėja profesinis policijos pareigūnų pervargimas (t.y., emocinis išsekimas, cinizmas, profesinių siekių nuvertinimas).

4. Policijos pareigūnų didėjančią profesinį pervargimą (emocinį išsekimą, cinizmą, profesinių siekių nuvertinimą) prognozuoja didėjantis darbo – šeimos konfliktas ir mažėjanti pozityvi darbo – šeimos sąveika.

Literatūra

-
- Abdollahi A. K. (2002). Understanding police stress research. *Journal of Forensic Psychology Practice*. 2002, 1, 1–24.
- Burke R.J., Mikkelsen A. (2006). Burnout Among Norwegian Police Officers: Potential Antecedents and Consequences. *International Journal of Stress Management*. Vol. 13, No. 1, 64–83.
- Dierdoff E. C., Ellington J. K. (2008). It's the Nature of the Work: Examining Behavior-Based Sources of Work-Family Conflict Across Occupations. *Journal of Applied Psychology*, 2008, Vo. 93 No.4, 883 - 892.
- Evers W.J.G., Brouwers A., Tomic W. (2002). Burnout and self-efficacy: A study on teachers' beliefs when implementing an innovative educational system in the Netherlands. *British Journal of Educational Psychology* (2002), 72, 227–243.
- Geurts, Taris et al (2005). Work-home interaction from a work psychological perspective: Development and

- validation of a new questionnaire, the SWING. *Work & Stress, October-December 2005; 19(4): 319-339.*
- Jagelavičius A. (2002). Prieiga internete: [žiūrėta 2008 04 30] <http://www.mruni.lt/kpf_dokumentai/katedros/Policijos_veiklos/Paskaitos/izangine_paskaita.doc>
- Jarrold H.M. (2006). The Downside of coping: Work-family conflict, employee burnout and the moderating effects of coping strategies. *Journal Of Management and Organization, Sept 2006.*
- Loo R. (2004). A typology of burnout types among police managers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. 2004, Vol. 27, No. 2, 156-165.*
- Malach – Pines A., Keinan G. (2007). Stress and Burnout in Israeli Police Officers During a Palestinian Uprising. *International Journal of Stress Management, Vol 14 (2), May 2007, 160-174.*
- Maslach Ch., Jackson S. E., Leiter M. P. (1996). Maslach Burnout Inventory. Third Edition. Mountain View, California.
- McCarty W.P., Zhao J.S., Garland B.E. (2007). Occupational stress and burnout between male and female police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 30 No. 4, 2007, 672-691.*
- Miller L. (2006). Practical Police Psychology: Stress Management and Crisis Intervention for Law Enforcement. NY.
- Pacevičius J. (2006). Profesinis perdegimas kaip organizacinės elgsenos problema. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2006. 2 (7), 125-129.*
- Salanova M., Peiro J.M., Schaufeli W.B. (2002). Self-efficacy specificity and burnout among information technology workers: An extension of the job control model. *European Journal of Work and Organizational Psychology, 2002, 11 (1), 1-25.*
- Violanti M. J., Andrew E. M., Dorn J., Hartley T., Miller D. B. (2006). Posttraumatic Stress Symptoms and Subclinical Cardiovascular Disease in Police Officers. *International Journal of Stress Management. 2006, Vol. 13, No. 4, 541-554.*

THE RELATIONSHIP OF OCCUPATIONAL BURNOUT TO THE WORK – FAMILY INTERACTION AMONG THE POLICE OFFICERS

Auksė Endriulaitienė, Dovilė Bubnienė

Vytautas Magnus University, Lithuania

Summary. *The article presents results of the survey on the relationship of occupational burnout to the work–family interaction among the police officers. In this research the occupational burnout refers to a syndrome that involves emotional exhaustion, cynicism and devaluation of professional goals. The aim of the survey was to determine the level of occupational exhaustion among police officers taking into consideration socio-demographic characteristics – gender, age, education, family status and others. Another aim of the research was to analyze whether occupational burnout among police officers is related to the interplay*

between work and family. During the research the work- family interaction was distinguished into 1) work–family conflict and b) positive work–family interaction.

The results of the survey proved the hypothesis that male police officers have higher levels of cynicism than female officers. The research also tested the hypothesis that younger police officers display higher levels of cynicism than older ones. The results confirmed this hypothesis. The survey sample of the younger police officers included significant number of cases of reduced occupational expectations. The research also tested the hypothesis that police officers on patrol duty suffer from higher levels of emotional exhaustion, cynical attitudes and devaluation of professional goals than officers assigned to the paperwork jobs. The comparison of the levels of cynicism among the police officers with patrol duties and officers having sedate office jobs yielded statistically important results; therefore, the hypothesis that the occupational burnout is more prevalent among police officers with patrol duties than those working in offices was partially proved: the police officers who are on patrol duty expressed higher levels of cynical attitude than those assigned to the paperwork jobs.

The research also tested the hypothesis that the increase in the work–family role conflict leads to higher levels of occupational burnout among police officers. The results of the survey demonstrated that all three components of the occupational burnout (emotional exhaustion, cynicism and devaluation of professional goals) are positively related to the work–family conflict, i. e. the increase of the work–conflict leads to the higher levels of occupational burnout among police officers. The correlation analysis was performed in an effort to evaluate the relationship of occupational burnout to the positive work–family interaction. The results of the analysis revealed that the occupational burnout is negatively correlated with a positive work–family interaction, i. e. the decrease in the positive work–family interaction leads to an increase in the occupational burnout (emotional exhaustion, cynicism and devaluation of professional goals) of the police officers. Regressive analysis revealed that burnout of police officers can be prognosticated by decreasing positive work-family interference and increasing work-family conflict.

Keywords: *burnout, emotional exhaustion, cynicism, devaluation of professional goals, work–family conflict, positive work–family interaction.*
