



GENEROLO JONO ŽEMAIČIO
LIETUVOS KARO AKADEMIJA

Mokslo studija

Vladas TUMALAVIČIUS

VIEŠOJO SAUGUMO
UŽTIKRINIMO TEISINIAI
ASPEKTAI LIETUVOJE:
DABARTIES TENDENCIJOS
IR PROCESAI

Vladas TUMALAVIČIUS

VIEŠOJO SAUGUMO
UŽTIKRINIMO TEISINIAI
ASPEKTAI LIETUVOJE:
DABARTIES TENDENCIJOS
IR PROCESAI

MOKSLO STUDIJA



GENEROLO JONO ŽEMAIČIO LIETUVOS KARO AKADEMIJA

Vladas TUMALAVIČIUS

VIEŠOJO SAUGUMO
UŽTIKRINIMO TEISINIAI
ASPEKTAI LIETUVOJE:
DABARTIES TENDENCIJOS
IR PROCESAI

MOKSLO STUDIJA

VILNIUS 2017

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos Nacionalinės bibliografijos duomenų banke (NBDB).

Mokslo studijos autorius – Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos Universitetinių studijų instituto Vadybos katedros dėstytojas dr. Vladas TUMALAVIČIUS

Rankraštis apsvarstytas, patvirtintas ir rekomenduotas spausdinti Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos Universitetinių studijų instituto Vadybos katedros posėdyje 2017 m. vasario 28 d. (protokolo Nr. VL-32)

Mokslinis redaktorius –

dr. Alvydas ŠAKOČIUS (Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos Universitetinių studijų instituto Vadybos katedros ir Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo fakulteto Policijos veiklos katedros profesorius)

Recenzentai:

dr. Ryšardas BURDA (Kazimiero Simanavičiaus universiteto Teisės fakulteto profesorius),

prof. dr. Vainius SMALSKYS (Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto direktorius)

© Vladas Tumalavičius, 2017

© Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, 2017

ISBN 978-609-8074-71-0

TURINYS

ĮVADAS.....	7
PAGRINDINĖS DARBE VARTOJAMOS SĄVOKOS IR SAMPRATOS	14
1. VIEŠOJO SAUGUMO KONCEPCIJA IR JOS MOKSLINIAI PAGRINDAI.....	18
1.1. VIEŠASIS SAUGUMAS KAIP BENDRAMOKSLINĖ IR TEISINĖ VISUMA	23
1.1.1. Saugumo samprata	27
1.1.2. Tarptautinio ir nacionalinio saugumo sąveika.....	34
1.1.3. Valstybės ir individo saugumo vienovė	40
1.1.4. Viešasis saugumas – nacionalinio saugumo pagrindas.....	41
1.2. LIETUVOS VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMO ADMINISTRACINIO-TEISINIO REGULIAVIMO MECHANIZMO MOKSLINIS VERTINIMAS.....	47
2. VISUOMENĖS VIEŠASIS SAUGUMAS GLOBALIZACIJOS SĄLYGOMIS	52
2.1. VIEŠOSIOS TVARKOS UŽTIKRINIMO TEISINĖ BAZĖ VALSTYBĖS LYGMENIU	56
2.1.1. Šiuolaikinė viešosios tvarkos samprata.....	56
2.1.2. Visuomenės viešosios tvarkos teisinė apsauga	62
2.2. VALSTYBĖS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS GERINIMAS VIEŠAJAI TVARKAI LAIDUOTI	68
2.2.1. Lietuvos policijos veiklos organizavimo šiuolaikiniai probleminiai aspektai	70
2.2.2. Viešojo saugumo tarnybos funkcijų ir kompetencijų suderinamumas.....	82
2.2.3. Vietos savivaldos institucijų funkcijų ir kompetencijų suderinamumas.....	92

3. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS KOVOS SU NUSIKALSTAMUMU SRITYJE.....	102
3.1. NUSIKALSTAMUMO PREVENCIJA IR KONTROLĖ.....	110
3.1.1. Nusikalstamumo prevencijos optimizavimo problemos.....	115
3.1.2. Kriminalinių procesų kontrolės problemos.....	123
3.1.3. Naujų nusikalstamų veikų kontrolės ir prevencijos modelių kūrimas.....	129
3.2. PAVIENIŲ KRIMINALINIŲ PROCESŲ KONTROLĖS VADYBA.....	133
3.2.1. Šešėlinės ekonomikos mažinimo priemonės.....	134
3.2.2. Korupcijos prevencija.....	138
3.2.3. Prekybos žmonėmis prevencija.....	147
3.2.4. Smurto artimoje aplinkoje prevencija.....	150
4. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS VALSTYBĖS TERITORINIŲ SIENŲ LYGMENIU.....	154
4.1. VALSTYBĖS SIENOS IR PASIENIO TEISINĖS-ADMINISTRACINĖS SISTEMOS TOBULINIMAS.....	157
4.2. VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLOS GERINIMO KRYPTYS.....	161
4.3. EUROPOS SĄJUNGOS IŠORINĖS SIENOS APSAUGOS GERINIMO TENDENCIJOS.....	164
5. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS EISMO SAUGUMO SRITYJE.....	171
5.1. EISMO SAUGUMO ŠIUOLAIKINIO TEISINIO REGULIAVIMO SISTEMA.....	174
5.2. EISMO SAUGUMĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ VEIKLOS ORGANIZAVIMO PROBLEMOS.....	183
5.3. KOMPLEKSIŲ PRIEMONIŲ, SKIRTŲ AVARINGUMUI MAŽINTI, ĮGYVENDINIMO SISTEMA.....	188
IŠVADOS.....	192
NAUDOTI ŠALTINIAI.....	196

ĮVADAS

„Mes skęstame informacijos pertekliuje, bet per mažai žinome. Žinojimas yra kur kas daugiau negu informacija. Kaip patirtis, taip ir informacija tėra žaliava, kurią žiniomis paverčia tik mokslinis tyrimas – atranka, įvertinimas ir analizė. O mokslinį tyrimą skatina smalsumas ir troškimas įminti šio pasaulio mįsles.“

JAV futurologas Džonas Neisbitas (John Naisbitt)

Ši mokslo studija – tai autoriaus paskutiniųjų poros metų mokslinės ir tiriamosios veiklos rezultatų apibendrinimas. Mokslinius tyrimus per šį laikotarpį autorius skyrė *viešojo saugumo užtikrinimo teisinio reglamentavimo Lietuvoje nesuderinamumo* problemoms nagrinėti. Tyrimai, atlikti šiuo laikotarpiu, patvirtino prielaidą, kad teisinio reglamentavimo viešojo saugumo užtikrinimo srityje vertinimui suprasti reikia išsamesnių studijų. Todėl tolesniam tyrimui buvo pasirinktas bendresnis klausimas – *viešojo saugumo užtikrinimo koordinavimo ir modernizavimo galimybių atskleidimas*. Siekiant atskleisti siūlomų galimybių vertinimo metodologijos potencialą, plačiau buvo analizuoti viešojo saugumo užtikrinimo teisiniai ir administraciniai aspektai.

Mokslo studijos autoriaus, nagrinėdamas viešojo saugumo užtikrinimo koordinavimo ir modernizavimo galimybes, *susieja* viešojo saugumo, kaip bendramokslinės ir teisinės kategorijos, *paradigmą*, tarptautinio ir nacionalinio saugumo sąveikos, kaip *valstybės* ir *individo* saugumo kategorijos, *paradigmą*, pateikdamas galimus jų atribojimus ir atskleisdamas sąveiką.

Valstybėje viešojo saugumo užtikrinimo problematiką lemia skirtingi geopolitiniai, socialiniai, ekonominiai ir kiti veiksniai, egzistuoja skirtinga institucinė sandara. Todėl šiuo tyrimu bandoma užpildyti šią spragą, pateikiant kompleksinę Lietuvos viešojo saugumo užtikrinimo koordinavimo galimybių analizę.

Mokslinė problema ta, kad visuomenės viešojo saugumo teisinis reglamentavimas, kaip mokslinių tyrimų objektas ir subjektas, nėra ištirtas ir aprašytas Lietuvos mokslininkų, nėra atlikta išsamių mokslinių tyrimų, kurie būtų orientuoti į šiuolaikinės valstybės, globalizacijos sąlygomis užtikrinančios žmonių gerovę, projektavimą ir įgyvendinimą pasaulio bendrijoje, viešojo saugumo sektoriaus koordinavimo ir modernizavimo metodai nepakankamai apibrėžti ir ištirti doktrinoje, o tai lemia nepakankamą viešojo saugumo koordinavimą. Todėl kyla pagrindinė mokslinė problema – *kaip užtikrinti tinkamą viešojo saugumo koordinavimą ir modernizavimą?*

Šią mokslinę problemą galima išskirstyti į siauresnius probleminius klausimus: *kokios* yra pagrindinės viešojo saugumo politikos prioritėtinės kryptys ir *kokie* yra jų koordinavimo ypatumai; *kaip* racionaliai paskirstyti viešojo valdymo subjektų atsakomybę skirtingose viešojo saugumo sektoriaus srityse; *kaip* užtikrinti glaudų ir efektyvų valstybės (savivaldybių) institucijų, mokslo institucijų, viešojo ir privataus sektorių bei visuomenės bendradarbiavimą viešojo saugumo užtikrinimo srityje; *kaip* plėtoti aktyvios visuomenės vaidmenį užtikrinant viešąjį saugumą; *kokie* yra viešojo saugumo užtikrinimo institucinės sistemos modernizavimo metodai? Į šiuos ir kitus probleminius klausimus siekiama atsakyti šioje studijoje.

Mokslo studijos autoriaus, nagrinėjančio šią **mokslinę problemą, tikslas – nustatyti visuomenės viešojo saugumo užtikrinimo Lietuvoje gerinimo modernius ir optimalius dėsningumus.**

Mokslinis aktualumas. *Pirma*, saugi aplinka – vienas iš pagrindinių žmonių gyvenimo kokybės gerinimo veiksnių, lemiančių jų pasitikėjimą valstybe, jos administracine ir teisine sistema. *Antra*, visuomenės viešasis saugumas – daugianarė sistema, apimanti ne vieną posistemę, kurių struktūrinių dalių veiklos efektyvumas ir darna sudaro pagrindą kuriant gerovės valstybę. *Trečia*, gerovės valstybė, kaip XXI a. visuomenės saugumo garantas, – šiuolaikinės valstybės idėjos įgyvendinimo pasaulio bendrijoje teisinė sistema su politine valdymo sistema, užtikrinanti nuolatinę žmonių gerovės plėtrą globalizacijos sąlygomis tam tikru laiku ir konkrečioje teritorijoje.

Mokslo studijos tyrimo objektas. Atsižvelgiant į šio tyrimo mokslinę problemą, tyrimo objektu laikytini nacionaliniai viešąjį saugumą užti-

krinantys teisiniai ir instituciniai mechanizmai, tyrimo metu analizuojama jų sąveika, tiriama visų veiklos dalyvių vienovės ir modernizavimo teisinė aplinka.

Mokslo studijoje siekiama *atskleisti ir išanalizuoti viešojo saugumo užtikrinimo Lietuvoje teisinius ir administracinius aspektus ir įvardyti jų gerinimo kryptis.*

Siekiant nurodytų tikslų, reikėjo išspręsti šiuos **mokslo studijos uždavinius**:

1. Aprašyti viešojo saugumo, kaip bendramokslinės ir teisinės visumos, sampratą, administracinės teisės vaidmenį kuriant pagrindinius teisinius ir institucinius viešojo saugumo užtikrinimo mechanizmus Lietuvoje.

2. Ištirti viešojo saugumo aplinką globalizacijos sąlygomis, užtikrinant viešąją tvarką, viešosios tvarkos sampratą, jos teisinės apsaugos sistemą, valstybės valdymo ir savivaldos institucijų veiklos probleminių sričių optimizavimo veiksmus.

3. Išanalizuoti viešojo saugumo ir kovos su nusikalstamumu funkcinis veiksniai, kriminalinių procesų kontrolės ir prevencijos problematiką, galimus naujus nusikalstamų veikų kontrolės ir prevencijos įgyvendinimo modelius.

4. Išanalizuoti viešojo saugumo esmę ir vietą valstybės teritorijos sienų apsaugos lygmeniu, valstybės sienos ir pasienio administracinius teisinius režimus, ES išorinės sienos apsaugos prioritetus.

5. Išanalizuoti eismo saugumo srities teisinio reguliavimo sistemą, valstybės institucijų veiklos organizavimo problemas ir sprendimus.

6. Suformuluoti ir pateikti išvadas.

Mokslo studijos mokslinis naujumas. Viešasis saugumas ir jo užtikrinimo koordinavimas iki šiol Lietuvos mokslininkų darbuose tirtas tik fragmentiškai, neapimant detalios ir kompleksinės problematikos analizės, o šios srities analizės trūkumo neužpildo ir užsienio autorių mokslinis indėlis, nes kiekvienoje valstybėje viešojo saugumo užtikrinimo problematiką lemia skirtingi geopolitiniai, socialiniai, ekonominiai ir kiti veiksniai, egzistuoja skirtinga institucinė sandara. Todėl būtent mokslo studija bandoma užpildyti šią spragą, pateikiant kompleksinę viešojo saugumo užtikrinimo koordinavimo galimybių analizę. Be to, teisinis reguliavimas,

įvairūs socialinę ir teisinę tikrovę lemiantys išoriniai ir vidiniai veiksniai nuolat kinta, todėl senesni moksliniai tyrimai tampa šios srities istorinę raidą fiksuojančiais dokumentais, prarasdami savo aktualumą. Randantis kokybiškai naujiems viešąjį saugumą lemiantiems veiksniams, kintant geopolitinėms tendencijoms, plečiantis informacinių technologijų įtakai, būtini ir nauji moksliniai tyrimai, siekiant jų rezultatus panaudoti praktiškai. Šiame tyrime išsamiai analizuojama ir 2015 m. patvirtinta Lietuvos Respublikos viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programa¹, taip pat ir Nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programa². Be to, pažymėtina, kad tyrime ypatingas dėmesys skiriamas viešąjį saugumą užtikrinančių institucinių mechanizmų modernizavimui, o tai irgi lemia šios studijos mokslinį naujumą.

Pagrindiniai mokslinio tyrimo metodai, taikyti mokslo studijoje.

Rengiant šį darbą, atsižvelgiant į nagrinėjamos srities specifiką, buvo pasirinkta mokslinės literatūros studija ir šie moksliniai metodai: sisteminės dokumentų analizės, metaanalizės, struktūrinės-funkcinės analizės, teleologinis, lyginamasis, kritikos, apibendrinimo, pateikimo ir prognozavimo.

Mokslo studijos sandara. Mokslo studiją sudaro penki skyriai. *Pirmajame skyriuje* aptariama viešojo saugumo koncepcija ir bendrieji užtikrinimo pagrindai. Viešasis saugumas analizuojamas kaip bendramokslinė ir teisinė kategorija. Analizė pradedama nuo bendrosios saugumo sampratos aptarimo, atskleidžiant, kokia yra saugumo, kaip reiškinio, prigimtis ir rūšys. Vėliau analizuojama tarptautinio ir nacionalinio saugumo sąveika akcentuojant, kad nacionalinis saugumas yra integrali tarptautinio saugumo dalis, todėl neefektyvus vidaus saugumo užtikrinimas lemia grėsmių tarptautiniam saugumui didėjimą, o tarptautinės grėsmės komplikuoja ir nacionalinio saugumo užtikrinimą. Be to, tarptautinio ir nacionalinio saugumo kategorijų integralumą lemia ir globalizacijos procesų bei informacinių technologijų plėtra. Toliau analizuojamos valstybės ir individo sau-

1 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR, 2015-05-13, Nr. 7293.

2 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR, 2015-03-16, Nr. 3856.

gumo kategorijos, pateikiamas galimas jų atribojimas ir atskleidžiama sąveika, vėliau pereinama prie viešojo saugumo sektoriaus, kaip nacionalinio saugumo dalies, analizės, atskleidžiant, kaip sąveikauja viešojo ir nacionalinio saugumo kategorijos. Šiame studijos skyriuje taip pat plačiai aptariamas administracinės teisės vaidmuo užtikrinant viešąjį saugumą, atskleidžiant administracinio-teisinio reguliavimo mechanizmo, kuriuo užtikrinamas viešasis saugumas Lietuvoje, ypatybes, aptariant pagrindines teisinio reguliavimo tendencijas ir viešojo valdymo institucijų sandarą.

Antrajame skyriuje ypatingas dėmesys skiriamas pirmajam viešojo saugumo politikos prioritetui – analizuojama, kaip viešasis saugumas užtikrinamas viešosios tvarkos srityje. Tyrimas pradedamas nuo viešosios tvarkos užtikrinimo teisinės bazės aptarimo – visų pirma atskleidžiama pati viešosios tvarkos samprata ir pagrindinės šiuolaikinės grėsmės viešajai tvarkai. Toliau analizuojami viešosios tvarkos teisinės apsaugos probleminiai aspektai – diskutuojama, kokie yra tvarkos apsaugos teisiniai mechanizmai, ar jie efektyvūs, jei ne, kaip tobulintinas šios srities teisinis reguliavimas. Taip pat šiame skyriuje daug dėmesio skiriama ir žmogaus teisių apsaugos problematikai, užtikrinant viešąją tvarką. Toliau analizuojami viešosios tvarkos užtikrinimo administraciniai aspektai – aptariama valstybės ir savivaldybės institucijų, atsakingų už viešosios tvarkos palaikymą, struktūra, jų veiklos organizavimo ir koordinavimo problematika. Ypatingas dėmesys šiame skyriuje skiriamas policijos veiklos organizavimo probleminiams aspektams, Viešojo saugumo tarnybos strateginių tikslų analizei, savivaldybės ir vietos bendruomenių galimybių, palaikant viešąją tvarką, tyrimui. Be to, analizuojamos ir pagrindinės ekstremaliųjų situacijų valdymo problemos. Šioje tyrimo dalyje akcentuojama viešosios tvarkos užtikrinimo decentralizacijos reikšmė, pateikiamos pagrindinės šios srities modernizavimo gairės.

Trečiajame skyriuje gilinamasi į itin plačią ir kompleksinę sritį – viešojo saugumo užtikrinimą kovojant su nusikalstamumu, aptariami pagrindiniai šiuolaikinio Lietuvos ir pasaulio nusikalstamumo kiekybiniai ir kokybiniai rodikliai, atskleidžiamos pagrindinės nusikalstamumo prevencijos optimizavimo ir kriminalinių procesų kontrolės teisinio reguliavimo ir institucinės problemos. Čia taip pat akcentuojama naujų nusikalstamų

veikų kontrolės ir prevencijos modelių kūrimo reikšmė ir galimybės, gilinamasi į kai kurių santykinai išskirtų kriminalinių procesų – šešėlinės ekonomikos, korupcijos, kovos su prekyba žmonėmis ir smurto artimoje aplinkoje – prevencijos ir kontrolės problematiką, tačiau šių kriminalinių procesų kontrolės analizė atliekama tik tiek, kiek tai reikšminga, siekiant išskelti pagrindines aktualijas, modernizuojant viešojo saugumo užtikrinimo koordinavimą.

Ketvirtajame skyriuje aptariami viešojo saugumo užtikrinimo valstybės sienos apsaugos srityje teisiniai ir administraciniai aspektai. Skyrius pradedamas nuo valstybės sienos ir pasienio administracinių teisinių režimų aptarimo. Toliau aptariamos Valstybės sienos apsaugos tarnybos funkcijos, strateginiai tikslai ir detalizuojamos veiklos problemos. Galiausiai daugiau dėmesio skiriama vienam svarbiausių prioritetų, siekiant užtikrinti viešąjį saugumą šioje srityje, – Europos Sąjungos išorinės sienos kontrolei ir apsaugai.

Penktajame mokslo studijos *skyriuje* analizuojama, kaip užtikrinamas eismo saugumas. Aptariamas šios srities teisinis reguliavimas, už eismo saugumą atsakingų institucijų veiklos organizavimo problematika, aptariama eismo saugumo būklė Lietuvoje ir kitose regiono valstybėse, akcentuojama eismo įvykių prevencijos reikšmė. Ypatingas dėmesys skiriamas kompleksinių priemonių, skirtų avaringumui mažinti, organizavimui ir koordinavimui.

Studijos pabaigoje suformuluotos išvados, patvirtinančios išskeltus probleminius klausimus, jog viešasis saugumas, kaip teisinė ir bendramokslinė kategorija, atspindi teisėkūros ir teisės taikymo kokybę, *per se* būdamas vienas svarbiausių teisinės sistemos tikslų, esamas administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas neužtikrina kompleksinės viešojo saugumo apsaugos, nes už šią sritį atsakingų viešojo valdymo subjektų atsakomybė nėra tinkamai koordinuojama ir jiems būdinga funkcijų „persidengimo“ tendencija, tad viešojo saugumo užtikrinimo modernizavimo metodika turi būti grindžiama valstybinio ir privataus sektoriaus bei aktyvios visuomenės sinergijos ir glaudaus bendradarbiavimo skatinimu.

Tyrimas buvo atliktas analizuojant daugelį su nagrinėjamais klausimais tiesiogiai ir netiesiogiai susijusių viešai prieinamų mokslinių publi-

kacijų ir teisinių dokumentų, todėl naudotų šaltinių gausa, mokslinis lygis ir visapusiškumas suponuoja išvadą apie šio tyrimo rezultatų patikimumą.

Autoriaus nuomone, darbo rezultatai galėtų būti pritaikyti tiek nacionalinėje teisės sistemoje, tiek užsienio valstybėse, juolab atsižvelgiant į tai, kad valstybės vidaus viešąjį saugumą veikia ir tarptautiniai socialiniai, ekonominiai ir kiti veiksniai. Taip pat šio tyrimo rezultatai, jo manymu, aktualiausi būtų to paties geopolitinio regiono valstybėms, nes jų viešojo saugumo sistemos yra veikiamos panašių išorinių ir vidinių veiksmų. Be to, tyrimo rezultatai galėtų būti naudingi įstatymų leidėjui ir viešojo valdymo institucijoms, įgyvendinančioms viešojo saugumo srities teisės aktus, taip pat reikšmingi ir tolesnei šios srities teisės mokslo raidai, toliau plėtojant viešojo saugumo koordinavimo ir modernizavimo srities mokslinius tyrimus. Šio darbo rezultatus būtų tikslinga panaudoti modernizuojant viešojo saugumo sritį ir taip gerinant viešojo saugumo būklę, todėl darbo rezultatai būtų reikšmingi ir pilietinei visuomenei.

Autorius tikisi, kad ši studija taps naudingų žinių šaltiniu ir kaip metodinė medžiaga, skiriama Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos kariūnams, magistrantūros studijų studentams, skatinant jų kūrybinį mąstymą ir faktinius veiksmus kūrybiniame procese, kitų Lietuvos aukštųjų mokyklų ir kolegijų studentams, magistrantams, doktorantams, dėstytojams, viešojo valdymo, vidaus reikalų, teisėsaugos ir teisėtvarkos, krašto apsaugos sistemų institucijų tarnautojų ir darbuotojų poreikiams, gerinant jų veiklos rezultatus, mokslo aplinkos atstovams ir visiems Lietuvos žmonėms, taip pat demokratiškos vertybių apsaugai ir pagarbai žmogaus teisėms tokioje svarbioje srityje kaip taikos ir saugumo visuomenėje užtikrinimas.

PAGRINDINĖS DARBE VARTOJAMOS SĄVOKOS IR SAMPRATOS

Administracinė paslauga – viešojo administravimo subjekto veiksmai, apimantys leidimų, licencijų ar dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimą, asmenų deklaracijų priėmimą ir tvarkymą, asmenų konsultavimą viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais, įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimą asmenims, administracinės procedūros vykdymą.

Administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas – visuma administracinių-teisinių priemonių, skirtų visuomeniniams valdymo santykiams reguliuoti.

Eismo saugumo užtikrinimas – veikla, kuria siekiama užkirsti kelią eismo įvykiams, sušvelninti jų padarinius.

Globalizacija – procesas, reiškiny, vykstantis socialinėje plotmėje, apimantis pačias įvairiausias visuomenės, valstybės bei kitų socialinių darinių veiklos sritis, jų aplinką, pasireiškiantis tarpusavio ryšių intensyvėjimu, judėjimu bei kitomis charakteristikomis viso pasaulio mastu.

Konvojavimas – ginkluotas konvojuojamųjų lydėjimas pėsčiomis, specialiuoju transportu ar kitomis transporto priemonėmis ir pristatymas į paskirties punktus užtikrinant apsaugą.

Korupcijos prevencija – korupcijos priešasčių, sąlygų atskleidimas ir šalinimas sudarant bei įgyvendinant atitinkamų priemonių sistemą, taip pat poveikis asmenims siekiant atgrasinti nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų darymo.

Modernus administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas – administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas, pajėgus kompleksiskai derinti teisines priemones ir užtikrinti teisės normų ir kintančios socialinės aplinkos atitiktį.

Nacionalinio saugumo politika – valstybės užsienio, gynybos, ekono-

minės, viešojo saugumo, socialinės, kultūros, sveikatos, aplinkos apsaugos, švietimo ir mokslo bei kitos valstybės politikos nuostatos, užtikrinančios nacionalinį saugumą.

Nacionalinio saugumo užtikrinimas – tautos ir valstybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymas, valstybės nepriklausomybės, teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsauga ir gynimas.

Nesaugumo veiksniai – politinio, ekonominio, socialinio, gamtinio ir technologinio pobūdžio priežastys, keliančios grėsmę visuomenei, atskiriems jos junginiams ar individams ir neigiamai veikiančios jų gyvenimo kokybę.

Nusikaltimų kontrolė – poveikio nusikalstamumui priemonė, kuria siekiama mažinti nusikalstamumą ir neleisti viršyti socialiai priimtino lygmens aktyviais teisėsaugos institucijų veiksmais ir teisinio baudžiamojų poveikio priemonėmis, taip pat aktyviomis administracinėmis, ekonominėmis, socialinėmis, kitokio pobūdžio priemonėmis.

Nusikaltimų prevencija – poveikio nusikalstamumui priemonė, kuria siekiama užkirsti kelią nusikaltimams, nustatant ir pašalinant bendrąsias nusikaltimų priežastis bei sąlygas, taip pat individualiai veikiant asmenis, kurie linkę daryti nusikaltimus ar ateityje gali tapti nusikaltėliais arba nusikaltimų aukomis.

Pareigūnas – valstybės politikas, valstybės tarnautojas ar kitas asmuo, atliekantis viešojo administravimo funkcijas ir pagal įstatymus turintis įgaliojimus duoti nepavaldiems asmenims teisės aktų nustatytus privalomus vykdyti nurodymus.

Pasienio teisinis režimas – valstybės sienos apsaugos užtikrinimas pasienio ruože ir teritorinėje jūroje, įstatymais ir kitais teisės aktais nustatant asmenų buvimo, veiklos, taip pat kitokių jų teisių įgyvendinimo tvarkos bei elgesio taisykles.

Policija – asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma.

Policijos įstaiga – juridinis asmuo, įgyvendinantis įstatymais, steigimo ir kitais teisės aktais jam pavestus policijos uždavinius ar organizuojantis policijos pareigūnų rengimą ir kvalifikacijos tobulinimą.

Policijos pareigūnas – asmuo, priimtas statutiniu valstybės tarnauto-

ju į policijos įstaigą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims.

Prekyba žmonėmis – žmonių verbavimas, pervežimas, perdavimas, slėpimas ar jų priėmimas gąsdinant, panaudojant jėgą ar kitas prievartos, grobimo, apgaulės, sukčiavimo formas, piktnaudžiaujant padėtimi ar pažeidžiamumu arba mokant ar priimant pinigus ar kitą naudą tam, kad būtų gautas kito tą žmogų kontroliuojančio asmens sutikimas, siekiant išnaudoti. Išnaudojimas apima kitų asmenų išnaudojimą prostitucijos forma ir kitas seksualinio išnaudojimo formas, priverstinį darbą ar paslaugas, vergiją ar veiklą, panašią į vergiją, tarnystę ar organų pašalinimą.

Saugios savivaldybės kriterijai – rodikliai, apibrėžiantys gyventojų saugumo būklę savivaldybėje ir saugios savivaldybės modelio įgyvendinimo rezultatus.

Saugios savivaldybės modelis – teisinių, administracinių ir organizacinių priemonių, skirtų gyventojų saugumui savivaldybėje užtikrinti, visuma.

Smurtas artimoje aplinkoje – veikimu ar neveikimu asmeniui daromas tyčinis fizinis, psichinis, seksualinis, ekonominis ar kitas poveikis, dėl kurio asmuo patiria fizinę, materialinę ar neturtinę žalą aplinkoje, kurią sudaro asmenys, siejami arba praeityje sieti santuokiniais, partnerystės, svainystės ar kitais artimais ryšiais, taip pat asmenys, kartu gyvenantys ir tvarkantys bendrą ūkį.

Šešėlinė ekonomika – ekonominė veikla, kuri vykdoma nesilaikant teisės aktų reikalavimų ir apribojimų, kai tokia veikla yra griežtai reglamentuojama ir reguliuojama.

Valstybės ar savivaldybės įstaiga – valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga, taip pat viešoji įstaiga, kurios vienas iš steigėjų yra valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga.

Valstybės sienos apsauga – teisės aktų nustatytos priemonės, skirtos išvengti neteisėtų valstybės sienos ženklinimo pakeitimų; užtikrinti, kad fiziniai ir juridiniai asmenys laikytųsi valstybės sienos teisinio režimo, pasienio teisinio režimo ir pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių; užtikrinti kitus gyvybiškai svarbius asmenų, visuomenės ir valstybės interesus pasienio kontrolės punktuose ir vietose, kur galioja pasienio teisinis režimas.

Valstybės sienos teisinis režimas – teisės aktų nustatyta valstybės sienos nustatymo, žymėjimo ir kirtimo tvarka, valstybės sienos tvarkymas.

Visuomenės saugumas – socialiniai, teisiniai, organizaciniai, ekonominiai ir technologiniai veiksniai, siekiant apginti piliečius ir valstybę bei užtikrinti asmens ir turto saugumą.

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.

Viešoji paslauga – *valstybės ar savivaldybių* kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas *paslaugas*.

Viešoji tvarka – nerašytų taisyklių visuma, kurių laikymasis pagal vyraujančias visuomenines ir etines nuostatas laikomas tinkamo ir tvarkingo visuomenės narių sugyvenimo tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje būtiną sąlyga.

Viešoji vieta – vieta, kuri yra laisvai prieinama visuomenei ir kurios prieinamumas lemia poreikį teisinio reguliavimo priemonėmis ginti viešąjį interesą nuo galimų tvarkos toje vietoje pažeidimų.

Viešojo administravimo institucija – kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotas priimti norminius administracinius aktus.

Viešojo administravimo subjektas – valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą.

Viešasis saugumas – nacionalinio saugumo dalis, apimanti žmogaus, visuomenės ir valstybės teisėtų interesų apsaugą nuo nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų, gamtos ar žmogaus sukeltų nelaimių.

1. VIEŠOJO SAUGUMO KONCEPCIJA IR JOS MOKSLINIAI PAGRINDAI

Saugi aplinka – tai vienintelė tinkama terpė, kurioje galimas žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas ir plėtojimas. Saugumo jausmas lemia tiek individų elgseną ir gyvenimo kokybę, tiek valstybės socialinį ir politinį stabilumą, gyventojų pasitikėjimą joje funkcionuojančiais teisiniais ir instituciniais mechanizmais.

Saugumas – tai ne tik daugialypė, bet ir santykinė kategorija. *Pirma*, saugus arba nesaugus gali būti tiek individas, tiek valstybė, tiek regionas. *Antra*, pati saugumo sąvoka yra neapibrėžta – ji gali būti diferencijuojama ne tik pagal objektą, bet ir pagal atskiras sritis – nuo politinio saugumo iki saugumo keliuose. Sudėtingėjant valstybės valdymui, kintant valstybės socialinei sanklodai, keičiasi ir saugumo koncepcija. Jau senovės valstybėse saugumo samprata diferencijuota į dvi pagrindines kryptis – *vidaus* ir *išorės* (arba *viešąjį* ir *karinį*) saugumą.

Pavyzdžiui, viena pirmųjų pastovių policijos organizacijų, kuri buvo sukurta jau *senovės Egipte* faraono Ramzio III valdymo metais (XII a. prieš Kristų), vykdė funkcijas, susijusias su valdžios apsauga ir tvarkos palaikymu, visuomeninių pastatų apsauga, patruliavimu, teisės pažeidėjų išaiškinimu ir kt.³ *Senovės Indijoje* taip pat buvo sukurta palyginti išvystyta šalies valdymo, gyventojų kontrolės ir viešosios tvarkos užtikrinimo sistema – už tai atsakinga buvo speciali policinė organizacija, sudaryta iš policijos valdininkų ir tarnautojų-karių, pavaldžių *mantrinui* (vyriausybės vadovui), kuris vadovavo visam valstybės administraciniam aparatui⁴. *Senovės Graikijoje* veikusios iš vergų sukomplektuotos policijos pajėgos patruliavo gatvėse, užtikrino įstatymų bei dorovės laikymąsi, buvo atsakingos už viešąją tvar-

³ Usačiovas, V. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda, 2010, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 16.

ką mieste⁵. Vienos labiausiai organizuotų ir centralizuotų policijos pareigų gyvavo *Romos imperijoje*, kur policijos funkcijas vykdė legionierių būriai. Imperatoriui Augustui Oktavianui I a. prieš Kristų reformavus valdymo aparatą, Romoje įkurta miesto policijos organizacija. Romoje taip pat buvo įsteigtos miesto prefekto, pretorionų prefekto, miesto sargybos viršininko pareigybės. Šie pareigūnai buvo atsakingi už viešąją tvarką ir miesto gyventojų saugumą. Specialiąsias policijos pajėgas sudarė pretorionų ir miesto sargybinių korpusas ir iš gyventojų suformuoti naktinių sargybinių būriai⁶.

Taigi, antikos valstybėse *viešojo saugumo* palaikymas jau buvo atskirtas nuo valstybės *karinio saugumo*.

Tai liudija, jog saugumas valstybės viduje yra vienas fundamentaliausių gyventojų poreikių, o tokio saugumo užtikrinimas – pirmapradė valstybės funkcija, suvokta ir išskirta jau seniausiais laikais. Tai, jog karinio ir viešojo saugumo atskyrimas liudija valstybės, kaip organizacijos, pažangumą, liudija ir faktas, kad, priešingai nei antikinėse Europos valstybėse, viduramžių epochos feodalinėse valstybėse specialių policijos organų, užtikrinančių gyventojų saugumą, nebuvo – šias funkcijas dažniausiai vykdė kariuomenės būriai, taip pat monarchų ir feodalų rūmų valdininkai bei vietininkai⁷. Matome, kad karinio saugumo ir viešojo saugumo sritys nebuvo atskirtos. Tačiau tai ne paneigia, o tik patvirtina, jog viešojo saugumo poreikis egzistavo, o jo užtikrinimas taip pat buvo viena feodalinės valstybės funkcijų. Tuo tarpu specialios valstybinės įstaigos, kurių pagrindinė užduotis buvo valstybės vidaus saugumo ir visuomenės apsaugos užtikrinimas, atskirtas nuo politinio ir karinio saugumo užtikrinimo, Europoje pradėjo formuotis tik maždaug nuo XVI a.⁸

Taigi, iš to, kas pasakyta, darytina išvada, jog didesnis dėmesys vidaus saugumui užtikrinti rodo ir teisinių bei institucinių mechanizmų, funkcionuojančių valstybėje, sudėtingėjimą ir tobulėjimą – valstybė, kurdama ir plėtodama šiuos mechanizmus, įtvirtina savo valstybingumą, stabilizuoja visuomenėje vykstančius procesus.

5 Usačiovas, V. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda, 2010, p. 18.

6 *Ibid.*, p. 19–20.

7 *Ibid.*, p. 20.

8 *Ibid.*, p. 9.

Kaip teigia A. Runcis, mažų valstybių saugumo užtikrinimas buvo sudėtinga problema nuo seniausių laikų⁹. Valstybės išorės ir vidaus saugumo užtikrinimas šiuolaikinės Lietuvos valstybės teritorijoje sietinas su valstybingumo pradžia – pavyzdžiui, nors Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje (toliau – LDK) iki XIV a. pabaigos vyravo papročiai ir iš jų kilusi paprotinė teisė, valstybės vadovas turėjo organizuoti institucijas, skirtas, *visų pirma*, valstybės apsaugai nuo išorės pasikėsinimo, o *antra*, kunigaikščio valdžiai užtikrinti besiformuojančios valstybės viduje¹⁰. To meto valstybėje saugumas taip pat iš esmės tapatintas su kariniu saugumu, kurio užtikrinimas buvo bajorų žemvaldžių pareiga, sietina su romėnų teisės tradicija¹¹.

Bajorų prievolė atlikti karo tarnybą Pirmajame Lietuvos Statute laikytina pagrindiniu bajorystės požymiu¹². Šios prievolės esmė buvo ta, kad bajorui, padedančiam užtikrinti valstybės saugumą, už karo tarnybą buvo suteikiama žemės. Vėliau, pripažinus feodalus dvarų savininkais, asmeninė feodalo karinė prievolė pamažu nyko, nes jos vykdymas buvo perleidžiamas kariams algininkams¹³. Taigi, viešojo saugumo užtikrinimas LDK iš esmės nesiskyrė nuo kitų Europos valstybių, kur ši funkcija iš esmės nebuvo atskirta nuo karinio saugumo. Nuo XV a. vis didesnę įtaką įgaunant vietiniams feodalams – ponams ir bajorams, jie atliko atskirų teritorijų administravimo funkcijas, į kurias įėjo ir saugumo jiems priklausančiose žemėse užtikrinimas. Taip pat atskiroms didesnėms sritims kunigaikščio būdavo skiriamas vietininkas (vaivada), o atskiruose valsčiuose – seniūnai ir dvarų valdytojai, kurie su savo padėjėjais (kaštelionais, tįjūnais, šimtininkais, urėdais) prižiūrėjo jiems priskirtas sritis¹⁴.

9 Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Rīga, 1999, p. 3.

10 Andriulis, V. *et al.* Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002, p. 36.

11 Vaičaitis, V. A. Lietuvos Statutai kaip Lietuvos konstitucionalizmo šaltinis. *Teisė*. 2013, 89, p. 61.

12 Machovenko, J. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės visuomenės luominės struktūros susidarymo teisiniai pagrindai. *Teisė*. 2001, 39, p. 59.

13 Vaišvila, A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją. Trečiasis straipsnis. Bajorų „demokratija“ – grėsmė teisei ir tautos laisvei. *Jurisprudencija*. 1998, 9(1), p. 28.

14 Usačiovas, V. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda, 2010, p. 452–453.

Taigi, jau šiuo laikotarpiu, sudėtingėjant socialiniams, politiniams ir ekonominiais santykiams valstybės viduje ir už jos ribų, viešojo saugumo užtikrinimas suvoktas kaip valstybės funkcija, kuri iš esmės vykdoma decentralizuotai – per centrinės valdžios įgaliotus pareigūnus, iš dalies savarankiškai veikiančius atskirose administruojamose teritorijose. Nors XVI a. priimti trys Lietuvos statutai, kuriuose *inter alia* kodifikuoti ir klausimai, susiję su saugumo užtikrinimu valstybės viduje, reikia pažymėti, jog to meto viešojo saugumo politika nebuvo itin efektyvi, nes dėl didelės bajorų įtakos ir silpnos centrinės valdžios administracinis ir policinis valstybės aparatas buvo silpnas.

Manytina, kad vidinė destabilizacija valstybėje buvo vienas pagrindinių veiksnių, lėmusių valstybės griūtį, kuri, prisidėjęs išoriniams veiksniams, baigėsi trečiuoju Abiejų Tautų Respublikos padalijimu, po kurio LDK teritorija atsidūrė Rusijos imperijos sudėtyje. Tuomet jau pagal carinės Rusijos pavyzdį buvusios LDK miestuose įkurta miestų policija. Tuo viešojo saugumo užtikrinimas Lietuvos teritorijoje iš esmės skyrėsi nuo Lenkijos, išlaikiusios savo vietinę policiją, kurią skirdavo vietinės lenkų valdžios organai, taip pat nuo Latvijos ir Estijos, kur vietinė policija dar iki XIX a. buvo pavaldi vokiečių bajorams ir veikė vadovaudamasi Magdeburgo teisėmis¹⁵.

1918 m. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, nedelsiant pradėta kurti ir nauja viešojo saugumo užtikrinimo politika, už jos įgyvendinimą buvo atsakinga įkurta Vidaus reikalų ministerija. Pažymėtina, jog saugumo užtikrinimo raida Lietuvoje iš esmės atspindi ir valstybės (valstybingumo) raidą.

Šiandieninėje Lietuvos valstybėje asmens ir visuomenės saugumas laikomas „būtina pagrindinio valstybės politikos tikslo – konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo – įgyvendinimo sąlyga“¹⁶. Tuo tarpu žmogaus teisių ir laisvių institutas, kaip ir atviros visuomenės bei teisinės valstybės idėjos, yra neatsiejamas nuo gero valdymo, kuris, pasak kai kurių autorių, yra pagrindinis XXI a. modernios Lietuvos visuome-

15 Usačiovas, V. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda, 2010, p. 455.

16 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

nės ir valstybės siekis¹⁷.

Pažymėtina, kad vienas iš kriterijų, nusakančių viešojo saugumo būklę, yra subjektyvus gyventojų saugumo jausmo suvokimas, o jis pastaraisiais metais Lietuvoje gerėja: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) duomenimis, 2013 m. 72 proc. gyventojų savo gyvenamojoje vietovėje jautėsi saugiai, kai 2005 m. šis rodiklis sudarė tik 47 proc. Tačiau reikia pažymėti, jog šis rodiklis vis tiek žemesnis už Europos Sąjungos vidurkį (ES), kuris 2011 m., „Eurobarometro“ tyrimo duomenimis, sudarė 89 proc. besijaučiančių saugiai gyventojų¹⁸. Šie statistiniai duomenys tik parodo, jog saugumo (jo užtikrinimo) problema Lietuvai išlieka itin aktuali, antra, tai reiškia, jog už saugumą valstybės viduje atsakingas administracinis aparatas *tobulintinas*.

Pažymėtina ir tai, jog Lietuvos nusikalstamumo, traumatizmo, mirčių nuo išorinių priežasčių bei gaisrų statistika rodo, jog „mūsų šalies bendruomenė susiduria su pakankamai aštria gyventojų saugumo problema“¹⁹. 2011 m. tyrimo duomenimis, Lietuvos gyventojai kaip svarbiausią viešojo saugumo problemą iš esmės nurodė nusikalstamumą – pirmoje vietoje pagal svarbą įvardyti smurtiniai nusikaltimai, toliau – korupcija, nepilnamečių nusikalstamumas, turtiniai nusikaltimai. Taip pat trečioje vietoje pagal svarbą įvardytas ir eismo saugumas²⁰.

Apibendrinant pasakytina, jog kuo didesnę reikšmę visuomenėje ir valstybėje įgyja žmogaus teisių ir laisvių institutas ir su tuo susijusios idėjos, tuo didesni reikalavimai keliami ir visuomenės saugumui, o lygiagrečiai didėja ir reikalavimai tokį saugumą užtikrinantiems teisiniams ir instituciniams mechanizmomams, funkcionuojantiems valstybėje. Kadangi, kaip jau minėta, šie mechanizmai tobulintini, kyla klausimas, kaip nustatyti prioritėtines tokio modernizavimo kryptis ir atrasti tinkamą metodiką. Vargu ar į šį klau-

17 Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. Kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94), p. 44.

18 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.

19 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 2.

20 Vileikienė, E. *Lietuvos gyventojų požiūris į teisėsaugos institucijas ir viešojo saugumo būklės vertinimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2012, p. 7.

simą pavyktų atsakyti be išsamios teorinės analizės ir aktualių bendrųjų teorinių klausimų aptarimo, saugumo, kaip bendramokslinės ir teisinės kategorijos, konceptualaus turinio elementų analizės.

Todėl pirmojoje šios studijos dalyje ir bus atsakoma į šiuos klausimus:

– *pirma*, kokia yra saugumo samprata, turinio elementai, kaip sąveikauja nacionalinis ir tarpnacionalinis saugumas, individo ir valstybės saugumas;

– *antra*, jei viešojo saugumo sektorius yra nacionalinio saugumo dalis, kaip ši dalis sąveikauja su visuma;

– *trečia*, kokį vaidmenį vaidina administracinė teisė, užtikrinant viešąjį saugumą;

– *ketvirta*, kuo pasižymi administracinis-teisinis mechanizmas Lietuvoje, kurio paskirtis yra užtikrinti viešąjį saugumą.

1.1. VIEŠASIS SAUGUMAS KAIP BENDRAMOKSLINĖ IR TEISINĖ VISUMA

Kaip jau minėta, viešojo saugumo užtikrinimas – tai valstybės funkcija. Ši apibrėžtis lemia, jog viešasis saugumas yra iš esmės socialiniams mokslams būdinga kategorija. Būtina pabrėžti viešojo saugumo sąvokos interdiscipliniškumą – kiek pats valstybės valdymas, valstybės funkcijos yra ne tik teisės, bet ir kitų socialinių mokslų – ypač politikos ir viešojo valdymo – dalykas tiek interdiscipliniškas yra ir viešasis saugumas bei jo užtikrinimas kaip viena iš fundamentalių valstybės funkcijų.

Viešojo saugumo užtikrinimas ir jo efektyvumas suponuoja nemažai teisės ir viešojo valdymo mokslų sričiai priskirtinų klausimų, o tinkamas atsakymas į juos lemia ir valstybės, kaip struktūros, funkcionalumą. Tam pritaria ir kiti autoriai, teigiantys, jog „visuomenės saugumo užtikrinimas rinkos ekonomikos ir konkurencijos sąlygomis tampa vienu svarbiausių valstybės uždavinių“²¹, kurių sprendimas priskiriamas tiek centrinėms vie-

21 Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Vaizdo stebėjimo kamerų (CCTV) panaudojimas užtikrinant visuomenės saugumą: teisiniai ir organizaciniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 36(28), p. 58.

šojo administravimo institucijoms, kurios atsakingos už valstybės saugumo politikos įgyvendinimo strategijos formavimą ir jos vykdymo organizavimą, tiek ir savivaldos institucijoms bei nevalstybiniam subjektams, kurie irgi dalyvauja užtikrinami visuomenės saugumą.

Taigi, teisine prasme viešojo saugumo užtikrinimas susideda iš *teisėkūros ir teisės taikymo* (įgyvendinimo) etapų. *Teisėkūros stadijoje įtvirtinami fundamentalūs viešojo saugumo užtikrinimo pagrindai – nesant tinkamo įstatyminio pagrindo, kurį galima pavadinti tarsi viešojo saugumo užtikrinimo „stuburu“, neįmanomas ir tinkamas jo užtikrinimas praktiniu lygmeniu. Čia pažymėtina, jog teisėkūros procesas, be kita ko, yra „sudėtingas, daugiapakopis procesas nuo teisinio sumanymo, teisinės idėjos suformulavimo iki teisės akto priėmimo ir paskelbimo“²². A. Vaišvila teisėkūrą apskritai apibrėžia kaip „teisinio reguliavimo priemonių gamybą“, kai „socialinio intereso siekis tapti visuomenine tvarka prasideda nuo to intereso performulavimo į teisinės idėjas – tam tikrą pageidaujamo elgesio projektą²³, kuris realų poveikį daro tuomet, kai yra transformuojamas į teisės normas.*

Teisėkūros procedūra apima teisės aktų projektų rengimo, svarstymo ir priėmimo stadijas, kurių kokybė yra vienas pagrindinių viešojo saugumo užtikrinimo efektyvumą lemiančių veiksnių. Teisėkūros kokybę lemia tiek teisėkūros principų – teisėtumo, viešumo, profesionalumo ir kitų demokratinėje valstybėje pripažįstamų teisinių principų – taikymas, tiek teisėkūros juridinė technika – t.y. kuriamų teisės aktų forma ir vertybinis turinys. Tiek vertybinio turinio netinkamumas, tiek netobula teisės normos išraiška gali tapti kliuviniu įstatymų lygmeniu įtvirtinti veiksmingas viešojo saugumo užtikrinimo politikos nuostatas.

Kita problema, kuri atsiranda jau teisėkūros lygmeniu, – tai viešojo saugumo užtikrinimo efektyvumo ir žmogaus teisių bei laisvių instituto suderinamumas.

Viena vertus, viešojo saugumo užtikrinimo efektyvumas yra fundamentali žmogaus teisių bei laisvių instituto įtvirtinimo valstybėje sąlyga. Tik saugioje visuomenėje gali būti tinkamai užtikrinamos ir ginamos to-

22 Baublys, L. et al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: MES, 2010, p. 276.

23 Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 223.

kios žmogaus teisės kaip teisė į gyvybę, sveikatą, taip pat daugelis vėlesnės kartos teisių.

Kita vertus, viešojo saugumo užtikrinimo procese taip pat gali atsirasti prielaidų žmogaus teisių ir laisvių neteisėtam ribojimui ir pažeidimui. Todėl teisėkūros procese svarbu įtvirtinti ir viešojo saugumo užtikrinimo priemonių proporcingumo principą, sukurti reikiamus žmogaus teisių ir laisvių apsaugos mechanizmus.

Vėlesnį viešojo saugumo užtikrinimo efektyvumą lemia tinkamas teisės taikymas – tai, kaip viešojo administravimo subjektai realizuoja savo pareigas ir įgaliojimus, kuriuos jiems priskiria šiuolaikinė valstybė. Šiame procese taip pat itin aktualus viešųjų ir privačių interesų balansas.

Pažymėtina, jog tai yra administracinės teisės, kuri „reglamentuoja ne tik viešojo administravimo organizavimą, bet ir administravimo galių įgyvendinimą ir naudojimosi jomis kontrolę, uždavinys“²⁴. Taigi, paties teisės įgyvendinimo (taikymo) kokybė yra iš dalies nulemta teisėkūros kokybės.

Kita vertus, siekiant tinkamai įgyvendinti teisę, kelti viešojo administravimo kokybę, didelį vaidmenį vaidina įvairūs organizaciniai veiksniai, taip pat ir asmeniniai teisę taikančių pareigūnų įgūdžiai bei kompetencijos. Taigi, viešasis saugumas, kaip teisinė kategorija, yra daugiau ar mažiau veiksmingai užtikrinamas per teisėkūros ir teisės taikymo procesus. Teisės taikymo procese viešojo saugumo užtikrinimą lemia ne tik teisiniai, bet ir papildomi veiksniai, kurie yra kitų socialinių mokslų, o ypač viešojo administravimo mokslo dalykas.

Šiuo požiūriu atkreiptinas dėmesys į teisės, kaip statiško ir dinamiško reiškinio, dichotomiją²⁵ – viešajam saugumui užtikrinti svarbūs abu šie teisės aspektai – tinkamų viešojo saugumo politikos pagrindų įtvirtinimas teisėkūros stadijoje ir sėkmingas statiškos teisės transformavimas į dinamišką teisę.

Svarbu akcentuoti, kad „visuomenės saugumo užtikrinimas yra kom-

24 *Viešasis administravimas ir privatus asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 11.

25 Barak, A. A. *Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*. Yale Law School, 2002, p. 64.

pleksinė visuomeninio gyvenimo sritis, kurios valdymo efektyvumą lemia valstybės gebėjimas taikyti šiuolaikinius visuomenės poveikio instrumentus²⁶. Kaip detalizuoja R. Kalašnykas ir I. Deviatnikovaitė, „viešasis saugumas – socialiniai, teisiniai, organizaciniai, ekonominiai ir technologiniai veiksniai, siekiant apginti piliečius ir valstybę ir užtikrinti asmens ir turto saugumą“²⁷.

Manytina, jog toks apibrėžimas nėra visiškai tikslus, nes išvardytieji veiksniai nenaudojami viešajam saugumui užtikrinti, bet tiesiog daro įtaką jo būklei. Kita vertus, viešojo saugumo užtikrinimo saugumo politiką ir sudaro teisinės, socialinės, organizacinės, ekonominės ir technologinės priemonės arba instrumentai. Kaip jau minėta, tinkamas valstybės gebėjimas juos taikyti ir lemia viešojo saugumo politikos efektyvumą.

Dėl to vargu ar tikslinga arba net įmanoma pateikti baigtinį mokslų, kurių dalykas yra viešasis saugumas, sąrašą, atsižvelgiant į viešąjį saugumą lemiančių veiksnių kompleksiskumą. Tačiau neabejotinai didžiausią vaidmenį formuojant ir įgyvendinant viešojo saugumo politiką vaidina teisės, viešojo administravimo, politikos, sociologijos, kriminologijos (taip pat ir viktimologijos, kaip santykinai atskiros disciplinos) mokslai.

Teisės mokslo aspektu, viešajam saugumui užtikrinti aktualus tiek teisėkūros procesas, įtvirtinantis viešojo saugumo politikos pagrindus, tiek teisės taikymo procesas.

Viešojo administravimo mokslas viešojo saugumo užtikrinimui reikšmingas organizaciniu aspektu ir lemia tinkamą viešojo administravimo institucijų veiklos organizavimą ir koordinavimą.

Politikos mokslas viešojo saugumo užtikrinimui aktualus, nes viešasis saugumas yra nacionalinio saugumo dalis. Dėl šios priežasties politikos mokslas viešojo saugumo užtikrinimui reikšmingas kaip mokslas, nusakantis strategines nacionalinio saugumo politikos kryptis, identifikuojan-

26 Kalašnykas, R.; Mečkauskas, V. Vaizdo stebėjimo kamerų (CCTV) panaudojimas užtikrinant visuomenės saugumą: teisiniai ir organizaciniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 36(28), p. 59.

27 Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. Kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94), p. 45.

tis išorines ir vidines grėsmes valstybės saugumui ir numatantis jų eliminavimo galimybes.

Sociologijos mokslas viešojo saugumo užtikrinimui reikšmingas, nes viešojo saugumo būklei įtaką daro socialiniai veiksniai. Sociologijos mokslas, integruojantis socialinių problemų sprendimo metodikas, aktualus viešojo saugumo užtikrinimui kaip padedantis spręsti tokio užtikrinimo kliuviniu esančias socialines problemas.

Kriminologijos ir viktinologijos mokslai per se yra interdisciplininiai, todėl jų reikšmė viešojo saugumo užtikrinimui irgi yra įvairialypė. Viena prioritetinių ir sykiu viena problemiškesnių viešojo saugumo politikos krypčių yra nusikalstamumo kontrolė ir prevencija. Kriminologijos mokslo paskirtis yra atskleisti kompleksines nusikalstamumo priežastis, todėl šis mokslas padeda spręsti nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės problemas ir taip efektyvinti viešojo saugumo užtikrinimą.

Viktinologijos mokslas tiria nusikaltimų aukas, todėl remiantis šiuo mokslu galima spręsti viktimizacijos problemą, nustatyti, kaip veiksmingai mažinti šį neigiamą reiškinį, tuo užtikrinant ir viešąjį saugumą.

Tačiau tam, kad būtų kontroliuojamas reiškinys ar procesas, būtina jį pažinti, atskleisti jo conceptualų turinį. Akivaizdu, jog vienas pagrindinių kliuvinių kurti veiksmingą ir kryptingą viešojo saugumo užtikrinimo sistemą Lietuvoje yra pačios viešojo saugumo sampratos neapibrėžtumas.

Mokslinėje literatūroje nėra vieningos nuomonės nei dėl viešojo saugumo sampratos, nei dėl pagrindinių jo krypčių apibrėžties. Todėl būtina tinkamai perprasti ir atriboti *tarptautinio ir nacionalinio, individo ir valstybės saugumo kategorijas*.

1.1.1. SAUGUMO SAMPRATA

Saugumo apibrėžties problema. Plačiausia prasme saugumas suprantamas kaip vienas esminių žmogaus poreikių²⁸. Saugumo apibrėžimų esti daug ir įvairių. Pasak A. Volferso (Wolfers), saugumas objektyviaja

28 Pitrėnaitė, B.; Astrauskas, A.; Mikulskienė, B. Saugios savivaldybės organizacinės vaidymo struktūros kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, 10(4), p. 643.

prasmė reiškia grėsmių saugomoms vertybėms nebuvimą, o subjektyviaja prasme – nebuvimą baimės, jog tokios grėsmės atsiras²⁹. V. Šlapkauskas teigia, jog saugumas – tai „apsaugos ir apsaugojimo nuo pavojų būklė bei pasitikėjimas savo žinojimu“³⁰. Pasak autoriaus, tokia sąvoka apima tiek objektyvų saugumą, tiek subjektyvų saugumą, tiek pasitikėjimą saugumu³¹.

Objektyvus saugumas reiškia realią saugumo būklę.

Subjektyvus saugumas – tai gyventojų saugumo jausmas.

Subjektyvus gyventojų saugumo jausmas yra vienas pagrindinių saugumo būklės indikatorių, nors ir ne visuomet tiksliai atspindinčių realią saugumo būklę. Gyventojų saugumo jausmas nusako, kaip gyventojai suvokia riziką nukentėti nuo teisės pažeidimų ar kitų grėsmių. Svarbu ir tai, jog saugumo jausmas veikia ne tik individų gyvenimo kokybę, bet ir skatina tvarią vietos bendruomenių ir regionų plėtrą, ekonomikos augimą, paslaugų efektyvumą ir mažina socialinę atskirtį³². Tačiau vertinant realią saugumo būklę, negalima pasikliauti vien subjektyviu gyventojų saugumo pojūčiu. Būtina remtis ir objektyviais duomenimis, rodančiais realią saugumo būklę.

Tuo tarpu manytina, jog V. Šlapkausko išskirtas pasitikėjimo saugumu (abejonių nebuvimo) aspektas nėra pagrįstas ir turėtų būti laikomas subjektyvaus saugumo dalimi, nes išreiškia ne ką kita, bet gyventojų subjektyviai suvoktą ir įvertintą saugumą. Įvairių mokslų doktrinos egzistuoja nemažai kitų, dažnai ne visai tikslių ar neišbaigtų, saugumo apibrėžčių. Pavyzdžiui, J. Balazs konstatuoja, jog tarptautinį saugumą lemia vidinis ir išorinis skirtingų socialinių sistemų saugumas. Visuomenės saugumas gali būti apibūdintas kaip vidaus saugumas, kurio esminė funkcija yra užtikrinti politinę ir ekonominę valdančiųjų galią, socialinių sistemų išlikimą ir reikiamą viešojo saugumo lygį³³. P. Hartland-Thunberg nacionali-

29 Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Riga, 1999, p. 6.

30 Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 26.

31 *Ibid*, p. 26.

32 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 12.

33 Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Riga, 1999, p. 5.

nį saugumą apibrėžia kaip valstybės sugebėjimą tinkamai ginti savo interesus pasauliniu mastu³⁴.

Kanados nacionalinės gynybos tarybos dokumentuose nacionalinis saugumas apibūdinamas kaip gyvenimo kokybės, atitinkančios gyventojų poreikius ir teisėtus lūkesčius, apsauga. Į šią sampratą įeina tokios garantijos kaip apsauga nuo karinio užpuolimo ar prievartos ir visuotinai priimtinių ekonominių, politinių ir socialinių vertybių erozijos³⁵.

Tačiau, kaip matyti, pastarieji apibrėžimai neatsako į klausimą, kas yra saugumas *apskritai*, nes apima tik pavienius jo aspektus. Taigi, pagrindinė saugumo apibrėžties problema – mokslinėje literatūroje aptinkami saugumo apibrėžimai yra per platūs arba per siauri, apimantys tik kurios nors vienos saugumo rūšies sampratą.

Apibendrinant pasakytina, jog saugumą *objektyviaja prasme* galima apibūdinti kaip būseną, kai grėsmių saugomoms vertybėms nėra arba jos efektyviai kontroliuojamos. Saugumas *subjektyviaja prasme* – tai saugumo jausmas, reiškiantis individų įsitikinimą, jog grėsmių saugomoms vertybėms nekils arba jog jos bus efektyviai kontroliuojamos.

(Ne)saugumo veiksniai. Tai, kad kiekvienoje visuomenėje egzistuoja saugumo problema, lemia faktas, jog šiuolaikinė visuomenė gyvena „nuolat kintančios rizikos aplinkoje“³⁶. Šis faktas rodo, kad visuomenė gali būti tik santykinai saugi arba nesaugi, nes neįmanoma visiškai eliminuoti saugumo grėsmių. Tačiau saugumo būklė valstybėje nusako, kaip efektyviai valstybė kontroliuoja ir eliminuoja nesaugumo veiksnius. Pasak R. Ullman, nesaugumo veiksniai – tai veiksniai, keliantys grėsmę valstybės gyventojų gyvenimo kokybei³⁷.

Saugumo problemos kompleksškumą atspindi tai, kad nesaugumo veiksniai yra labai skirtingos prigimties – nuo nusikalstamumo iki gamtos stichijos poveikio, nuo geopolitinės valstybės padėties iki automobilių kelių infrastruktūros plėtros. Nesaugumo veiksmų nustatymas padeda identifikuoti pagrindines saugumo problemas ir kryptis.

34 Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Riga, 1999, p. 5.

35 *Ibid.*

36 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 8.

37 Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Riga, 1999, p. 6.

Problemiška tai, jog nesaugumo veiksnių baigtinio sąrašo pateikti neįmanoma, nes jo ir nėra. Visus saugumo būklę lemiančius veiksnius vienija tai, kad jie tiesiogiai daro įtaką individo ir visuomenės gyvenimo kokybei ir yra matuojami įvairiomis gyvenimo kokybės perspektyvos dimensijomis, pvz., socialinės būklės, moralinės/kultūrinės būklės, išsilavinimo būklės ir daugeliu kitų³⁸. Be to, šie veiksniai sąveikauja tarpusavyje, pvz., socialinio saugumo neužtikrinimas daro įtaką nusikalstamumo augimui.

Netgi galima teigti, kad kuo intensyvesnė yra tokia sąveika, tuo intensyviau tokie neigiami procesai „kuria“ vienas kitą ir daro įtaką saugumo būklės prastėjimui. Palyginti aiški nesaugumo veiksnių samprata pateikiama Saugios savivaldybės koncepcijoje, kur jie apibūdinami kaip „socialinio, technologinio ar gamtinio pobūdžio reiškiniai, keliantys pavojų gyventojams ar jų turtui, mažinantys gyventojų saugumo jausmą ir bloginantys jų gyvenimo kokybę“³⁹. Tačiau iš vėliau pateikiamų nesaugumo veiksnių pavyzdžių (nusikalstamos veikos ir kitų teisės pažeidimų, eismo įvykių, gaisrų ir kitų gamtinio, technologinio ir ekologinio pobūdžio ekstremalių įvykių) matyti, jog čia omenyje turimos grėsmės *viešajam* saugumui. Todėl į nesaugumo (turint omenyje bendrąją saugumo sampratą) veiksnių sistemą, be socialinio, technologinio, gamtinio pobūdžio veiksnių, reikėtų įtraukti ir politinius bei ekonominius veiksnius, pateikiant tokią galimą nesaugumo veiksnių sampratą: nesaugumo veiksniai – tai politinio, ekonominio, socialinio, gamtinio ir technologinio pobūdžio priežastys, keliančios grėsmę visuomenei, atskiriems jos junginiams ar individams ir neigiamai veikiančios jų gyvenimo kokybę.

Mokslinėje literatūroje esti ir kitų nesaugumo veiksnių diferenciacijos sistemų, tačiau jos ne visada pagrįstos. Štai E. Matulionytė saugumo grėsmes diferencijuoja į *išorines* ir *vidines*. *Išorinėmis grėsmėmis* autorė laiko grėsmes, nepriskirtinas žmogaus valiai (pvz., gamtos katastrofos) arba konkrečios šalies ar bendruomenės valiai (pvz., karinis konfliktas kitoje to paties regiono valstybėje).

38 Pitrenaitė, B. *et al.* Saugios savivaldybės organizacinės valdymo struktūros kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, 10(4), p. 646.

39 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 4.

Tuo tarpu *vidinės grėsmės* – tai ekonominė ir socialinė situacija šalyje⁴⁰. Taigi, toks skirstymas iš esmės paremtas tuo, ar grėsmė paveikiama nacionaline saugumo politika (ar nacionalinės saugumo politikos priemonėmis galima šią grėsmę įveikti ar bent sumažinti). Tačiau diskutuotina, kiek toks diferencijavimas yra pagrįstas. *Pvz.*, nors autorės išskirtos išorinės grėsmės neabejotinai kyla nepaisant individo ar visuomenės valios ir nacionalinio saugumo politikos priemonės negali užkirsti joms, kaip reiškiniams, kelio, vis dėlto šiomis priemonėmis galima gerokai sumažinti neigiamus šių reiškinių padarinius saugumui.

Elementariausias to pavyzdys yra kasmetiniai potvyniai Vakarų Lietuvos pamaryje – nors jokiais saugumo politikos priemonėmis negalima užkirsti kelio šiam gamtos reiškiniui, vis dėlto tinkamas ar netinkamas jų panaudojimas nulemia neigiamo šio gamtos reiškinio poveikio asmenų saugumui mastą.

V. Šlapkauskas pateikia socialinių grėsmių saugumui tipologiją – pasak autoriaus, pagrindiniai socialinių grėsmių tipai yra *fizinės grėsmės* (skausmas, sužeidimas, mirtis), *ekonominės grėsmės* (nuosavybės atėmimas, sunaikinimas ar pan.), *grėsmės teisėms* (įkalinimas, žmogaus teisių pažeidimas), *grėsmės statusui* (viešas pažeminimas)⁴¹.

Manytina, jog tokia klasifikacija taip pat nėra tinkama vien jau todėl, kad fizinės ir ekonominės grėsmės nebūtinai tapatintinos su socialinėmis grėsmėmis. Taip pat visiškai neaiškus tokios klasifikacijos loginis pagrindas. *Manytina*, kad vartojant sampratą, jog nesaugumo veiksniai – tai politinio, ekonominio, socialinio, gamtinio ir technologinio pobūdžio priežastys, keliančios grėsmę visuomenei, atskiriems jos junginiams ar individams ir neigiamai veikiančios jų gyvenimo kokybę, kartu būtų pateikiama ir tinkama grėsmių klasifikacija.

Saugumo diferenciacija pagal lygmenį. Saugumas gali būti diferencijuojamas pagal lygmenį, kuriuo funkcionuoja.

Manytina, jog šiuo pagrindu gali būti išskirtas *tarptautinis, regioninis,*

40 Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 94.

41 Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 26.

valstybės, atskirų teritorijų (pvz., apskrities, miesto, gyvenamojo rajono), *kitų erdvių* (pvz., saugumas darbovietėje, saugumas namuose) saugumas. Šios diferenciacijos epicentras neabejotinai yra *nacionalinis* saugumas.

Valstybės saugumo sąvoka taip pat tapatinama su nacionalinio saugumo sąvoka. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme iliustratyviai konstatuojama, kad „stiprinti nacionalinį saugumą yra aukščiausias Lietuvos vidaus ir užsienio politikos tikslas“⁴². E. Matulionytė, tyrusi grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymo klausimus ir jų prevencijos galimybes, nacionalinio saugumo užtikrinimą taip pat įvardija kaip aukščiausią bet kurios valstybės vidaus ir užsienio politikos tikslą⁴³. Taigi autorė įvardija dvi pagrindines nacionalinio saugumo politikos kryptis – *vidaus* ir *užsienio* politiką.

Pratęšiant šias kryptis matyti, jog nacionalinio saugumo užsienio politika sąveikauja su supranacionalinio (tarptautinio ar regioninio) saugumo kategorija kaip dalis su visuma – tai saugumo politika, nukreipta į tarpvalstybinį saugumą, o vidaus saugumo politika diferencijuojama į smulkesnes kategorijas – tai politika, nukreipta į saugumą valstybės viduje. Tradiciškai toks diferencijavimas grindžiamas teritoriniu pagrindu. Tačiau ne mažiau funkcionalus gali būti ir saugumo skirstymas pagal kitokio pobūdžio erdvinius lygmenis, pvz., saugumas darbovietėje, saugumas namuose ar pan.

Saugumo diferenciacija pagal objektą. Pagal šį kriterijų gali būti išskirtas *visuomenės, bendruomenės, atskirų socialinių grupių, individo* saugumas. Šia prasme saugumas suvokiamas kaip žmonių (individų ir grupių) laisvė nuo fizinių ir socialinių grėsmių⁴⁴. Į individą orientuota saugumo koncepcija žmogaus saugumą suvokia kaip pagrindinį nacionalinės ir tarptautinės saugumo politikos tikslą. Ši koncepcija kontrastuoja su į valstybę orientuota saugumo koncepcija ir reiškia „žmonių, o ne teritorijų saugumą“⁴⁵.

42 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.

43 Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 93.

44 Daniel, J. et al. *The Challenges of Central European Security: Critical Insights*. Brno, 2015, p. 7.

45 Fukuda-Parr, S.; Messineo, C. *Human Security*. New York, 2011, p. 1.

Čia pasakytina, kad, viena vertus, saugumo diferenciacija pagal objektą priklauso nuo teisės sampratos, kita vertus, į visuomenę, atskiras jos grupes ar į individą orientuotos saugumo koncepcijos gali gyvuoti tuo pačiu metu ir iš esmės viena kitai neprieštarauja, nes turi skirtingus tikslus.

Saugumo diferenciacija pagal rūšį. Mokslininkų darbuose vieningo sutarimo dėl saugumo diferenciacijos pagal rūšį nėra. Kai kurie autoriai išskiria *karinį, politinį, ekonominį, socialinį ir ekologinį* saugumą, kartais išskiriamas ir *komunikacinis (informacijos)* saugumas⁴⁶. Kiti autoriai papildomai išskiria tokias saugumo dimensijas kaip *sveikatos* ar net *maisto saugumas*⁴⁷.

Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme konstatuojama, jog Lietuvos nacionalinio saugumo politiką sudaro valstybės užsienio, gynybos, ekonominės, viešojo saugumo, socialinės, kultūros, sveikatos, aplinkos apsaugos, švietimo ir mokslo bei kitos valstybės politikos nuostatos, užtikrinančios nacionalinį saugumą⁴⁸.

Remiantis įvairybe politikos sritimis, galima konstatuoti, kad įstatyme saugumas pagal rūšį diferencijuojamas į politinį, karinį, ekonominį, viešąjį, socialinį, kultūrinį, sveikatos, ekologinį saugumą. *Manytina*, kad visos šios rūšys, nepaisant jų gausos, išskirtos pagrįstai, dar daugiau – vargu ar jų sąrašas yra baigtinis. Pagrindinė saugumo dimensijų diferenciacijos pagal rūšį problema – šios rūšys iš dalies „persidengia“, todėl tampa sudėtinga jas atriboti ir racionaliai paskirstyti institucijų kompetencijas.

Apibendrinant pasakytina, jog saugumą *objektyviaja prasme* galima apibrėžti kaip būseną, kai grėsmių saugomoms vertybėms nėra arba jos efektyviai kontroliuojamos. Saugumas *subjektyviaja prasme* – tai saugumo jausmas, reiškiantis individų įsitikinimą, kad grėsmių saugomoms vertybėms nekils arba jos bus efektyviai kontroliuojamos. Nesaugumo veiksniai apibrėžtini kaip *politinio, ekonominio, socialinio, gamtinio ir technologinio* pobūdžio priežastys, keliančios grėsmę visuomenei, atskiriems jos jungi-

46 Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 94.

47 Fukuda-Parr, S.; Messineo, C. *Human Security*. New York, 2011, p. 5.

48 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.

niams ar individams ir neigiamai veikiančios jų gyvenimo kokybę, taip kartu pateikiant ir išsamią šių grėsmių klasifikaciją. Saugumo dimensijos gali būti klasifikuojamos pagal lygmenį (teritorinį arba kitokį erdvinį lygmenį), pagal objektą ir pagal rūšį.

Toliau plėtojant šią potemę bus analizuojamos teritoriniu pagrindu diferencijuotos saugumo dimensijos (*tarptautinis* ir *nacionalinis* saugumas) ir jų sąveika, pagal objektą diferencijuotos saugumo dimensijos (*valstybės*, *visuomenės* ir *individo* saugumas) ir jų sąveika, nes šios dimensijos dažniausiai akcentuojamos mokslinėje literatūroje, o tinkamas jų atribojimas turi ir didžiausią praktinę reikšmę.

1.1.2. TARPTAUTINIO IR NACIONALINIO SAUGUMO SĄVEIKA

Pirmas šios sąveikos aspektas yra tas, kad nacionalinis saugumas, įskaitant visus jo sektorius, yra labai paveikus regioniniam saugumui. 2012 m. buvo atliktas tyrimas, kuriame analizuotas gyventojų saugumo jausmas išorinių grėsmių kontekste. Šio tyrimo rezultatai parodė, jog 60,1 proc. gyventojų laikėsi nuomonės, kad saugumui Lietuvoje nekyla jokių grėsmių, o tik 18 proc. apklaustųjų manė, kad Lietuvos nacionaliniam saugumui kyla reali grėsmė. Tuo tarpu 2014 m. atlikus analogišką tyrimą, jau 54,5 proc. gyventojų teigė, kad Lietuvos nacionaliniam saugumui iškilusi reali grėsmė⁴⁹.

Manytina, kad tokius gyventojų saugumo pokyčius lėmė besikeičianti geopolitinė padėtis regione, ypač omenyje turint karinį konfliktą Ukrainoje. Taigi valstybės gyventojų saugumo jausmą labai veikia politiniai, kariniai ar kitokie regioniniam saugumui reikšmingi įvykiai, veikiančys regiono geopolitinį stabilumą. Kaip jau buvo minėta plėtojant ankstesnę potemę, *tarptautinis* ir *nacionalinis* saugumas yra teritoriniu pagrindu atribotos saugumo dimensijos.

Tačiau šiandien nacionalinis saugumas vis labiau paveikiamas tarptautinio saugumo tendencijų – nors šios saugumo dimensijos visuomet sąvei-

49 Gečienė, I. Lietuvos gyventojų subjektyvus saugumo suvokimas išorinių grėsmių kontekste. *Kultūra ir visuomenė*. 2015, 6(1), p. 56.

kavo tarpusavyje, tačiau dėl globalizacijos šiandien galima kalbėti jei ne apie visišką tarptautinio ir nacionalinio saugumo konvergenciją, tai bent jau apie spartų šių dimensijų sąveikos intensyvėjimą.

Visų pirma, tarptautinis (o ypač regioninis) saugumas daro labai didelę įtaką subjektyviajam saugumui (saugumo jausmui) šalyje.

Taip pat pažymėtina, kad išorinės grėsmės visuomet Baltijos šalis skatino ieškoti su jomis susijusių opių saugumo problemų sprendimų⁵⁰. Tačiau grėsmių išorinis pobūdis nereiškia, jog šios grėsmės neverčia ieškoti naujų ir veiksmingų valstybės *vidaus* saugumo priemonių.

Priešingai, *manytina*, jog išorinės grėsmės yra nulemtos tarptautinio (ne)saugumo ir iš išorės veikia valstybės vidaus saugumą. Taigi, kuo saugesnė tarptautinė erdvė, tuo mažiau atsiranda ir vidaus saugumą veikiančių grėsmių.

Pagrindinė problema yra ta, jog šiuo atveju valstybės vidaus saugumas yra veikiamas ir kaimyninių valstybių užsienio politikos, kuriai valstybė, susirūpinusi savo saugumu, negali daryti įtakos. Pvz., Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento medžiagoje užsimenama, jog kai kurių kaimyninių valstybių noras daryti įtaką ir kontroliuoti Lietuvos priimamus sprendimus ir politiką „nulemia tikslingus ir kryptingus tų valstybių veiksmus, kurie kelia grėsmę Lietuvos energetiniam, ekonominiam, socialiniam ir informaciniam saugumui“⁵¹. Valstybės vidaus saugumas ir jo pavieniai sektoriai yra itin paveikiami regioninio saugumo. Regiono geopolitinis nestabilumas lemia visų nacionalinio saugumo sektorių būklės blogėjimą. Taigi, tokios užsienio politikos priemonės, kaip integracijos į europines ir transatlantinę institucijas stiprinimas, gerų kaimyniškų santykių, grindžiamų visuotinai pripažintomis tarptautinėmis teisės normomis ir principais, palaikymas, vykdo ne tik išorinių grėsmių prevenciją, bet ir stabilizuoja saugumo būklę valstybės viduje.

50 Istrate, L. The Baltic States between the Old and New Europe. The Benefits of Lisbon Treaty for Lithuania, Latvia and Estonia. *Revista Romana de Geografie Politica*. 2012, XIV, 1, p. 47.

51 *Grėsmių nacionaliniam saugumui vertinimas*. Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas, 2014, p. 3.

Globalizacijos veikiama tarptautinio ir nacionalinio saugumo konvergencija. *Antrasis* tarptautinio ir nacionalinio saugumo *sąveikos aspektas* reiškia, jog globalizacijos sąlygomis tarptautinio ir nacionalinio saugumo sąveika vis intensyvėja, o tai reiškia, kad šios dimensijos, jei ir visiškai nesusilieja, tačiau darosi viena nuo kitos priklausomos.

Pažymėtina, jog globalizacija nėra nei išskirtinai teigiamas, nei neigiamas reiškinys – neigiami globalizacijos padariniai dažniausiai išryškėja būtent tose valstybėse, kurios stokoja efektyvaus valdymo patirties ir kuriose vangiai vyksta administracinės reformos⁵². Tačiau vis dėlto globalizacija kelia kai kurių naujų iššūkių ir grėsmių, *pvz.*, augantis tarptautinio pobūdžio nusikalstamumas, neigiamai veikiantis tiek tarptautinį, tiek atskirų valstybių nacionalinį saugumą. *Pvz.*, Estijos Respublikos nacionalinio saugumo koncepcijoje vienomis didžiausių nacionalinio saugumo grėsmių įvardijamos tarptautinio terorizmo ir tarptautinio organizuoto nusikalstamumo grėsmės⁵³.

Analogiškai ir naujojoje Lietuvos Respublikos viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje (toliau – Programa) globalizacijos procesai kartu su informacinių ir ryšių technologijų tobulėjimu ir plėtra įvardijami kaip pagrindiniai išorės veiksniai, kurie turi ir ateityje turės įtakos viešojo saugumo plėtrai. Programoje taip pat pažymima, kad atskirų viešojo saugumo plėtros priemonių įgyvendinimą gali „sutrikdyti politinis, socialinis ar ekonominis nestabilumas Lietuvoje, kitose ES ar kaimyninėse trečiojoje šalyse, taip pat radikalūs tarptautinių organizacijų (Jungtinių Tautų, Europos Tarybos, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos, Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) ir kt.), kurios garantuoja taikų valstybių sambūvį ir kurių narė yra Lietuva, veiklos pokyčiai“⁵⁴.

Programoje ypatingas dėmesys skiriamas organizuotam nusikalstamu-

52 Domarkas, V.; Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 11, p. 16.

53 National Security Concept of the Republic of Estonia. Republic of Estonia Government, 2004.

54 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.

mui, kuris yra tarptautinio pobūdžio ir kuriam įveikti neužtenka vien valstybės viduje taikomų priemonių. Programoje pateikiami Europolo duomenys, jog ES erdvėje 2013 m. veikė apie 3600 organizuotų nusikalstamų grupių. Organizuotas nusikalstamumas iš esmės paveiktas globalizacijos procesų, nes daugėja organizuotų grupių, kurios „nėra susietos su konkrečia pilietybe ar tautybe, o ir nusikalstamos veikos nebegali būti lengvai siejamos tik su tam tikru regionu“⁵⁵.

Kalbant apie šiuolaikinį terorizmą, jis apima ne tik vietinį, valstybinį, bet ir tarptautinį lygį⁵⁶, tuo veikdamas tarptautinį saugumą ir kiekvienos valstybės nacionalinį saugumą atskirai. Auganti tarptautinio terorizmo grėsmė taip pat „verčia iš naujo permąstyti tautų ir atskirų socialinių grupių tarpusavio bendravimo pagrindus besiplečiančios globalizacijos sąlygomis: kuo tie santykiai turėtų remtis, kad nepadidėtų besintegruojančio pasaulio pavojingumas žmogui ir demokratijai“⁵⁷. Taigi, globalizacija skatina tarptautinio ir nacionalinio saugumo dimensijų konvergenciją ir suponuoja išaugusį valstybių bendradarbiavimo saugumo srityje poreikį.

Bendradarbiavimo ir sinergijos poreikis. E. Matulionytė kaip klaidingą įvardija požiūrį, siekiantį visiško valstybės nepriklausomumo nuo aplinkinių valstybių. Autorė pastebi, jog toks dalykas yra neįmanomas šiuolaikiniame pasaulyje, nes savarankiški valstybių bandymai rūpintis išskirtinai savo saugumu ne tik nepasiekia reikiamo rezultato, bet ir gali daryti įtaką kitų valstybių nesaugumui. Ne mažiau pavojingi atvejai, kai valstybė nepakankamai dėmesio skiria vidaus saugumo problemoms – tai gali sukelti net regionines krizes⁵⁸ (pvz., nepakankamas dėmesys terorizmo problemai gali lemti teroristinę grupuotę išikūrimą vienoje valstybėje, iš kurios ji vykdo teroristinius aktus ir kitose regiono valstybėse). Tai lemia, jog valstybės suinteresuotos rūpintis ne tik savo, bet ir kitų valstybių vidaus saugumu. Tai

55 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682.

56 Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 29.

57 Vaišvila, A. Terorizmas ir kova su terorizmu – dvi grėsmės žmogaus teisėms (metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 12.

58 Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 94–95.

atspindi ir iliustratyvus M. Biliaus teiginys, jog „visuotinė šalių tarpusavio priklausomybė yra modernaus pasaulio bruožas“⁵⁹. Taigi, tarptautinio ir nacionalinio saugumo dimensijų konvergencija lemia ir bendradarbiavimo, ir sinergijos poreikį. Kaip teigiama ir Lietuvos Respublikos viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje, „globalizacijos sąlygomis, kai grėsmių viešajam saugumui vis daugėja ir jos peržengia valstybių sienas, nė viena valstybė negali veiksmingai nuo jų apsiginti.

Todėl ateityje tiek nacionalinis, tiek regioninis ir ES saugumas vis labiau priklausys nuo valstybės institucijų pajėgumo įgyvendinti tarptautinius išipareigojimus ir bendradarbiauti praktiniu lygmeniu“⁶⁰. Vienas tokio efektyvaus bendradarbiavimo pavyzdžių galėtų būti 2013 m. pabaigoje pradėjusi veikti Europos sienų stebėjimo sistema (EUROSUR), skirta FRONTEX (Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrai) ir ES valstybėms narėms keistis informacija ir bendradarbiauti nustatant nelegalios migracijos ir tarptautinio nusikalstamumo atvejus, ir užkirsti jiems kelią.

Programoje taip pat įvardijamas poreikis stiprinti bendradarbiavimą su Baltijos jūros regiono valstybių, užtikrinančių išorės sienų stebėjimą jūroje, pasienio apsaugos tarnybomis, aktyviai dalyvauti ES ir Baltijos jūros regiono valstybių tarptautiniuose forumuose ir projektuose.

Ne mažiau reikšmingas ir tarptautinis bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis. Pvz., Programoje pažymima, jog nerimą kelia neteisėtos migracijos iš Baltarusijos Respublikos srautai, todėl ypač svarbu su šia valstybe sudaryti readmisijos sutartį⁶¹. Didesnės sinergijos ir glaudesnio bendradarbiavimo visais lygmenimis poreikis pabrėžiamas ir Europos saugumo darbotvarkėje⁶².

59 Bilius, M. Tarptautinis policijos bendradarbiavimas nacionalinio saugumo kontekste. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 91.

60 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

61 *Ibid.*

62 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos saugumo darbotvarkė. Strasbūras, 2015.

Čia pabrėžiama, kad daug šiandienos saugumo problemų kyla dėl geopolitinio nestabilumo artimiausioje ES kaimynystėje, todėl į šias grėsmes reikalingas veiksmingas ir suderintas atsakas Europos lygmeniu. Pabrėžiamas ir atnaujintos vidaus saugumo strategijos ateinantiems penkeriems metams poreikis, nes valstybės nepajėgios tinkamai užtikrinti saugumo veikdamos pavieniui. Todėl keltinas siekis sukurti ES vidaus saugumo erdvę, kurioje asmenys būtų visapusiškai apsaugoti, užtikrinant jų pagrindines teises. Taip pat iškeliami *penki* pagrindiniai sinergijos ir bendradarbiavimo principai: *užtikrinti*, kad būtų visiškai atsižvelgiama į pagrindines teises, imantis saugumo užtikrinimo priemonių; *didinti* skaidrumą, atskaitomybę ir demokratinę kontrolę; *užtikrinti* galiojančių ES teisės aktų efektyvesnę taikymą ir įgyvendinimą; laikytis labiau susieto tarpžinybinio ir tarpsektorinio požiūrio; *sujungti* visus vidaus ir išorės saugumo aspektus⁶³.

Taigi, moderniam pasaulyje pavienės valstybių pastangos užtikrinti nacionalinį saugumą nebėra efektyvios. Didesnis sinergijos ir glaudesnio bendradarbiavimo visais lygmenimis poreikis galėtų būti patenkintas atnaujinus ES saugumo strategiją.

Apibendrinant pasakytina, jog šiandien nacionalinis saugumas vis labiau yra veikiamas tarptautinio saugumo tendencijų – nors šios saugumo dimensijos visuomet sąveikavo tarpusavyje, tačiau dėl globalizacijos šiandien galima kalbėti jei ne apie visišką tarptautinio ir nacionalinio saugumo konvergenciją, tai bent jau apie spartų šių dimensijų sąveikos intensyvėjimą. Šie procesai lemia augantį sinergijos ir glaudesnio bendradarbiavimo poreikį visais lygmenimis. Šis poreikis galėtų būti patenkintas atnaujinus ES saugumo strategiją, kurioje būtų akcentuojamas pagrindinių žmogaus teisių užtikrinimas, skaidrumo, atskaitomybės ir demokratinės kontrolės didinimas, efektyvesnio ES teisės taikymo užtikrinimas, labiau susieto tarpžinybinio ir tarpsektorinio požiūrio laikymasis ir visų vidaus ir išorės saugumo aspektų sujungimas.

63 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos saugumo darbotvarkė. Strasbūras, 2015.

1.1.3. VALSTYBĖS IR INDIVIDO SAUGUMO VIENOVĖ

Valstybės ir individo saugumo dimensijos yra diferencijuotos pagal objektą. Čia galimi du pagrindiniai požiūriai į šių dimensijų sąveiką – kai valstybės ir individo saugumo dimensijų sąveika suvokiama arba kaip priešprieša, arba kaip sinergija.

Valstybės ir individo saugumo priešprieša. Pagal tradicinę saugumo sampratą, saugumo objektu laikoma valstybė. Ši samprata remiasi idėja, kad visuomenės ar atskirų individų interesai priklauso nuo valstybės, kaip organizacijos, interesų.

Remiantis šia samprata, svarbiausia apsaugoti valstybės teritoriją, institucijas, vertybes ir valstybės gyventojus kaip vienetą. Pagal šią sampratą saugumo strategijų kūrimas paprastai koncentruojamas valstybinės valdžios institucijose, o visuomenė į šį procesą retai įtraukiama. Tačiau „saugi valstybė nebūtinai reiškia saugius jos piliečius“⁶⁴. Valstybės saugumo užtikrinimas nebūtinai užtikrina žmonių saugumą, nes gyventojai nesaugiai gali jaustis įvairiose socialinėse aplinkose, pvz., namuose ar darbe. Požiūris į tai, kas turėtų būti saugumo objektas, yra susijęs su valstybėje gyvuojančia teisės samprata. Jei teisinė sistema pripažįsta individo primatą, individas suvokiamas kaip saugumo objektas.

Ši koncepcija itin išplėtotą po Antrojo pasaulinio karo, kai 1945 m. Jungtinių Tautų Chartijoje buvo įtvirtintas siekis tautoms veikti kartu, siekiant apsaugoti individų teises, laisves ir orumą, pripažįstant įtampą tarp individo ir valstybės interesų⁶⁵. Pasak B. Buzano, „individas reprezentuoja galutinį nedalomą vienetą, kuriam gali būti taikoma saugumo sąvoka“⁶⁶. Todėl individas yra pirminis vertikalios saugumo sąvokos dinamikos (tarptautinis – nacionalinis – individo saugumas) lygmuo. Taip pat, siekdama užtikrinti valstybės saugumą, pati valstybė gali imtis tokių veiks-

64 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 12.

65 Fukuda-Parr, S.; Messineo, C. *Human Security: A Critical Review of the Literature*. 2012, p. 4.

66 Gečienė, I. Lietuvos gyventojų subjektyvus saugumo suvokimas išorinių grėsmių kontekste. *Kultūra ir visuomenė*. 2015, 6(1), p. 57.

mų, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai keltų grėsmę individo saugumui, pvz., valstybei imantis veiksmų prieš individą ar jų grupę. Taigi, valstybės saugumo užtikrinimas nebūtinai lemia valstybės gyventojų saugumo užtikrinimą. Be to, valstybės saugumo interesai gali prieštarauti individo saugumo interesams ir kelti jiems grėsmę.

Valstybės ir individo saugumo sinergija. Kitu požiūriu, valstybės ir individo saugumo dimensijos papildo viena kitą. Pvz., vienas iš valstybės interesų yra kurti saugią visuomenę naudojant įvairiausias priemones. Taip užtikrinant visuomenės saugumą, tenkinami ir atskirų individų saugumo interesai⁶⁷. Šiuo požiūriu, valstybės (nacionalinis) saugumas vis dėlto yra individo saugumo pagrindas. Valstybei privalu rūpintis ne tik visuomenės apskritai, bet ir atskirų jos grupių ir individų saugumu, pvz., decentralizuojant tam tikrų sektorių saugumo užtikrinimą ar taikant specialias priemones ar programas atskirų gyventojų grupių (pvz., jaunimo, vaikų) saugumui užtikrinti. Jei pripažįstama valstybės ir individo saugumo sinergija, tai reiškia valstybės pareigos užtikrinti saugumą išplėtimą – valstybė turi pareigą imtis priemonių saugumui užtikrinti ne tik valstybės (visuomenės), bet ir individo lygmeniu.

Apibendrinant pasakytina, jog galimi du požiūriai į valstybės ir individo saugumo dimensijų sąveika – ši sąveika gali būti suvokiama tiek kaip šių dimensijų priešprieša, tiek kaip sinergija. Šiuolaikinei demokratiškai valstybei artimesnė antroji samprata, išplečianti valstybės pareigą užtikrinti saugumą ne tik valstybės (visuomenės), bet ir individo lygmeniu.

1.1.4. VIEŠASIS SAUGUMAS – NACIONALINIO SAUGUMO PAGRINDAS

Dar senovės Romos teisėje įtvirtintas *Justitia est fundamentum regnum* (liet. teisingumas yra valstybės pagrindas) principas reiškia valstybės pareigą „sukurti tokius įstatymus, kurie leistų užtikrinti žmogaus ir pilie-

67 Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Vaizdo stebėjimo kamerų (CCTV) panaudojimas užtikrinant visuomenės saugumą: teisiniai ir organizaciniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 36(28), p. 59.

čio teisės bet kokiose situacijose⁶⁸.

Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo politikos teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija), kurios 1 straipsnis skelbia, jog Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika. Konstitucijos 3 straipsnis įtvirtina draudimą varžyti ar riboti tautos suverenitetą. Konstitucijos 8 straipsnis nustato, jog antikonstituciniais veiksmais laikomas valstybės valdžios ar jos institucijos užgrobimas. Konstitucijos 94 straipsnis numato Vyriausybės pareigą saugoti valstybės teritorijos neliečiamybę, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką. Konstitucijos 135 straipsnis įpareigoja, įgyvendinant užsienio politiką, vadovautis tarptautinės teisės principais ir normomis, siekti užtikrinti valstybės saugumą, nepriklausomybę, jos piliečių gerovę ir pagrindines teises, prisidėti prie teise ir teisingumu pagrįstos tarptautinės tvarkos kūrimo⁶⁹.

Tai toli gražu ne visos Konstitucijos nuostatos, kuriomis grindžiama nacionalinio saugumo politika. Be to, nacionalinio saugumo politika taip pat privalomai grindžiama Jungtinių Tautų Chartija, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos dokumentais, Šiaurės Atlanto sutartimi, kitomis daugiašalėmis ir dvišalėmis tarptautinėmis sutartimis, taip pat visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis.

Kaip jau buvo minėta, nacionalinis saugumas yra kompleksinė sąvoka, susidedanti iš skirtingų saugumo politikos krypčių. Kaip pažymi latvių tyrinėtojai J. Teivans-Treinovskis ir N. Jefimovs, nacionalinis saugumas gali būti pavojingai daugiaprasmiška kategorija, jei naudojama jos nespecifikuojant⁷⁰.

Nacionalinio saugumo koncepciją Latvijos teisinėje sistemoje apibrėžia Nacionalinio saugumo įstatymas, kuriame nacionalinis saugumas suprantamas kaip *valstybės ir visuomenės tikslingi veiksmai, kurie nukreipti į siekį apsaugoti valstybės nepriklausomybę, jos konstitucinę santvarką ir teritorinį vientisumą, atverti galimybę laisvai plėtoti gerovę ir užtikrinti stabilumą šalyje*.

68 Pitrėnaitė, B. Teisinio reglamentavimo įtaka ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumui. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83), p. 90.

69 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

70 Teivans-Treinovskis, J.; Jefimovs, N. State National Security: Aspect of Recorded Crime. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(2), p. 42.

Taigi, *visų pirma*, nacionalinio saugumo užtikrinimas yra tikslingi, kryptingi veiksmai. *Antra*, šiuos veiksmus atlieka valstybė ar visuomenė. *Trečia*, šiais veiksmais siekiama specifinio rezultato – užtikrinti valstybės suverenumą ir konstitucinę santvarką, kurti gerovės valstybę visuomenei ir individui.⁷¹

Akivaizdu, kad tokie veiksmai apima itin plačias žmogaus gyvenimo sritis, todėl, siekiant užtikrinti jų veiksmingumą ir kryptingumą, būtina tuos veiksmus atitinkamai diferencijuoti – išskirti jų pagrindines kryptis. *Pavyzdžiui*, E. Matulionytė išskiria penkis sektorius, į kuriuos galima suskirstyti nacionalinio saugumo sektorių – karinį, politinį, ekonominį, socialinį, ekologinį sektorius, kurie yra tarpusavyje susiję⁷².

Panašūs sektoriai išskiriami ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme (toliau – Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas)⁷³. Pagal šio įstatymo 1 straipsnį, Lietuvos nacionalinio saugumo užtikrinimas reiškia *tautos ir valstybės laisvos ir demokratinės raidos sąlygų sudarymą, valstybės nepriklausomybę, teritorinio vientisumo ir konstitucinės santvarkos apsaugą ir gynimą*. Ši samprata yra panaši į sampratą, įtvirtintą Latvijos Respublikos nacionalinio saugumo įstatyme.

Toliau Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme papildoma, jog nacionalinio saugumo politikos tikslas yra bendromis valstybės ir piliečių pastangomis užtikrinti demokratiją, tautos saugų būvį ir valstybės vidaus bei išorės saugumą, ginti nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką. Įstatyme konkrečiai išvardijama, jog Lietuvos nacionalinio saugumo politiką sudaro valstybės užsienio, gynybos, ekonominės, viešojo saugumo, socialinės, kultūros, sveikatos, aplinkos apsaugos, švietimo ir mokslo bei kitos valstybės politikos nuostatos, užtikrinančios nacionalinį saugumą. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme nacionalinio saugumo politika iš esmės skirstoma į užsienio ir vi-

71 Teivans-Treinovskis, J.; Jefimovs, N. State National Security: Aspect of Recorded Crime. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(2), p. 42.

72 Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 94.

73 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.

daus politiką, reglamentuojamą IV skyriuje.

Įstatyme teigiama, jog valstybės vidaus politika yra orientuota į vidaus ekonominio ir socialinio stabilumo stiprinimą ir privalo garantuoti saugią aplinką ir viešąją tvarką, sukurti palankias prielaidas piliečių švietimui, jų socialiniam ir kultūriniam aktyvinimui, įvairiapusei visuomenės pažangai bei valstybės gamtinės aplinkos apsaugai.

Vidaus politika įstatyme skirstoma į ekonominę politiką, viešojo saugumo politiką, socialinę politiką, kultūros, švietimo ir mokslo politiką, aplinkos apsaugos politiką ir sveikatos politiką.

Manytina, jog šios kryptys nėra visiškai atsietos viena nuo kitos. Priešingai, tai, kaip saugumo politika įgyvendinama vienoje srityje, tiesiogiai veikia saugumo būklę kitose srityse. Viešojo saugumo politika, kaip nacionalinio saugumo vidaus politikos dalis, suvokiama ir Nacionalinio saugumo strategijoje⁷⁴. Čia teigiama, jog visuomenės saugumui užtikrinti reikia palaikyti viešąjį saugumą, ekonominį ir socialinį stabilumą, užtikrinti aplinkos apsaugą, plėtoti atsako į išorės ir vidaus rizikos veiksnius, pavojus ir grėsmes pajėgumus.

Strategijoje pažymima, kad efektyvi viešojo saugumo sistema yra esminė vidaus saugumo ir gerovės sąlyga. Viešajam saugumui palaikyti ir stiprinti Lietuvos Respublikai privalu įgyvendinti kompleksines kovos su korupcija ir korupcijos prevencijos priemones, kovoti su organizuotu nusikalstamumu, siekiant išvengti ekstremaliųjų situacijų arba sumažinti jų padarinius, daug dėmesio skirti gyventojų švietimui, saugios visuomenės pagrindų sukūrimui, civilinės saugos sistemų subjektų gebėjimų ir pajėgumų stiprinimui. Be to, taip pat numatytas siekis gerinti teisėsaugos ir kitų viešojo saugumo institucijų veiklos efektyvumą, plėtojant viešojo saugumo institucijų, mokslo įstaigų ir privataus sektoriaus partnerystę, šių institucijų veikloje plačiau taikyti mokslinių tyrimų rezultatus⁷⁵.

Tuo tarpu Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme nurodoma, jog *kova su nusikalstamumu, viešosios tvarkos bei asmens saugumo valstybė-*

74 Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. XI-2131 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 76-3945.

75 *Ibid.*

je užtikrinimas yra vienas didžiausių prioritetų, siekiant užtikrinti nacionalinį saugumą.

Valstybei privalu stiprinti kovą su nusikalstamumu, ypač daug dėmesio skiriant organizuotam nusikalstamumui, šešėliniam verslui, korupcijai ir narkomanijai, stiprinant teisėsaugos institucijų veiklą ir kuriant naujus nusikalstamų veikų kontrolės ir prevencijos sistemos modelius, kurių bendradarbiavimą ir veiklos koordinavimą užtikrintų Vyriausybė.

Kitas viešojo saugumo politikos prioritetas yra patikima, ES reikalavimus atitinkanti valstybės sienos kontrolė ir apsauga – įstatymu turi būti nustatyti tinkami valstybės sienos ir pasienio teisiniai režimai ir reglamentuotas efektyvus valstybės sienos apsaugos organizavimas. Paskutinis įstatyme numatytas viešojo saugumo politikos prioritetas – *eismo keliuose saugumas*, garantuojant, jog valstybės institucijos imasi kompleksinių priemonių, skirtų avaringumui mažinti, užtikrina tinkamą jų organizavimą ir koordinavimą.

Pažymėtina, jog nei Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme, nei Nacionalinio saugumo strategijoje pagrindiniai viešojo saugumo politikos tikslai, kryptys ir prioritetai nėra išdėstyti galutinai ir nuosekliai. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme išskiriamos tokios prioritetinės viešojo saugumo politikos kryptys: kova su nusikalstamumu ir jo prevencija, tinkama valstybės sienos kontrolė bei apsauga ir eismo keliuose saugumas. Tuo tarpu Nacionalinio saugumo strategijoje numatomi tikslai – efektyvi korupcijos kontrolė ir prevencija, kova su organizuotu nusikalstamumu, ekstremalių situacijų valdymas.

Strategijoje taip pat numatytos kiek konkretesnės priemonės, kaip vis dėlto viešąjį saugumą užtikrinti – teigiama, jog daug dėmesio reikia skirti gyventojų švietimui, institucijų veiklos efektyvumo didinimui, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystei ir pan. Tačiau nei įstatyme, nei strategijoje net nėra numatyta konkreti ir galutinė sistema, kokie elementai sudaro viešojo saugumo sektorių, kokie yra viešojo saugumo politikos prioritetiniai tikslai, kaip juos įgyvendinti.

Ši problema iš dalies išspręsta 2015 m. pavirtinus Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programą, kurioje viešasis saugumas apibrėžiamas kaip „nacionalinio saugumo dalis, apimanti žmogaus, visuomenės ir

valstybės teisėtų interesų apsaugą nuo nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų, gamtos ir žmogaus sukeltų nelaimių⁷⁶.

Programoje taip pat išskiriami pagrindiniai aktualūs rizikos veiksniai ir grėsmės viešajam saugumui: nusikalstamumas, ypač susijęs su smurtu, ir jo lygio augimas; organizuotų nusikalstamų grupuočių daromų ar (ir) tarptautinio pobūdžio nusikaltimų plitimas; neteisėta migracija; didėjantis visuomenės radikalumas; gaisrai ir kitos žmogaus ar gamtos sukeltos nelaimės; nepakankamas teisėsaugos institucijų ir kitų valstybės įstaigų, kurioms pavesti su viešojo saugumo stiprinimu tiesiogiai susiję uždaviniai, veiklos veiksmingumas.

Tačiau vis dėlto programa taip pat neapima visų viešojo saugumo politikos elementų, pvz., kelių eismo saugumo ar kovos su korupcija, kurie smulkiau reglamentuojami kituose teisės aktuose. Programa vertintina labiau kaip bendrojo pobūdžio dokumentas, įvardijantis pagrindines viešojo saugumo sektoriaus problemas, prioritėtines kryptis, akcentuojantis opiausias pastarojo meto viešojo saugumo sektoriaus problemas, pateikiantis bendrojo pobūdžio pasiūlymus, kaip jas spręsti.

Reziumuojant pasakytina, kad Lietuvos teisinėje sistemoje nacionalinio saugumo politika skirstoma į *užsienio* ir *vidaus* politiką, o pastaroji savo ruožtu – į *ekonominę* politiką, viešojo saugumo politiką, *socialinę* politiką, kultūros, *švietimo* ir *mokslo* politiką, aplinkos apsaugos politiką ir sveikatos politiką. *Pagrindiniai teisės aktai*, reglamentuojantys viešąjį saugumą, yra Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, Nacionalinio saugumo strategija ir Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programa, tačiau nei viename iš šių dokumentų nėra pateikiamas konkretus viešojo saugumo politikos kryptių ir prioritetinių sričių sąrašas, šių teisės aktų nuostatos nėra tarpusavyje suderintos, daugiau dėmesio skiriama problemų konstatavimui, o ne pasiūlymų, kaip jas spręsti, paieškai. Vis dėlto šiame tyrime išskiriamos šios pagrindinės viešojo saugumo politikos sritys: viešosios tvarkos palaikymas (įtraukiant ir ekstremalių situacijų valdymą),

76 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

nusikalstamumo kontrolė ir prevencija, valstybės sienos kontrolė ir apsauga ir eismo saugumo užtikrinimas.

1.2. LIETUVOS VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMO ADMINISTRACINIO-TEISINIO REGULIAVIMO MECHANIZMO MOKSLINIS VERTINIMAS

Kaip visuotinai žinoma, administracinė teisė yra viešosios teisės šaka, reglamentuojanti viešojo administravimo subjektų teisinį statusą ir jų santykius su kitais viešosios ir privatinės teisės subjektais. Administracinė teisė ir viešojo saugumo užtikrinimas yra glaudžiai susijusios sąvokos. Pažymėtina, jog šiuolaikinės administracinės teisės ištakos sietinos su XVI a. gyvavusiu kriminalistikos mokymu. Nuo kriminalistikos mokslo atsiskyręs policijos teisės mokslas yra šiuolaikinės administracinės teisės pagrindas. Administracinė teisė nuo policijos teisės atsiskyrė XIX a., kai viešosios tvarkos apsauga liko pagrindinis policijos teisės uždavinys, o administracinės teisės pagrindiniu uždaviniu tapo „asmens ir valstybės santykių viešojo valdymo srityje reglamentavimas ir žmogaus teisių apsauga nuo valstybės savivalės“⁷⁷. Pasak A. Urmono, administracinė teisė atlieka reguliacinę, integracinę, komunikacinę ir socializacinę funkcijas⁷⁸.

Administracinė teisė reguliuoja visuomeninius santykius valstybinio ir vidinio valdymo srityse, todėl administracinės teisės normas galima sudaryti pagal valdymo sritį, išskiriant normas, reguliuojančias, *pvz.*, valdymo ypatumus ūkio, socialinėje-kultūrinėje, taip pat valstybės saugumo srityje. Taigi, iš esmės viešojo saugumo užtikrinimas reglamentuojamas administracinės teisės normomis, kurių kokybę lemia viešojo saugumo užtikrinimo efektyvumą.

77 Paužaitė-Kulvinskienė, J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005, p. 30.

78 Urmonas, A. Socialinių technologijų metodologinė funkcija administracinėje teisėje. Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 10.

Administracinės teisės kokybė tiesiogiai daro įtaką viešojo saugumo užtikrinimo kokybei, pradedant teisėkūros ir baigiant teisės taikymo stadija. Tai reiškia, jog, teisėkūros stadijoje sukūrus kokybišką administracinės teisės normą, tai tampa pirmąja prielaida efektyviam viešojo saugumo užtikrinimui. Kaip jau buvo aptarta ankstesniuose skyriuose, apžvelgus pagrindinius viešąjį saugumą reglamentuojančius bendruosius teisės aktus, jų nuostatos nėra suderintos, baigtinės ir kokybiškos. Todėl tai yra *pirmoji* priežastis, kodėl viešojo saugumo užtikrinimas Lietuvoje nėra pakankamai efektyvus.

Administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas suprantamas kaip visuma administracinių-teisinių priemonių, skirtų visuomeniniams valdymo santykiams reguliuoti. Šios priemonės turi užtikrinti individo teises ir laisves ir sudaryti sąlygas normaliam viešosios ir privačios teisės subjektų funkcionavimui bei asmeninių subjektinių teisių realizacijai.

Viešojo saugumo užtikrinimo administracinio-teisinio reguliavimo mechanizmo paskirtis yra sudaryti reikiamas sąlygas visų viešojo saugumo užtikrinimo struktūrinių elementų sklandžiam funkcionavimui, formuojant nuolatinę teisinę tvarką. Administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas užtikrina, kad viešasis saugumas būtų įgyvendinamas koordinuotais ir nuosekliais veiksmais.

Viešojo saugumo užtikrinimo srityje administracinis-teisinis reguliavimas įgyvendinamas įvairiomis formomis ir metodais, *pvz.*, nustatant administracinius-funkcinius režimus. Plačiau nenagrinėjant teorinių administracinio-teisinio reguliavimo mechanizmo bruožų, pasakytina, jog šiame tyrime keliamas klausimas, ar dabartinis viešojo saugumo užtikrinimo administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas Lietuvoje yra tinkamas, jei ne, tai kodėl, kaip užtikrinti jo tinkamumą.

Atsakant į šį klausimą reikėtų vadovautis aktualia D. Žilinsko išvalga, jog Lietuvos administracinėje teisėje susiklostė situacija, kai teisės taikymo, kaip ypatingos teisės normų realizavimo formos, srityje susiklostė „persidengimo“ tendencija⁷⁹, kai institucinė sąranga nėra tinkama, o insti-

79 Žilinskas, D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: problemišnis aspektas. *Jurisprudencija*. 2001, 23(15), p. 147.

tucijoms priskirtos atsakomybės nėra racionaliai paskirstytos. Šiai pozicijai pritaria ir L. Andrijauskaitė, teigianti, jog Lietuvoje egzistuojanti viešojo valdymo sričių diferenciacija „suponuoja vykdomųjų veiklų „persidengimą“, o tai veda prie neefektyvaus, brangiai kainuojančio viešojo valdymo aparato susikūrimo, kuris ne tiek atitinka visuomenės lūkesčius, kiek „dailijasi“ veiklos sritimis“⁸⁰.

Manytina, jog tai galima laikyti *antrąja* nepakankamai efektyvaus viešojo saugumo užtikrinimo priežastimi.

Modernizavimo poreikis. Modernizavimo samprata vartojama kalbant tiek apie sisteminius ir kompleksinius tam tikro turinio pokyčius, tiek apie retorinę priemonę, pasitelkiamą aptariant bet kokio pobūdžio turinio ir apimties pokyčius, „tikintis pozityvaus pokyčių adaptavimo“⁸¹.

Modernizavimo procesą galima suskirstyti į dvi pagrindines dalis – *modernizavimo turinį* ir *modernizavimo proceso valdymą*. Siekiant modernizuoti tam tikrą turinį, visų pirma reikia pagrįsti tokių pokyčių poreikį, o tada pradėti juos įgyvendinti⁸². Iš esmės modernizavimas grindžiamas *trimis ramsčiais* – ekonominio racionalumo siekiu, integracijos siekiu (plėtojant ryšius tarp individų ir bendruomenių, siekiant integruotos visuomenės) ir specializacija, reikiamą dėmesį skiriant „mokslinei pažangai, eksperimentinėms žinioms ir technologijų panaudojimui ir plėtrai ekonominiame, politiniame ir kultūriniame kontekstuose“⁸³. Taigi, norint sukurti viešojo saugumo užtikrinimo modernizavimo modelį, reikia pradėti nuo bendrojo tokio modernizavimo poreikio pagrindimo. Pasak A. Urmono, administracinė teisė, kaip ir kiekviena mokslo šaka, „periodiškai bando nustatyti, kokį poveikį jai turi socialiniai pokyčiai“⁸⁴.

Administracinė teisė savo funkcijas veiksmingai atliks tik tada, kai tiek teisėkūros, tiek teisės taikymo stadijoje bus tinkamai reaguojama į kintan-

80 Andrijauskaitė, L. *Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 2015, p. 10.

81 *Ibid.*, p. 43.

82 *Ibid.*, p. 44.

83 *Ibid.*, p. 48.

84 Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83), p. 43.

čia socialinę tikrovę. Čia visų pirma paminėtinas moderniai demokratinėi visuomenei būdingas individo teisių prioriteto principas, kuris aktualus ir užtikrinant viešąjį saugumą. Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje įtvirtinta nuostata, jog viešojo saugumo plėtra turi būti grindžiama pagarbos konstitucinėms žmogaus teisėms ir laisvėms principu⁸⁵.

Vadinasi, administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas modernizuotinas turint omenyje šį tikslą. *Pažymėtina*, jog tradicinėje administracinės teisės sistemoje administravimo subjektai suvokiami kaip valstybės instrumentas, kuriuo iš individo reikalaujama atlikti tam tikrus veiksmus arba jų neatlikti, net ir panaudojant prievartos priemones. Tuo tarpu modernioje demokratinėje visuomenėje „administracinės teisės sistema vertinama kaip veikianti veiksmingai tada, kai įgyvendinami tokie tikslai kaip piliečių gerovės apsauga, kultūrinė plėtra ir ekonominė pažanga“⁸⁶.

Iš šios nuostatos matyti, jog Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje orientuojamasi į modernią administracinės teisės sistemą, kas leidžia daryti išvadą, jog dabartinis viešojo saugumo užtikrinimo administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas remiantis tuo modernizuotinas. Svarbu pažymėti, jog administracinė teisė turi „keistis kartu su visuomene, veiksmingai „atspindėti“ socialinės tikrovės keitimąsi, turi pasitelkti visus socialinių tyrimų metodus, apdoroti gautus duomenis, paaiškinti, kaip užtikrinti teisės viršenybės principo (teisinį tikrumą, teisėtus lūkesčius, teisinį saugumą) funkcionavimą konkrečiame visuomenės raidos etape“⁸⁷.

Modernus administracinis-teisinis reguliavimo mechanizmas turi būti pajėgus kompleksiskai derinti teises priemones ir užtikrinti teisės normų ir kintančios socialinės aplinkos atitiktį. Su tuo sutinka ir V. Domarkas, ir R. Masionytė, kurie teigia, jog „pagrindinis viešojo administravimo institucijų tikslas yra rasti būdus, kaip profesionaliai tarnauti visuomenei, re-

85 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

86 Kargaudienė, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70(62), p. 34.

87 Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83), p. 39.

miantis etikos ir vadybinėmis, našumo ir efektyvumo vertybėmis, paisant lygių galimybių principų, visa tai derinant su nuolat kintančia politine aplinka⁸⁸.

Naujojoje Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje pateikiamos tokios pagrindinės viešojo saugumo užtikrinimo administracinio-teisinio reguliavimo mechanizmo tobulinimo iniciatyvos: įvairių valstybinio valdymo sektorių – viešojo saugumo, sveikatos, socialinės ir aplinkos apsaugos, švietimo, kultūros ir kitų – sinergijos didinimas; glaudus valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bei mokslo ir studijų institucijų bendradarbiavimo plėtra; viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymas ir aktyvaus visuomenės dalyvavimo didinimas⁸⁹. Taip pat programoje įvardijamas poreikis tobulinti poreikių netenkinančią pareigūnų rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemą, kelti pareigūnų kvalifikaciją ir tobulinti įgūdžius, sukurti patrauklią ir motyvuotą teisėsaugos institucijų ir kitų valstybės įstaigų, kurioms pavesti su viešojo saugumo stiprinimu tiesiogiai susiję uždaviniai, tarnybą; didinti valstybės institucijų pajėgumą įgyvendinti tarptautinius įsipareigojimus ir bendradarbiauti praktiniu lygmeniu. Todėl tolesnėse šios studijos dalyse bus siekiama atskleisti, kaip šias iniciatyvas galima efektyviai įdiegti skirtinguose viešojo saugumo sektoriuose.

88 Domarkas, V.; Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 11, p. 17.

89 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

2. VISUOMENĖS VIEŠASIS SAUGUMAS GLOBALIZACIJOS SĄLYGOMIS

Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme reglamentuojama, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 str. įpareigoja Vyriausybę saugoti Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoti valstybės saugumą ir viešąją tvarką. Įstatyme taip pat nurodoma, jog valstybės vidaus politikos priemonėmis *inter alia* privalu garantuoti saugią aplinką ir viešąją tvarką valstybės gyventojams⁹⁰. *Pažymėtina*, jog „globalūs modernizavimo procesai skatina ne tik gerovės, bet ir grėsmių augimą“⁹¹, o „šiuolaikinė visuomenė gyvena nuolat kintančios rizikos aplinkoje, todėl kiekvienoje valstybėje egzistuoja saugumo problema“⁹². Saugumo užtikrinimo problema išlieka aktuali, nepaisant fakto, jog, kaip teigiama Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, remiantis gyventojų apklausų duomenimis, galima teigti, kad žmogaus aplinka pasidarė saugesnė, pavyzdžiui, 2005 m. vos 40 proc. gyventojų manė, jog jų gyvenamojoje vietoje rizika tapti nusikaltimo auka yra maža. 2013 m. tokios nuomonės laikėsi jau 57 proc. gyventojų – beveik trečdaliu daugiau.⁹³

Pirma, pažymėtina, jog subjektyvus gyventojų saugumo jausmas yra tik vienas rodiklių, pagal kuriuos galima vertinti aplinkos saugumo būklę. Šį veiksnį, manytina, lemia kompleksiški veiksniai – tiek pasitikėjimo saugumą užtikrinančių struktūrų lygis, tiek individualus grėsmių suvokimas, vertinimas ir viktimiškumo patirtis. Tai pabrėžiama ir pačioje programoje,

90 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.

91 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 8.

92 *Ibid.*

93 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.

kur teigiama, *jog* teisėsaugos institucijomis pasitikintys gyventojai jaučiasi saugesni⁹⁴. Taigi, neatmetant tikimybės, jog viešojo saugumo būklė pagerėjo, tokius duomenis derėtų vertinti atsargiai.

Antra, pažymėtina, jog grėsmę viešajai tvarkai gali kelti ne tik žmogaus veiksmai, bet ir daugelis kitų veiksmų, kurie neretai gali būti ir sunkiai nuspėjami bei visiškai nepriklausomi nuo žmogaus valios ar administracinio teisinio reguliavimo tinkamumo – ypač tai pasakytina apie gamtos reiškinius. Taigi nusikalstamumas ir su juo susijusios grėsmės yra tik viena dimensijų, reikalaujančių specifinio įstatymų leidėjo ir teisės taikytojų dėmesio.

Lietuvoje viešojo saugumo užtikrinimas dažniausiai siejamas išskirtinai su nusikalstamumo mažinimu. Tačiau toks požiūris yra klaidingas ir pernelyg siauras, nes gyventojų aplinkos saugumą, kaip minėta, lemia ir kiti veiksniai. Tokiu būdu „mirtingumo nuo traumų, kitų nelaimingų atsitikimų, smurto ir savižudybių mažinimas, darbo sauga, civilinė sauga ir kitos, su nusikalstamumu tiesiogiai nesusijusios, sritys tartum lieka už gyventojų saugumo ribų“⁹⁵.

Pernelyg siaura aplinkos saugumo suvoktis daro įtaką ir kitoms su gyventojų saugumu susijusioms problemoms, kurioms skiriama nepakankamai dėmesio. Tai lemia neigatyvius padarinius aplinkos saugumo būklei tiek objektyviaja, tiek subjektyviaja prasme. Taip pat pažymėtina, jog, siauruoju požiūriu, kai aplinkos saugumo užtikrinimas suvokiamas tik per nusikalstamumo kontrolės dimensiją, pagrindinis vaidmuo saugumo užtikrinimo procese atitenka teisėsaugos institucijoms. Tuo tarpu saugumo problemą suvokiant kompleksiskai, į saugumo užtikrinimo procesą įsitraukia ir kiti reikšmingi subjektai – ypač vietos bendruomenės ir savivaldos institucijos, kurių sinergija, manytina, galėtų daryti įtaką daug reikšmingesniems ir platesnio pobūdžio teigiamiems rezultatams viešojo saugumo užtikrinimo srityje.

Panašią nuomonę atspindi ir teisėsaugos pareigūnų apklausa – pareigūnų nuomone, „policijos vaidmuo visuomenėje yra labai reikšmi-

94 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682.

95 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 8.

namas, manant, kad viską, kas susiję su vietos bendruomenės saugumu, privalo atlikti policija, nors nemažai saugumo užtikrinimo ir nusikalstamumo prevencijos funkcijų priklauso savivaldybių kompetencijai, ypač tos funkcijos, kurios susijusios su saugios ir tvarkingos fizinės aplinkos užtikrinimu, pavyzdžiui, situacinės prevencijos priemonių įdiegimas ir įgyvendinimas⁹⁶. Kitų institucijų vaidmens, užtikrinant viešąją tvarką, sumenkinimas daro įtaką ir prastesniems jų veiklos rezultatams šioje srityje.

Manytina, jog gyventojų požiūris į policiją, kaip dominuojantį subjektą, atsakingą už viešosios tvarkos užtikrinimą, yra glaudžiai susijęs su palyginti silpna pilietine visuomene bei bendruomenės struktūromis, kas būdinga tiek Lietuvai, tiek kitoms regiono valstybėms. Todėl šiandien Lietuvoje, kaip ir kitose Baltijos šalyse – Latvijoje ir Estijoje, itin aktuali koordinuotos institucijų sąveikos bei funkcijų suderinamumo, užtikrinant viešąjį saugumą, problema.

Kita probleminė sritis – bendruomenių vaidmens stiprinimas, skatinant gyventojų savisaugos sistemų funkcionavimą. Ši problema akcentuojama ir Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, kur eksplisitiškai nurodoma, jog „siekiant kurti saugią gyvenamąją aplinką, svarbu mažinti žmonių abejingumą, padėti kiekvienam asmeniui suvokti savo vertę ir teisę apsaugoti save ir kitus, skatinti žmonių savisaugą ir bendradarbiavimą su teisės saugos institucijomis, raginti gyventojus ir verslo organizacijas plačiau naudotis turto draudimo paslaugomis“⁹⁷. Demokratinėje valstybėje bendruomenių ir atskirų individų dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką yra teisė, o ne pareiga. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog „17 proc. gyventojų tikrai sutiktų ir dar 37 proc. greičiau sutiktų dalyvauti veikloje, rūpinantis savo gyvenamosios vietos saugumu“⁹⁸. Tokie gyventojų apklausų duomenys suponuoja hipotezę, jog bendruomenėse galbūt glūdi nemažas neišnaudotas potencialas gerinant viešojo saugumo būklę.

96 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 129.

97 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

98 *Ibid.*

Trečia, tam tikri viešosios tvarkos užtikrinimo probleminiai aspektai susiję ir su viešąja tvarka, kaip ypatinga saugumo dimensija. *Pavyzdžiui*, 2007 m. viktimologinio tyrimo duomenimis, ypač daug respondentų (per 48 proc.) nurodė, jog jiems teko stebėti viešosios tvarkos pažeidimą – gyventojai nurodė, jog jiems teko patirti, kai „kažkas viešoje vietoje įžūliu elgesiu, necenzūriniais žodžiais, grasinimais, patyčiomis arba vandališkais veiksmais demonstravo nepagarbą aplinkiniams ar aplinkai ir trikdė visuomenės rimtį ar tvarką“⁹⁹.

Tokie apklausų rezultatai rodo ne tiek viešosios tvarkos pažeidimų dažnį, kiek atspindi gyventojų reakciją į vadinamuosius „signalinius nusikaltimus“. Tai reiškia, jog viešosios tvarkos pažeidimai ar kitos nusikalstamos veikos, padarytos viešoje vietoje, yra labiausiai pastebimos ir vertinamos gyventojų. Nors analizuojant pastarojo dešimtmečio statistinius duomenis matyti, kad net 45,9 proc. sumažėjo viešose vietose padaromų nusikalstamų veikų skaičius, taip pat ir šių veikų dalis, palyginti su visomis užregistruotomis nusikalstamomis veikomis¹⁰⁰, tačiau šios veikos gyventojų yra labiausiai pastebimos ir todėl labiausiai veikia jų saugumo jausmą. Skirtingai nuo kai kurių kitų specifinių viešojo saugumo dimensijų, viešosios tvarkos palaikymas ir užtikrinimas yra aktualus kiekvienam visuomenės nariui be išimties. Galima teigti, kad viešoji tvarka yra pirminis ir pagrindinis viešojo saugumo išeities taškas, lemiantis stabilumą valstybės viduje.

Galiausiai atkreiptinas dėmesys ir į žmogaus teisių apsaugos svarbą, užtikrinant viešąją tvarką. Visiškai sutiktina su A. Kargaudienės teiginiu, jog „sunku paneigti nuomonę, kad senosios administracinės institucijos paprastai buvo ir yra vertinamos kaip nelankstumo, neprofesionalumo etalonas“¹⁰¹. Modernizuojant administracinę-teisinį reguliavimo mechanizmą atkreiptinas dėmesys į tai, jog šiuolaikinėje valstybėje teisėsau-

99 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 113.

100 Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 9.

101 Kargaudienė, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70 (62), p. 32.

gos institucijų, kaip jėgos struktūrų, valstybės vardu turinčių teisę taikyti prievartos priemones, sampratą keičia kokybiškai naujas požiūris į teisėsaugos institucijų veiklą kaip į socialinę paslaugą.

Įvardytųjų problemų aktualumas lemia, jog toliau tikslinga aptarti viešosios tvarkos užtikrinimo teisinį reglamentavimą ir institucinį viešosios tvarkos užtikrinimo mechanizmą.

2.1. VIEŠOSIOS TVARKOS UŽTIKRINIMO TEISINĖ BAZĖ VALSTYBĖS LYGMENIU

Kaip jau buvo akcentuota, viešosios tvarkos užtikrinimas yra kompleksinis uždavinys, apimantis tiek žmogaus sukeltų grėsmių, tiek nuo žmogaus valios nepriklausančių pavojingų reiškinių prevenciją ir kontrolę. Pateikti baigtinę visų teisės aktų, reglamentuojančių viešosios tvarkos užtikrinimą, analizę, ko gero, nebūtų nei įmanoma, nei tikslinga. Tačiau prieš nagrinėjant institucinį viešosios tvarkos užtikrinimo aspektą bei ekstremalių situacijų valdymo problematiką, tikslinga aptarti viešosios tvarkos sampratą ir viešosios tvarkos pažeidimo (kaip administracinio nusižengimo, baudžiamojo nusižengimo ir nusikaltimo) kategorijas.

2.1.1. ŠIUOLAIKINĖ VIEŠOSIOS TVARKOS SAMPRATA

Vokietijos Federacinės Respublikos konstitucinis teismas Brokdorfo bylos sprendime suformulavo sampratą, jog *viešoji tvarka* – nerašytą taisyklių visumą, kurių laikymasis (vok. *Befolgung*) pagal vyraujančias visuomenines ir etines nuostatas (vok. *Anschaungen*) laikomas tinkamo ir tvaringo (vok. *geordnet*) visuomenės narių sugyvenimo tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje būtina (vok. *unerlässlich*) sąlyga¹⁰².

102 BVerfGE 69, 315 – Brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81 f. Prieiga internete: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=656>.

Taigi, pagal šį apibrėžimą, viešąją tvarką galima suvokti kaip tam tikrą visuomenės sukurtą režimą, kurio palaikymas lemia visuomenės saugumą ir stabilumą.

Kaip ir Lietuvoje, viešosios tvarkos samprata ir jos teisinės apsaugos pagrindai yra įtvirtinti Prancūzijos, Italijos, Šveicarijos konstitucijose. Kitose valstybėse (pvz., JAV) viešosios tvarkos terminas vartojamas atitinkamai teisės pažeidimų kategorijai (viešosios tvarkos pažeidimams) apibrėžti arba reiškia visumą nekodifikuotų elgesio normų, nustatančių tvarką visuomenėje (Vokietija).

Prancūzijoje ordre public samprata buvo įtvirtinta jau 1789 m. Prancūzijos konstitucijoje, keliose kitose vėliau priimtose konstitucijose, Napoleono civiliniame kodekse, išplėtotą teismų jurisprudencijoje. Konstitucinio teismo (pranc. *Conseil Constitutionnel*) jurisprudencijoje *ordre public* samprata reiškia visumą visuotinai pripažįstamų elgesio taisyklių, kurias suvokia kiekvienas individas ir be tikslaus jų apibrėžimo teisės aktuose. Taip pat Prancūzijos konstitucinio teismo jurisprudencijoje akcentuojama, jog *ordre public* esmė siejama su saugumo principu, įtvirtintu 1789 m. konstitucijoje: individui neįmanoma pasinaudoti jokia laisve, jei nėra užtikrintas jo saugumas. Prancūzijos teisinių terminų žodynas viešąją tvarką apibrėžia kaip plačią bendruomenės sambūvio koncepciją politinėje ir administracinėje sferose. Ši koncepcija padeda apibūdinti visuotinai priimtų taisyklių, kuriomis galima pateisinti individualių teisių ir laisvių ribojimus, visetą. Remiantis *ordre public* koncepcija, galima pateisinti judėjimo laisvės, teisės į privatumą, nuosavybės neliečiamumą ar saviraiškos laisvės suvaržymus¹⁰³.

Vokietijoje viešosios tvarkos koncepcija – *öffentliche Ordnung* vaidina svarbų vaidmenį nacionalinėje teisėje ir beveik visuomet siejama su viešojo saugumo (vok. *öffentliche Sicherheit*) kategorija. *Öffentliche Ordnung* suvokiama kaip nerašytų individo elgesio visuomenėje taisyklių rinkinys, kurio turi laikytis individas kaip visuomenės dalis. Pagrindinis viešojo saugumo ir viešosios tvarkos taisyklių skirtumas Vokietijos teisėje

103 *Security Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies*. OECD, 2009, p. 8–9.

– viešojo saugumo nuostatos yra reglamentuojamos teisės aktuose, o viešosios tvarkos nuostatos nėra reglamentuojamos, nes jos apima visuotinai pripažįstamas elgesio taisykles¹⁰⁴. Tačiau toks *öffentliche Ordnung* sampratos neapibrėžtumas kritikuotinas kaip paliekantis pernelyg daug vietos interpretacijoms.

Italijoje viešosios tvarkos koncepcija taip pat nėra preciziškai apibrėžta. Itališka viešosios tvarkos samprata yra susijusi su prancūziškąja, nes ji į Italijos teisę pateko būtent iš Napoleono civilinio kodekso. Italijos konstitucinis teismas viešąją tvarką apibrėžė kaip konstitucinę vertybę, kuria siekiama užtikrinti visuomenės gerovę; legitimios yra tos teisės normos, kurios padeda užkirsti kelią viešosios tvarkos pažeidimams. Tokie pažeidimai čia suvokiami plačiąja prasme – kaip grėsmės socialinei ar teisei tvarkai, neteisėtai ją pažeidžiant. Tokios vertybės apsauga gali būti grindžiamas ir pateisinamas kitų teisių, lygiagrečiai įtvirtintų konstitucijoje, ribojimas¹⁰⁵.

Šveicarijoje viešoji tvarka taip pat yra įvairialypė sąvoka, saugoma tiek federaliniu, tiek kantoniniu lygmeniu. Šveicarijos Konfederacijos konstitucijoje minimos tiek viešosios tvarkos, tiek išorės bei vidaus saugumo sąvokos. Šveicarijos konstitucijoje pripažįstamos tiek konstitucinės santvarkos, tiek viešosios tvarkos koncepcijos. Dažniausiai viešosios tvarkos samprata, kaip ir Lietuvos teisėje, minima drauge su viešojo saugumo samprata kaip jungtinis teisinis terminas (viešoji tvarka ir saugumas). Kantonų konstitucijose viešosios tvarkos ir viešojo saugumo terminai taip pat minimi – viešosios tvarkos samprata įvairiais aspektais aktuali federalinei ir kantoninio lygmens administracinei teisei. Tačiau konkretus viešosios tvarkos sampratos turinys nėra apibrėžtas jokiam teisės akte.

Darytina išvada, jog viešoji tvarka ir saugumas yra bendrosios sąvokos, kuriomis grindžiama administracinės teisės visuotinai pripažįstamų vertybių (angl. *umbrella term*) apsauga. Sistemiškai aiškinant Šveicarijos tei-

104 *Security Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies*. OECD, 2009, p. 9.

105 *Ibid.*

sės nuostatas, viešosios tvarkos samprata reiškia visuotinai pripažįstamas elgesio taisykles, kurių paskirtis yra užtikrinti pagrindines normalaus visuomenės gyvenimo prielaidas. Viešosios tvarkos samprata reiškia tiek individo (fundamentalių individo teisių), tiek valstybės, kaip institucinės sąrangos, apsaugą¹⁰⁶.

JAV viešosios tvarkos terminas vartojamas įvairiais aspektais teisės aktuose. Šis terminas yra daugiareikšmis ir dažnai minimas baudžiamosios teisės kontekste. Dažniausiai pateikiamos šios viešosios tvarkos koncepcijos: viešoji tvarka kaip visuomenėje egzistuojančios fundamentalios elgesio taisyklės, kurios pažeidžiamos darant nusikalstamas veikas ar kitus teisės pažeidimus; viešoji tvarka kaip kategorija, kurios užtikrinimas yra policijos veiklos paskirtis; viešoji tvarka kaip kategorija, kurios užtikrinimas yra kitų teisėsaugos institucijų bei viešojo administravimo institucijų tikslas. Pažymėtina, jog bendrosios teisės – prancūziškojo *ordre public* ekvivalentas yra *public policy* koncepcija, reiškianti visuomenės elgesio taisykles, sukonkretintas ir taikomas valstybės institucijų, siekiant užtikrinti tokių vertybių kaip visuomenės moralė, sveikata, saugumas, gerovė ir pan. apsaugą.

Peru viešosios tvarkos apsauga taip pat įtvirtinta konstituciniu lygmeniu. Peru konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog viešąją tvarką saugančios teisės normos gali apriboti individų teises ir laisves, jei to reikia užtikrinant visuomenės saugumą, ramybę, visuomenės sveikatą, taikų ir teisėtą kitų individų fundamentalių teisių realizavimą. Taigi, Peru konstitucijoje viešosios tvarkos samprata siejama su visuomenės reikmėmis, morale, sveikata ir saugumu. Viešosios tvarkos samprata minima nacionalinio saugumo kontekste¹⁰⁷.

Apibendrinus viešosios tvarkos sampratą šiose valstybėse, matyti, kad jos per daug nesiskiria nuo to, kaip viešoji tvarka suvokiama Lietuvoje.

Taip pat pažymėtina, jog viešosios tvarkos samprata yra glaudžiai susijusi su viešosios vietos sąvoka. Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvos teisės aktuose nėra išsamaus ir aiškaus viešosios vietos apibrėžimo. Tai lemia, jog „teisės

106 *Security Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies*. OECD, 2009, p. 9–10.

107 *Ibid.*, p. 10.

aktų, susijusių su viešosios vietos aplinkybe, veikimas ir taikymas sukelia nemažai diskusijų ir net teisminių ginčų¹⁰⁸. Bene išsamiausiai viešosios vietos sampratą atskleidžia Lietuvos Respublikos susirinkimų įstatymas, kuris apibrėžia, jog *viešoji vieta – tai miestų, gyvenviečių gatvės, aikštės, parkai, skverai bei kitos viešos vietos ir bendro naudojimo pastatai*. Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatyme viešojo administravimo institucijos įgalinamos atlikti triukšmo kontrolę šiose viešosiose vietose: *miestų, gyvenviečių gatvėse, aikštėse, parkuose, skveruose bei kitose viešose vietose ir bendro naudojimo pastatuose, baruose, diskotekose, kavinėse, pramoginiuose renginiuose*¹⁰⁹. Be abejo, tai nėra baigtinis sąrašas vietų, kurios laikytinos viešomis. Tokio sąrašo nėra pateikiama ir kituose nacionaliniuose įstatymuose. Gana plačiai viešosios tvarkos sąvoka reglamentuojama savivaldybių tarybų priimtose triukšmo prevencijos viešosiose vietose taisyklėse, pvz., Kretingos rajono, Panevėžio miesto, Radviliškio rajono, Anykščių rajono, Ukmergės rajono, Vilniaus rajono savivaldybių tarybų patvirtintose taisyklėse išvardijamos vietos, kurios laikytinos viešomis, taip pat nurodant, kad šie sąrašai nėra baigtiniai ir viešąją vietą laikytinos ir kitos vietos, kurios naudojamos visuomenės reikmėms ar kuriose visuomenės nariai gali laisvai lankytis¹¹⁰.

Manytina, jog metodologiškai nėra tikslingas viešosios vietos sąvokos aiškinimas, išvardijant vietas, kurios laikytinos viešomis. R. Šimkaitytė-Kudarauskė doktrinoje viešosios vietos sąvoka aiškinama kaip visuomenės naudojama erdvė¹¹¹. Ko gero, viešosios vietos samprata atsiskleidžia ir ją aiškinant kaip priešybę privačiai erdvei, nes viešoji vieta dažniausiai suvokiama kaip teritorija, kuri nėra privačios nuosavybės dalis.

Viešosios vietos samprata itin aktuali nagrinėjant bylas dėl viešosios tvarkos pažeidimų – būtent šioje dimensijoje atsiskleidžia, jog viešosios tvarkos pažeidimai yra suvokiami kaip teisės pažeidimai, padaromi viešojoje vietoje.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijoje išaiškinta, jog *viešo-*

108 Šimkaitytė-Kudarauskė, R. Viešosios vietos sąvokos samprata ir problematika. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 199.

109 *Ibid.*, p. 200.

110 *Ibid.*, p. 203–204.

111 *Ibid.*, p. 206.

ji vieta – tai vieta, kurioje „nusikalstamos veikos padarymo metu yra ar turi teisę lankytis kiti asmenys. Veika laikoma padaryta viešojoje vietoje nepriklausomai nuo to, ar nusikaltimo padarymo metu toje vietoje kas nors buvo, ar ne“¹¹². Taigi, vietos viešumą lemia ne tai, kam ji priklauso nuosavybės teise, tačiau tai, ar ši vieta yra prieinama visuomenei, kas lemia būtinumą ginti viešąjį interesą, jei tokioje vietoje sutrinkdama tvarka.

Taigi, viešojoji vieta – tai vieta, kuri yra laisvai prieinama visuomenei ir kurios prieinamumas lemia poreikį teisinio reguliavimo priemonėmis ginti viešąjį interesą nuo galimų tvarkos toje vietoje pažeidimų.

Kitas svarbus aspektas – viešosios tvarkos užtikrinimo ir apsaugos sąvokų atskyrimas. A. Novikovas pažymi, jog šių sąvokų skyrimas yra teisiškai reikšmingas, nes „lyginant viešosios tvarkos užtikrinimą (garantavimą) su viešosios tvarkos apsauga, pirmuoju atveju turi būti kalbama apie deklaravimą, kaip turi būti organizuojama viešosios tvarkos apsauga, antruoju – kaip ši apsauga turi būti įgyvendinama“¹¹³. Autorius aiškina, jog terminas „užtikrinimas“ reiškia garantavimą ir laidavimą ir suvokia jį kaip bendrų politinių, ekonominių, socialinių ir teisinių garantijų nustatymą. Taigi, viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija yra *įstatymų leidžiamosios* ir *įstatymų vykdomosios* valdžios funkcija. Tuo tarpu viešosios tvarkos apsauga reiškia saugojimą ir gynimą visuomeninių santykių, įeinančių į viešosios tvarkos turinį. Todėl, pasak A. Novikovo, „viešosios tvarkos apsauga turi būti suvokiama kaip veikla (teisinių ir organizacinių priemonių sistema), skirta palaikyti visuomenės rimties ir saugumo būklę, ginti žmonių gyvybę, sveikatą, nuosavybę, teises ir laisves, garbę ir orumą, visuomenės ir valstybės interesus nuo neteisėtų kėsinių viešose vietose“¹¹⁴.

Pirma, sutiktina su autoriaus nuomone, jog viešosios tvarkos užtikrinimas prasideda jau teisėkūros stadijoje, kuriant konstitucines bei kitas įstatymuose įtvirtintas garantijas viešajai tvarkai palaikyti. Vėliau įstatymų leidėjo įtvirtintos garantijos realizuojamos *teisės taikymo* stadijoje.

Antra, diskutuotina dėl dirbtinio viešosios tvarkos užtikrinimo prisky-

112 Šimkaitytė-Kudarauskė, R. ..., p. 208.

113 Novikovas, A. Savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų veiklos perspektyvos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3(3), p. 55.

114 *Ibid.*

rimo *teisėkūros* stadijai, o viešosios tvarkos apsaugos – *teisės taikymo* stadijai. Visų pirma viešosios tvarkos apsaugą derėtų suvokti ne tik kaip fizinę apsaugą (pvz., patruliuojant policijos pareigūnams), bet kaip teisinę apsaugą, kuri glūdi jau Konstitucijos tekste. Lygiai taip pat vertintina užtikrinimo sąvoka – užtikrinimas gali pasireikšti ir garantijų įtvirtinimu teisės akto tekste, ir fiziniu saugumo palaikymu. *Todėl manytina*, jog viešosios tvarkos užtikrinimo ir apsaugos sąvokų griežtai atriboti nėra tikslinga, tuo nepaneigiant viešosios tvarkos garantijų skirstymo į teisėkūros ir garantijas, susijusias su teisės taikymu, teorinės ir praktinės reikšmės.

Apibendrinus pasakytina, jog Vokietijos konstitucinio teismo suformuluota viešosios tvarkos samprata, kad viešoji tvarka – tai nerašytų taisyklių visuma, kurių laikymasis pagal vyraujančias visuomenines ir etines nuostatas laikomas tinkamo ir tvarkingo visuomenės narių sugyvenimo tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje būtina sąlyga, yra tinkama ir aktuali ir Lietuvos teisei. Lietuvos teisėje įtvirtinta viešosios vietos samprata iš esmės atitinka ir prancūziškąją *ordre public*, ir vokiškąją *öffentliche Ordnung* sampratą. Nors Lietuvos teisės aktuose viešosios tvarkos sąvoka nėra konkrečiai apibrėžta, kompleksiskai aiškinant teisės aktų nuostatas ir teismų jurisprudenciją, darytina išvada, jog viešoji vieta – tai vieta, kuri yra laisvai prieinama visuomenei ir kurios prieinamumas lemia poreikį teisinio reguliavimo priemonėmis ginti viešąjį interesą nuo galimų tvarkos toje vietoje pažeidimų.

2.1.2. VISUOMENĖS VIEŠOSIOS TVARKOS TEISINĖ APSAUGA

Ataskaitos apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais duomenimis, viešosios tvarkos pažeidimai sudaro kelis procentus visų šalyje užregistruojamų nusikalstamų veikų. Per tiriamąjį laikotarpį šių nusikalstamų veikų lyginamoji dalis išliko apie 4 proc. Dėl šių veikų pobūdžio jų latentiskumas nėra didelis, todėl apie šiuos pažeidimus surenkami palyginti tikslūs duomenys¹¹⁵.

115 Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 26–27.

Vis dėlto pažymėtina, jog ne visi duomenys patenka į kriminologinę statistiką, nes didelę dalį viešosios tvarkos pažeidimų sudaro administraciniai nusižengimai. Kaip jau buvo minėta, viešosios tvarkos ir viešosios vietos sąvokos yra glaudžiai susijusios – viešosios tvarkos pažeidimai apima teisės pažeidimus, kurie paprastai padaromi viešojoje vietoje.

Kalbant apie viešosios tvarkos pažeidimų kontrolę, pažymėtina, jog už šiuos pažeidimus nacionaliniai teisės aktai numato tiek baudžiamąją, tiek administracinę atsakomybę. Viešosios tvarkos pažeidimų reglamentavimas kelia daug diskusijų dėl savo prieštaravimo, o dėl baudžiamosios atsakomybės pagrįstumo vyksta diskusijos jau seniai. Baudžiamoji atsakomybė už viešosios tvarkos pažeidimus numatyta Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso (toliau – BK)¹¹⁶ 284 str.

Redakcijoje iki 2016-04-01 numatyta, jog tas, kas viešojoje vietoje įžūliu elgesiu, grasinimais, patyčiomis arba vandališkais veiksmais demonstravo nepagarbą aplinkiniams ar aplinkai ir sutrikdė visuomenės rimtį ar tvarką, baudžiamas viešaisiais darbais arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba areštu, arba laisvės atėmimu iki dvejų metų.

Redakcijoje iki 2016-04-01 taip pat numatyta ir baudžiamojo nusižengimo sudėtis.

Redakcijoje nuo 2016-04-01 baudžiamojo nusižengimo sudėtis nebeliko, o 284 str. 1 d. formuluotė išliko beveik tokia pat, išskyrus tai, jog buvo įterpta aplinkybė, kad tokios veikos sudėtis apima „piktybišką tyčiojimąsi“. Veikos kvalifikavimo ypatumus pagal minėtąjį straipsnį yra išaiškinę Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT) vienoje savo nutarčių.

Teismas pažymėjo, jog *valstybės teisiniame reguliavime yra įtvirtinta, jog visuomenės narių bendrabūvio tvarka, žmonių bendravimas viešose erdvėse turi būti grindžiamas kultūros tradicijomis, pagarbos, tolerancijos principais. Asmens saugumas, moralinių-kultūrinių tradicijų apsauga ir dvasinis komfortas viešajame gyvenime yra socialinė vertybė, kuri valstybės ne tik skatinama ir puoselėjama, bet ir ginama atitinkamais teisės aktais, o įstatymo numatytais atvejais baudžiamosios teisės priemonėmis. BK*

116 Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (aktuali redakcija). *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2741.

284 straipsnyje numatyta atsakomybė už viešosios tvarkos pažeidimą tam, kas viešoje vietoje įžūliu elgesiu, grasinimais, patyčiomis arba vandališkais veiksmais demonstravo nepagarbą aplinkiniams ar aplinkai ir sutrikdė visuomenės rimtį ar tvarką. Šio nusikaltimo objektas – viešoji tvarka, papildomi objektai – žmogaus sveikata, garbė, orumas, nuosavybė. BK 284 straipsnio 1 dalies dispozicijoje nurodyti keli alternatyvūs viešosios tvarkos pažeidimo būdai: 1) įžūlus elgesys; 2) grasinimai; 3) patyčios; 4) vandališki veiksmai. Nusikalstama veika paprastai pasireiškia kaip nepagarbos aplinkiniams ar aplinkai demonstravimas ar visuotinai priimtų elgesio taisyklių nepaisymas. Įžūlus elgesys reiškia agresyvų, moralės požiūriu nepriimtą, aplinkinius šokiruojantį veikimą ar neveikimą, kuriuo sutrikdoma visuomenės rimtis ar viešoji tvarka. Toks elgesys gali būti fizinis smurtas prieš žmogų, trukdymas kitiems žmonėms dirbti, mokytis, ilsėtis ir pan. Kadangi šio nusikaltimo sudėtis yra materialinė, todėl būtina nustatyti padarinius, realiai sutrikdžiusius visuomenės rimtį ar tvarką.¹¹⁷

Tačiau pažymėtina, jog BK 284 str. taikymas sukelia nemažai problemų. Visų pirma, įstatymas griežtai neapibrėžia baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už viešosios tvarkos pažeidimus kriterijų. Kaip kitoje byloje pasakė LAT, veikos, aprašytos BK 284 ir ATPK 174 straipsnių dispozicijose, yra iš esmės panašios savo pavojingumo pobūdžiu (...). Tokiomis sąlygomis atsakomybės atribojimo klausimas sprendžiamas vadovaujantis (...) ATPK 9 straipsnio 2 dalies nuostata, iš kurios išplaukia reikalavimas sprendžiant veikos nusikalstamumo klausimą atsižvelgti į konkrečios veikos pobūdį ir įvertinti kaltininko veiksmų ypatybes, intensyvumą, trukmę, nukentėjusiųjų asmenybę, viešosios vietos specifiką.¹¹⁸ BK redakcijoje nuo 2016-04-01 įstatymų leidėjas iš dalies pašalina šį trūkumą, dekriminalizuodamas veikas, kurios buvo numatytos BK 284 str. 2 d. Dėl šios priežasties, pagal BK 284 str. redakciją nuo 2016-04-01, išryškėja pagrindinis baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už tokius pažeidimus kriterijus – baudžiamoji atsakomybė yra taikoma tuomet, kai veika sukeliama realūs padari-

117 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2014 m. gruodžio 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-404/2014.

118 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2013 m. kovo 19 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-160/2013.

niai – sutrikdoma viešoji tvarka. Tačiau minėtasis LAT išaiškinimas, eksplacitiškai nurodant, jog veikos, aprašytos BK 284 straipsnyje, savo pavojingumu yra panašios į administracinius teisės pažeidimus, atspindi ne tik baudžiamosios ir administracinės atsakomybės atribojimo problematiką, bet ir baudžiamosios atsakomybės už viešosios tvarkos pažeidimus pagrįstumą *per se*.

Manytina, jog šis ne visai pagrįstas veikos kriminalizavimas nėra suderinamas su demokratinėje valstybėje pripažįstamu baudžiamosios atsakomybės kaip *ultima ratio* principu. Taip pat, jog remiantis šiuo fundamentaliu principu, ši veika dekriminalizuotina. Tais atvejais, kai kita veika padaroma viešojoje vietoje ir dėl to sutrikdoma aplinkinių rimtis, pakaktų tai laikyti sunkinančia aplinkybe.

Kalbant apie administracinę atsakomybę už viešosios tvarkos pažeidimus, akcentuotinas naujojo Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso¹¹⁹ (toliau – ANK), įsigaliojusio nuo 2017-01-01 ir pakeitusio senąjį Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksą¹²⁰ (toliau – ATPK), priėmimas. Priėmus naująjį ANK, buvo ištaisyti rimti viešosios tvarkos pažeidimų reglamentavimo trūkumai. Administracinius teisės pažeidimus, kuriais kėsiniama į viešąją tvarką, reglamentavo ATPK tryliktasis skirsnis.

Pagrindinis teisinio reguliavimo trūkumas, rodantis įstatymų leidėjo atmetinumą, buvo tas, jog kai kurie teisės pažeidimai, reglamentuoti šiame skirsnyje, net negalėjo būti priskirti viešosios tvarkos pažeidimams apskritai (pvz., vaiko teisių pažeidimas ar stiprių alkoholinių gėrimų gamyba). Laimei, šis trūkumas eliminuotas, priėmus ANK, kur administraciniai nusižengimai, susiję su viešąja tvarka, reglamentuojami XXIV skyriuje.

Toliau trumpai aptartinos keletu pagrindinių pažeidimų, kuriais kėsiniama į viešąją tvarką, sudėtytys ir jų pokyčiai, priėmus ANK. Siekiant koncentruotos analizės, sankcijų už šiuos pažeidimus pokyčiai neaptariami, nes nėra tiesiogiai susiję su tema (trumpai pažymint, jog dauguma sankci-

119 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. TAR. 2015-07-10, Nr. 11216.

120 Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (aktuali redakcija nuo 2016-01-01). *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.

jų liko tokios pat, išskyrus tai, jog buvo panaikinta viena administracinių nuobaudų rūšių – administracinis areštas).

ATPK 174 str. buvo įtvirtinta, jog nedidelis chuliganizmas – necenzūriniai žodžiai ar gestai viešosiose vietose, įžeidžiamas kibimas prie žmonių ar kiti panašūs veiksmai, pažeidžiantys viešąją tvarką ir žmonių rimtį. ANK šį straipsnį atitinka 481 str., reglamentuojantis atsakomybę už nedidelį viešosios tvarkos pažeidimą, – šis pažeidimas pasireiškia kaip necenzūriniai žodžiai ar gestai viešosiose vietose, įžeidžiamas kibimas prie žmonių, kiti tyčiniai veiksmai, kuriais siekiama pažeisti viešąją tvarką ir žmonių rimtį. Pažymėtina, jog ANK numato, jog už pakartotinį šiame straipsnyje numatytą administracinį nusižengimą gali būti taikoma administracinio poveikio priemonė – įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose). Tai vertintina itin palankiai, nes tokia poveikio priemonė galėtų sumažinti ir pakartotinių pažeidimų riziką ateityje.

ATPK 178 str. numatė atsakomybę už *alkoholinių gėrimų gėrimą viešosiose vietose arba girta pasirodymą viešosiose vietose*. ANK šį pažeidimą reglamentuoja 484 str., taip pat nurodyta, jog už šiame straipsnyje numatytą administracinį nusižengimą gali būti taikoma administracinio poveikio priemonė – įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitoje programose (kursuose).

Pažymėtina, jog atsakomybė už šį pažeidimą sugriežtėjo, be to, atsirado galimybė pritaikyti administracinio poveikio priemonę. ATPK 178¹ str. taip pat reglamentavo atsakomybę už asmenų iki 18 m. alkoholinių gėrimų vartojimą ir jų turėjimą. Šį pažeidimą reglamentuoja ANK 485 str., kuris taip pat numato, jog už pakartotinį administracinį nusižengimą gali būti taikoma administracinio poveikio priemonė – įpareigojimas dalyvauti alkoholizmo ir narkomanijos prevencijos, ankstyvosios intervencijos, sveikatos priežiūros, resocializacijos, bendravimo su vaikais tobulinimo, smurtinio elgesio keitimo ar kitose programose (kursuose).

ATPK 183 str. nurodyta, jog viešosios *rimties trikdymas* – tai šauks-

mai, švilpimas, garsus dainavimas arba grojimas muzikos instrumentais bei kitokiais garsiniais aparatais ar kiti triukšmą keliantys veiksmai gatvėse, aikštėse, parkuose, paplūdimiuose, viešajame transporte bei kitose viešosiose vietose, o vakaro ir nakties metu – ir gyvenamosiose patalpose, įmonėse, įstaigose ar organizacijose, jeigu tai trikdo viešąją rimtį. ANK 488 str. numato analogišką pažeidimą.

Pažymėtina, kad nuobauda santykinai sugriežtėjo, nes nebenumatoma, jog už šį pažeidimą skiriamas įspėjimas.

ATPK 186 str. reglamentavo tokį pažeidimą kaip *žinomai melagingas priešgaisrinės apsaugos, policijos, greitosios medicinos pagalbos ir kitų specialiųjų tarnybų iškvietimas*. ANK šio pažeidimo sudėtis pakito: ANK 489 str. numato atsakomybę už melagingą pranešimą apie smurtą artimoje aplinkoje ar piktnaudžiavimą smurtą patyrusio asmens teisėmis. Tuo tarpu ANK 493 str. reglamentuoja atsakomybę už Bendrojo pagalbos centro darbo trukdymą žinant, kad pagalba nereikalinga. Didesnė atsakomybė numatyta už priešgaisrinės apsaugos, policijos, greitosios medicinos pagalbos ir kitų specialiųjų tarnybų iškvietimą žinant, kad pagalba nereikalinga.

Pažymėtina, jog šio pažeidimo sudėtis buvo išplėsta, o atsakomybė už jį sugriežtėjo.

Taip pat į ANK buvo įtraukti 3 nauji viešosios tvarkos pažeidimai: 494 str. – susirinkimų ir kitų renginių organizavimo reikalavimo pažeidimas (Susirinkimų įstatymo pažeidimas, už kurį be baudos taip pat gali būti skiriamas draudimas lankytis viešosiose vietose vykstančiuose renginiuose iki aštuoniolikos mėnesių); 495 str. – neteisėtų mitingo, demonstracijos, protesto ir kitų akcijų rengimas branduolinės energetikos objekto teritorijoje ir sanitarinėje apsaugos zonoje. ANK 496 str. įtraukė dar kelis naujus pažeidimus: kino filmų pristatymo (anonso) kino salėse, kino filmų, videofilmų ir videoprogramų viešo rodymo, tiražavimo ar platinimo tvarkos pažeidimą, erotinio pobūdžio renginių viešo rodymo tvarkos pažeidimą, priegos prie viešųjų kompiuterių tinklų (internetu) vietose privalomų filtravimo priemonių naudojimo tvarkos pažeidimą.

Apibendrinant pasakytina, jog už viešosios tvarkos pažeidimus nacionaliniai teisės aktai numato tiek baudžiamąją, tiek administracinę atsako-

mybę. Pagal BK 284 str. redakciją nuo 2016-04-01, išryškėja pagrindinis baudžiamosios ir administracinės atsakomybės už tokius pažeidimus kriterijus – baudžiamoji atsakomybė yra taikoma tuomet, kai veika sukeliama realūs padariniai – sutrikdoma viešoji tvarka. Tačiau viešosios tvarkos pažeidimų kriminalizavimas vertintinas kaip nesuderinamas su demokratinėje valstybėje pripažįstamu baudžiamosios atsakomybės kaip *ultima ratio* principu. Tai liudija ir LAT išaiškinimas, eksplacitiškai nurodant, jog veikos, aprašytos BK 284 straipsnyje, savo pavojingumu yra panašios į administracinius teisės pažeidimus. Dėl šios priežasties siūlytina šią veiką dekriminalizuoti, o atvejais, kai kita veika padaroma viešojoje vietoje ir dėl to sutrikdoma aplinkinių rimtis, įtvirtinti galimybę tai laikyti sunkiančia aplinkybe. Nors priėmus naująjį ANK nebuvo išvengta teisinio reglamentavimo smulkmeniškumo, pozityviai vertintina tai, jog naujajame ANK sistemaiškai išdėstyti nusižengimai, kuriais kėsinama į viešąją tvarką, įtvirtinta galimybė skirti administracinio poveikio priemones, kurios galėtų pozityviai veikti pažeidėjų elgesį ir sumažinti pakartotinių viešosios tvarkos pažeidimų riziką.

2.2. VALSTYBĖS VALDYMO IR VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ VEIKLOS GERINIMAS VIEŠAJAI TVARKAI LAIDUOTI

Kaip jau buvo minėta, tradiciškai pagrindine institucija, atsakinga už viešosios tvarkos palaikymą Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų regiono valstybių, laikoma policija.

Pažymėtina, jog, Eurostato duomenimis, palyginti su gyventojų skaičiumi, 2010–2012 m. daugiausia policijos pareigūnų buvo Kipre, o mažiausia – Suomijoje. Šalių tarpusavio rodikliai skiriasi beveik šešis kartus¹²¹. Manytina, kad tokie skirtumai susiję su bendra institucijų, atsakin-

121 Crime Statistics. Prieiga internete: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Crime_statistics/lt

gų už viešosios tvarkos palaikymą, sąranga ir funkcijų pasidalijimu. Kaip iliustratyviai pasisako A. Novikovas, dabartinę situaciją viešosios tvarkos užtikrinimo srityje galima apibrėžti taikant ekonominį terminą – policijos monopolis. Autorius taip pat pastebi, jog, vadovaujantis ekonomikos taisyklėmis, monopolizuotoje rinkoje mažėja konkurencija, o rezultatas būna tas, kad labiausiai nukenčia vartotojai¹²².

Manytina, panaši situacija susiklostė turint omenyje policijos vaidmenį viešosios tvarkos užtikrinimo kontekste. Dėl to akcentuotina reikiamybė kurti alternatyvius viešosios tvarkos užtikrinimo mechanizmus, kurie perimtų ir galbūt kokybiškiau atliktų tam tikras policijos funkcijas. Kita problemų grupė susijusi su vidinėmis policijos problemomis.

Kaip pabrėžia latvių autoriai E. Melnis, A. Garonskis ir A. Matvejevs, daugelis Centrinės ir Rytų Europos valstybių turi didelę totalitarinių režimų valdymo patirtį, kai policija buvo naudojama piliečių priespaudai ir kontrolei. Dėl šios priežasties neretai policija iki šiol turi neigiamą reputaciją. Nors šiuo metu pasitikėjimas policija didėja, paskutiniajame XX a. dešimtmetyje policija netgi buvo suvokiama kaip grėsmė žmogaus teisėms ir laisvėms, o ne kaip jų saugotoja. Todėl atkreiptinas dėmesys, jog gyventojų pasitikėjimas policija yra tiesiogiai susijęs su informacija apie policijos veiklą ir bendruomenių skatinimu bendradarbiauti, užtikrinant viešąjį saugumą¹²³.

Statistinių tyrimų duomenys rodo, jog, gyventojų manymu, policija daugiausia dėmesio savo veikloje *inter alia* turi skirti patruliavimui viešose vietose ir skubiam reagavimui į gautus pranešimus¹²⁴. Be to, „piliečiai iš policijos tarnybų reikalauja daugiau įvairesnių nusikalstamumo prevencijos paslaugų, didesnės atskaitomybės ir efektyvaus darbo“¹²⁵. Todėl atkreiptinas dėmesys į administracinio-teisinio reguliavimo mechanizmo modernizavimo būtinumą. Pasak V. Domarko, viešasis administravimas, kaip de-

122 Novikovas, A. Public Order Protection in Municipal Territories. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1(5), p. 126.

123 Melnis, E.; Garonskis, A.; Matvejevs, A. Development of the Policing in Latvia. *Jurisprudencija*. 2006, 79, p. 72.

124 Vileikienė, E. *Lietuvos gyventojų požiūris į teisėsaugos institucijas ir viešojo saugumo būklės vertinimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2012, p. 41.

125 Raipa, A.; Smalskys, V. Policijos personalo rengimo vadybiniai ir istoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 18, p. 78–79.

mokratinė institucija, *inter alia* turi būti: atsakingas ir skaidrus; decentralizuotas; besiremiantis subalansuota vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių kontrolės sistema; atliekantis pagrindinį vaidmenį, mažinant atskirtį, ginant mažumą ir pažeidžiamų visuomenės grupių teises; turintis pakankamus vadybinius gebėjimus pagerinti teisėtumą; sudarantis palankią aplinką pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveikai; besinaudojantis informacinėmis ir komunikacinėmis technologijomis, skatinant piliečių dalyvavimą vystymo procesuose; skatinantis ir stiprinantis įvairų bendradarbiavimą siekiant užsibrėžtų tikslų¹²⁶.

Vadovaujantis šiais principais, *pasakytina*, jog itin svarbu užtikrinti ir jų veikimą viešosios tvarkos apsaugą užtikrinančių institucijų veikloje, ypač todėl, jog viešosios tvarkos palaikymas yra ypatinga sritis, kurioje galimi žmogaus teisių ir laisvių apribojimai. Ši problema išties aktuali, atsižvelgiant į tai, jog šiuolaikinės Europos šalys, o ypač tos, kurios neturi ilgametės demokratinio valdymo tradicijos, „bando derinti policijos, kaip statutinės viešojo sektoriaus organizacijos, valdymo ir rengimo sistemas prie modernių viešojo administravimo tendencijų“¹²⁷.

Dėl šių priežasčių šiame poskyryje tikslinga aptarti probleminius policijos veiklos aspektus ir kitų institucijų – Viešojo saugumo tarnybos ir vietos savivaldos institucijų – veiklos, užtikrinant viešąją tvarką, problematiką.

2.2.1. LIETUVOS POLICIJOS VEIKLOS ORGANIZAVIMO ŠIUOLAIKINIAI PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Valstybės policinė funkcija. Kaip jau buvo minėta anksčiau, nuo kriminalistikos mokslo atsiskyres policijos teisės mokslas tapo šiuolaikinės administracinės teisės pagrindu. Pavyzdžiui, Lenkijos teisės teorijoje policijos teisė laikoma teisės šaka, reglamentuojančia visuomeninius santy-

126 Domarkas, V. Viešojo administravimo aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 9.

127 Bubnys, G.; Smalskys, V. Policijos struktūrų valdymas ir personalo rengimas naujosios viešosios vadybos kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 92.

kiaus, atsirandančius realizuojant saugumo užtikrinimo ir tvarkos palaikymo funkcijas. Pasak Lietuvos autorių, valstybė ir jos įvairios institucijos vykdo tam tikras policines funkcijas, pvz., „užtikrina visuomenės ir valstybės saugumą, palaiko visuomeninę tvarką bei rimtį, taip pat vykdo asmens gyvybės, sveikatos ir turto apsaugą“¹²⁸. Pasak D. Žilinsko, valstybės policinė funkcija reiškiasi administracine priežiūra, galimybe taikyti administracinę prievartą, rinkimu informacijos apie asmenis, įvykius, reiškinius, organizacijas, teisės pažeidimų prevencijos vykdymu ir su tuo susijusių programų įgyvendinimu ir pan.¹²⁹

Taigi, valstybės ir jos institucijų policinė funkcija reiškia, jog, iškilus grėsmei saugomoms vertybėms, pvz., viešajai tvarkai ir saugumui, už šių vertybių apsaugą atsakingos institucijos imasi aktyvių veiksmų užkirsti kelią šioms grėsmėms. Jei sutrikdoma viešoji tvarka, valstybė turi teisę taikyti prievartą, siekdama pažeistas teises atkurti. Taigi, valstybė vykdo policinę funkciją, siekdama palaikyti ar atkurti viešąją tvarką. Pagrindinė institucija, vykdanči šią funkciją, ir yra policija.

Lenkijoje policijos paskirtį, veiklos principus ir teisinius pagrindus, uždavinius ir organizacinę struktūrą, policijos pareigūno kompetenciją bei atsakomybę nustato 1990 m. priimtas Lenkijos Respublikos policijos įstatymas, kurio 1 str. policiją apibrėžia kaip uniformuotą ir ginkluotą formuotę, tarnaujančią visuomenei ir skirtą viešajai tvarkai palaikyti bei visuomenės saugumui užtikrinti.

Pagrindiniai policijos uždaviniai yra šie: žmogaus gyvybės bei turto apsauga nuo neteisėto pasikėsinimo; viešosios tvarkos bei saugumo užtikrinimas viešosiose vietose; veiksmų, kuriais siekiama užkirsti kelią daryti teisės pažeidimus, inicijavimas, organizavimas ir bendradarbiavimas su kitomis valstybinėmis, savivaldybių bei visuomeninėmis organizacijomis, kurios vykdo veiklą šiose srityse.

Panašiai kaip ir Lietuvoje, Lenkijoje policija skirstoma į viešąją ir kriminalinę bei pagalbinį personalą, tačiau įdomu tai, jog čia išskiriama ir

128 Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Lenkijos policijos teisė: funkcinis požiūris į sistemą. *Jurisprudencija*. 2003, 49 (41), p. 87.

129 Žilinskas, D. Policijos teisės prielaidos: operatyvinės veiklos teisinio reglamentavimo problema. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 55.

speciali teismų policija, kurios funkcija yra palaikyti viešąją tvarką teismuose bei prokuratūrose. Šios policijos patalpos paprastai būna gretimosse patalpose¹³⁰.

Manytina, jog tokių policijos dalinių poreikis egzistuoja ir Lietuvos teismuose, kur saugumo užtikrinimas išlieka problema. *Pavyzdžiui*, Vilniaus miesto teismuose praktiškai nuolat būna apskrities vyriausiajam komisariatui pavaldžios Viešosios tvarkos tarnybos Areštinės ir konvojaus skyriaus pareigūnai, tačiau jie vykdo labai siaurą – suimtųjų ir nuteistųjų konvojavimo ir pristatymo į posėdžių sales – funkciją, o darbuotojų saugumo užtikrinimas į jų pareigas neįeina. Kai kuriuose teismuose samdomos privačios saugos tarnybos.

Gyventojų (ne)pasitikėjimo policija problema. 1996 m. policija pasitikėjo tik 22 proc. šalies gyventojų. Kaip dažniausiai įvardijamas nepasitikėjimo policija priežastys paminėtinas policijos korumpuotumas, ryšiai su nusikalstamu pasauliu, veiklos neefektyvumas (nesugebėjimas reguliuoti nusikalstamumo), nemandagumas, nenoras padėti¹³¹.

Pirmoji priežastis yra ta, kad neigiamam policijos įvaizdžiui visuomenėje didelę įtaką turi ir žiniasklaida, kurioje neretai policijos darbas vertinamas nepalankiai¹³². Pažymėtina, kad pastaruoju metu pasitikėjimas policija didėja. Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, viena pagrindinių priežasčių, kodėl nukentėję nuo nusikalstamų veikų asmenys nesikreipė į policiją, buvo netikėjimas, jog policija gali padėti.

Antroji priežastis – nenoras turėti reikalų su policija. Šios priežastys kaip pagrindinės įvardijamos tiek 1997 m., tiek ir 2006–2012 m. vykusiose gyventojų apklausose. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog 2013–2014 m. apklausose nenoras turėti reikalų su policija, kaip nesikreipimo į policiją priežastis, įvardijamas vis rečiau. Tačiau ši priežastis, 2014 m. apklau-

130 Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Lenkijos policijos teisė: funkcinis požiūris į sistemą. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 88.

131 Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. Kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94), p. 47.

132 Bandzevičienė, R.; Birbilaitė, S.; Diržytė, A. Kriminalinės policijos pareigūnų stresas, jo įveika ir vidinė darba. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 4(8), p. 22.

sų duomenimis, vis tiek išlieka ketvirtoje vietoje – ją nurodė dešimtadalis nukentėjusiųjų¹³³.

Nepaisant to, lyginant su kitomis baudžiamosios justicijos sistemai priskiriamomis institucijomis (prokuratūra, teismais, įkalinimo įstaigomis, pataisais inspekcijomis), policijos veikla vertinama geriausiai¹³⁴.

Manytina, kad tokie rezultatai susiję ne tiek su policijos darbo kokybe, kiek su jų veiklos viešumu. Su policija susiduria kur kas daugiau gyventojų nei su prokuratūra ar įkalinimo įstaigomis, kurių veikla yra uždarresnė ir labiau apribota.

Manytina, jog gyventojų pasitikėjimą policija galėtų didinti ne tik veiklos skaidrumo ir atvirumo didėjimas, bet ir dėmesys veiklos operatyvumui. Šiuo aspektu itin akcentuotina būtinybė didinti reagavimo į pranešimus apie teisės pažeidimus veiksmingumą, tobulinat teisėsaugos institucijų pajėgų valdymo organizacines, technines, informacines ir ryšių sistemas, o ypač užtikrinti kokybiškas Bendrojo pagalbos centro, paskambinus telefono numeriu 112, paslaugas ir veiksmingą operatyvųjį pajėgų valdymą¹³⁵.

Policijos veiklos efektyvumo, taikant kompleksines priemones, be kita ko, ir naujausius technologinius pasiekimus, kurie leistų policijai pareigas atlikti operatyviai ir efektyviai, akcentuoja ir A. Matvejevs¹³⁶. Tokiu būdu būtų išvengta pasitikėjimą teisėsaugos sistema pakertančių nelaimingų atsitikimų, susijusių su šių sistemų neefektyvumu¹³⁷.

133 Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 31.

134 *Ibid.*, p. 39.

135 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

136 Matvejevs, A. Legal Regimes in Police Activity at Latvian Security Policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2013, 3(1), p. 23.

137 Pavyzdžiui, 2013 m. žiniasklaidoje plačiai eskaluotas atvejis, kai nukentėjusioji, pagrobėjų vežama automobilio bagažinėje, paskambino į Bendrąjį pagalbos centrą iš mobiliojo telefono be SIM kortelės. Kadangi nukentėjusioji negalėjo nurodyti savo buvimo vietos, o Bendrojo pagalbos centro darbuotojai neturėjo techninių galimybių jos nustatyti pagal IMEI kodą, nukentėjusiajai pagalba nebuvo suteikta ir ji buvo nužudyta. Informacija iš Delfi.lt „Mašinoje sudegintos merginos byla: D. Barakauskas įvardijo kaltuosius“, 2013-09-22. Prieiga internete: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/masinoje-sudegintos-merginos-byla-d-barakauskas-ivardijo-kaltuosius.d?id=62408807>.

Policijos pareigūnų kvalifikuotumo problema. Nemažai policijos ir bendruomenės priešpriešos priežasčių susiję ir su netinkamu policijos pareigūnų požiūriu į atliekamas pareigas. Pavyzdžiui, tyrimų rezultatai parodė, jog skurdesnių rajonų bendruomenių gyventojams policijos apsauga ir paslaugos buvo mažiau prieinamos. Tyrimų duomenimis, „policija buvo linkusi didelio nusikalstamumo bendruomenių gyventojus vertinti kaip pelnytą aukas, kurių gyvenimo būdas skatina jų viktimizaciją“¹³⁸.

Toks pareigūnų požiūris glaudžiai susijęs su nepakankama jų kvalifikacija ir kompetencijomis. Kaip pabrėžiama Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, „esama pareigūnų profesinio rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo sistema tik iš dalies atitinka daugelyje ES valstybių narių taikomą šių pareigūnų profesinio rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo praktiką ir negali visiškai užtikrinti pareigūnų rengimo ir jų kvalifikacijos tobulinimo poreikių“¹³⁹. Tai suponuoja poreikį sukurti tokią kvalifikacijos tobulinimo ir pareigūnų rengimo sistemą, kuri užtikrintų operatyvų tinkamo personalo rengimą, suteiktų galimybes tobulinti personalo kvalifikaciją atsižvelgiant į viešojo saugumo užtikrinimo problematiką.

Vienas galimų šios problemos sprendimo būdų yra patrauklių mokymosi sąlygų sukūrimas, pareigūnų rengimo ir kvalifikacijos programų aktualinimas. Pažymėtina, jog gana aktualia problema darosi stojimo į vidaus tarnybą sutarties¹⁴⁰ nuostata, pagal kurią vidaus reikalų profesinio mokymo įstaiga ar kita švietimo įstaiga išipareigoja sudaryti tinkamas mokymosi sąlygas, o vidaus reikalų centrinė įstaiga išipareigoja užtikrinti, kad baigęs vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigą kursantas ar kitą švietimo įstaigą baigęs asmuo bus paskirtas į jo išsilavinimą ir profesiją atitinkančias pareigas vidaus reikalų įstaigoje, jam bus sudarytos tinkamos tarnybos sąlygos, užtikrintos šiame statute ir kituose įstatymuose nustatytos

138 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 32.

139 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

140 Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto pakeitimo įstatymas. TAR. 2015-07-03, Nr. 10814.

pareigūnų teisės ir socialinės garantijos, o asmuo, stojantis į vidaus tarnybą baigus mokymąsi ištarnauti vidaus tarnyboje ne mažiau kaip 5 metus, o jeigu jis bus pašalintas iš kitos švietimo įstaigos arba baigęs mokymąsi atsisakys tarnauti vidaus tarnyboje, arba bus atleistas iš vidaus tarnybos jo paties prašymu ar dėl jo kaltės anksčiau, – atlyginti vidaus reikalų centrinei įstaigai su jo mokymu susijusias išlaidas proporcingai ištarnautam vidaus tarnyboje laikui.

Viena vertus, ši nuostata padeda apsaugoti nuo atsitiktinių ir nemotyvuotų į vidaus tarnybą pretenduojančių asmenų.

Kita vertus, imperatyvi pareiga ištarnauti vidaus tarnyboje 5 metus, o pažeidus šią sąlygą – kompensuoti mokymosi išlaidas, gerokai sumažina stojimo į vidaus tarnybą patrauklumą.

Policijos ir bendruomenės sinergijos problema. Įvairūs tyrimai parodė, jog „formali policijos kontrolė gali sustiprinti gyventojų gebėjimus kovoti su nusikalstamumu ir netvarka“.¹⁴¹ Gyventojų aktyvumui dalyvauti viešosios tvarkos palaikyme didelę įtaką daro policijos bendruomeniškumas. Tokiu būdu formali socialinė kontrolė sustiprina ir neformaliąją socialinę kontrolę ir *vice versa*. Nors išsamių mokslinių tyrimų dėl formaliosios ir neformaliosios socialinės kontrolės sąveikos atlikta nėra, tačiau manytina, jog neigiamą įtaką neformaliajai socialinei kontrolei daro tiek policijos neaktyvumas, tiek perdėtas kišimasis į bendruomenės reikalus.

Pažymėtina, jog bendruomenėse glūdi pakankamai didelė alternatyvių viešosios tvarkos užtikrinimo būdų potenciala – 2008 m. tyrimo duomenimis, net 63 proc. respondentų nurodė, jog imtųsi aktyvių veiksmų siekdami užkirsti kelią nusikalstamai veikai, kuri nėra tiesiogiai nukreipta prieš juos ar jų šeimos narius¹⁴². Galbūt šis skaičius iš tikrųjų būtų mažesnis, tačiau apklausų rezultatai rodo gyventojų dalies nuostatą būti aktyviems, užtikrinant viešąją tvarką ir saugumą. Taip pat 57 proc. respondentų pasiryžę padėti policijai užtikrinant viešąją tvarką. *Pažymėtina*, jog 2010 m. tyrimų

141 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 33.

142 *Visuomenės savisaugos sistemos Lietuvoje būklės ir visuomenės bendradarbiavimo su teisėsaugos institucijomis analizė*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2008, p. 12.

duomenimis, šis procentas liko beveik nepakitęs – 56 proc.¹⁴³ Nepaisant to, penktadalis gyventojų policijos pareigūnų darbą vertina neigiamai ir mano, jog „jei pastarieji dirbtų kaip jiems priklauso, tada ir pagalbos iš bendruomenės nereikėtų“¹⁴⁴.

Taigi, dalis gyventojų viešosios tvarkos užtikrinimą dar vis laiko išimtinai policijos funkcija ir nemano, jog bendruomenė šiuo klausimu turėtų užimti aktyvią poziciją. Tai rodo, jog policijai tikslinga skirti daugiau dėmesio darbo su visuomene iniciatyvoms, išaiškinant gyventojų pagalbą ir aktyvaus dalyvavimo palaikant viešąją tvarką, paramos nusikalstamumo kontrolei ir prevencijai svarbą. Tai patvirtina ir gyventojų apklausų duomenys, jog tik trečdalis apklaustųjų mano, kad policija teikia pakankamai informacijos apie savo veiklą¹⁴⁵. Pasak S. Nikarto, klausimas, ar tai, kad didžioji dalis gyventojų išreiškia norą padėti policijai užtikrinant viešąją tvarką, rodo didelį visuomenės dalyvavimo potencialą, išlieka atviras, nes „tyrimų atskleistas gyventojų noras padėti policijai prieštarauja bendrų savanorystės ir pilietinio aktyvumo tyrimų rezultatams, kurie rodo kur kas mažesnę ne tik faktinio dalyvavimo, tačiau ir noro dalyvauti įvairiose visuomeninėse ar/ir savanoriškose veiklose“¹⁴⁶.

Manytina, jog mažesnis skaičius gyventojų, kurie išreiškia aktyvų norą dalyvauti šiose veiklose ar jose realiai dalyvauja, lyginant su gyventojais, kurie tiesiog tokią norą deklaruoja apklausų metu, yra natūralus. Juk nemažai asmenų, nors iš principo ir norėtų padėti policijai užtikrinant viešąją tvarką, turi kitų prioritetų arba negali dalyvauti savanoriškoje veikloje dėl užimtumo. Tačiau vis dėlto konkrečios priežastys, kodėl gyventojai santykinai neaktyviai bendradarbiauja su policija, yra atskirų tolesnių mokslinių tyrimų dalykas.

Viena iš policijos ir visuomenės bendradarbiavimo formų yra polici-

143 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 51.

144 *Visuomenės savisaugos sistemos Lietuvoje būklės ir visuomenės bendradarbiavimo su teisės saugos institucijomis analizė*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2008, p. 17–18.

145 *Ibid.*, p. 19.

146 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 51.

jos rėmėjų veikla, kuri pasireiškia viešosios tvarkos palaikymu, pvz., patruliuojant kartu su policijos pareigūnais ar vykdant tikslines priemones. Policijos pareigūnų vertinimu, „policijos rėmėjai yra naudinga parama policijai atsižvelgiant į policijos žmogiškųjų išteklių trūkumą“¹⁴⁷. Policijos rėmėjų teisės ir pareigos iš esmės realizuojamos tik drauge su policijos pareigūnų teisėmis ir pareigomis, t.y. policijos rėmėjai negali veikti visiškai savarankiškai ir neįgyja pareigūno teisių bei pareigų viseto. Nors 2011 m. būta teisėkūros iniciatyvų plėsti policijos rėmėjų teisių turinį, suteikiant jiems didesnę savarankiškumą¹⁴⁸, tokie projektai buvo atmesti, grindžiant tuo, jog išplėtus teisę naudoti prievartą, policijos rėmėjai iš esmės būtų prilyginti policijos pareigūnams. Manytina, ši nuomonė yra pagrįsta.

Policijos rėmėjams suteikus pareigūnų teises, kiltų grėsmė žmogaus teisių apsaugai, be to, priešingai nei policijos pareigūnams, policijos rėmėjams nekeliami specialūs kvalifikaciniai ir kiti reikalavimai. *Manytina*, jog policijos rėmėjo teisių ir pareigų turinys neturėtų būti plečiamas, tačiau galėtų būti efektyviau išnaudojamas turimas potencialas. Pavyzdžiui, policijos rėmėjai galėtų atlikti tarpininkų (mediatorių) tarp vietos bendruomenės ir policijos pareigūnų vaidmenį¹⁴⁹.

Policijos kaip socialinės paslaugos problema. Pasak kai kurių autorių, policijos funkcijos ir administracinio valdymo funkcijos turėtų būti atskirtos, nes skiriasi policijos teisės ir administracinės teisės reguliavimo metodai. Policijos teisės reguliavimo metodo skirtybes lemia viešojo saugumo užtikrinimo ypatybės, kurios suteikia įgaliojimus prireikus apriboti žmogaus teises ir laisves ar valstybės vardu taikyti prievartą¹⁵⁰. Tokia policijos samprata sunkiai suderinama su galimybe suvokti policijos veiklą kaip socialinę paslaugą.

Pažymėtina, jog Vidurio Europos naujosios demokratijos „gana sunkiai išgyvendina iš policijos prievartos veiklos modelius. Lietuvos policija šiuo po-

147 Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 63.

148 *Ibid.*, p. 65.

149 *Ibid.*, p. 72.

150 Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Lenkijos policijos teisė: funkcinis požiūris į sistemą. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 87.

žiūriu nėra jokia išimtis – ji iš dalies ir toliau išlieka prievartos organizacija¹⁵¹. Tačiau net šioje srityje palaiptiesiems įsigali naujosios viešosios vadybos idėjos, kurių siekis – teikti gyventojams kokybiškesnes paslaugas.

Naujoji viešoji vadyba remiasi „horizontalaus decentralizuoto valdymo tobulinimu, dalies valstybės funkcijų privatizavimu, personalo valdymo kontraktine sistema ir kitais šiuolaikiniais vadybos metodais“¹⁵². Viešojo sektoriaus statutinė dalis – policija prie šių naujovių adaptuojasi sunkiai, todėl jos struktūrų modernizavimui turi būti skiriama daugiau dėmesio.

Policijos modernizavimui būtinas tiek jos priartinimas prie visuomenės, tiek viešosios bei kriminalinės policijos funkcijų atskyrimas. Viešajai policijai būdingas aktyvios prevencinės veiklos vykdymas, socialinių paslaugų teikimas piliečiams, juos įtraukiant į savo programų įgyvendinimą. Šiandien Lietuvoje policijos veiklos ypatumus reguliuoja Policijos veiklos įstatymas¹⁵³, kuris yra bendras visoms policijos rūšims. Viešajai policijai aktuali ir Policijos patrulių veiklos instrukcija¹⁵⁴, tačiau tai yra įstatymo lydymasis aktas, kuriame reglamentuojami daugiau praktiniai veiklos aspektai, o ne strateginiai tikslai. Tuo tarpu Policijos veiklos įstatyme numatyti policijos veiklos principai ir uždaviniai yra bendri visoms policijos rūšims. Pažymėtina, jog būtų tikslinga viešosios policijos ir kriminalinės policijos veiklą reglamentuoti skirtingais įstatymais.

R. Kalašnykas ir I. Deviatnikovaitė, pabrėždami nacionalinės administracinės teisės derinimo su ES teise būtinumą, nurodo, kad tai nėra vien tik vienos teisės sistemos normų inkorporavimas į kitą teisės sistemą klausimas, bet „vyrąjančių teisės idėjų – teisės principų – įdiegimas į nacionalinę teisinę sistemą, veikiantis kitas teisinės visumos dalis: administracinės teisės normų įgyvendinimo praktiką, viešojo administravimo institucijų veiklą, žmogiškųjų resursų išteklius ir t. t.“¹⁵⁵

151 Bubnys, G.; Smalskys, V. Policijos struktūrų valdymas ir personalo rengimas naujosios viešosios vadybos kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 93.

152 *Ibid.*, p. 92.

153 Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 90-2777.

154 Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. liepos 19 d. įsakymas Nr. 5-V-673 „Dėl Policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 96-4537.

155 Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. Kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąją saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94), p. 46.

Principai, kurie turėtų būti įgyvendinami policijos veikloje ir padėtų ją suvokti kaip socialinę paslaugą, – subsidiarumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, teisinio tikrumo, gero administravimo – yra „ne tik valdymo proceso pamatas, bet ir valdymo subjektų tinkamo santykio su valdymo objektais matas“¹⁵⁶. Policijos veiklos įstatymo 4 str. įtvirtinti policijos veiklos principai – nediskriminavimo principas (įpareigojimas policijai nešališkai ginti visus asmenis, esančius LR teritorijoje, nepaisant jų tautybės, rasės, lyties, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų); demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms, humanizmo, visuomenės moralės, teisėtumo, veiklos viešumo, taip pat prievartos naudojimo tik būtinais atvejais ir jos proporcingumo principai; nedalyvavimo politinėje veikloje principas.

Nors ši principų sistema yra šiuolaikiška ir moderni, tačiau kyla klausimas, koku lygiu jie įgyvendinami praktinėje policijos veikloje. Pažymėtina, jog vis dėlto modernizavimo perspektyvos vis dar sunkiai skinasi kelią policijoje. *Pavyzdžiui*, nuo 2015 m. liepos 1 d. administracinių teisės pažeidimų bylos turėjo būti pradėtos tvarkyti ir elektroniniu formatu¹⁵⁷. Nepaisant reformuotos teisinės bazės, elektroninių administracinių teisės pažeidimų bylų praktikoje dar vis nėra, nepaisant to, jog toks bylų formatas būtų patogus tiek administracinėn atsakomybėn traukiamiems asmenims, kurie galėtų susipažinti su elektronine byla, tiek policijos pareigūnams, kurie formuotų tokias bylas, be to, būtų taupomos ir biudžeto lėšos (kad ir kalbant apie popierių ir kompaktinius diskus, į kuriuos įrašomi prie bylos pridėdami vaizdo ar garso įrašai).

Manytina, jog pozityvus žingsnis plėtojant policijos, kaip socialinės paslaugos, koncepciją, yra naujojo Vidaus tarnybos statuto (toliau – Statutas)¹⁵⁸ priėmimas, kuriame palyginti sklandžiai ir išsamiai reglamentuoti pareigūnų veiklos principai ir socialinės garantijos. Statuto 3 str. įtvirtinta, kad vidaus tarnyba grindžiama įstatymų viršenybės, lygiateisiškumo, politinio

156 Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. ... p. 47.

157 *Teismų elektroninės paslaugos: iššūkiai ir perspektyvos*. Nacionalinė teismų administracija, 2015.

158 Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto pakeitimo įstatymas. TAR. 2015-07-03, Nr. 10814.

neutralumo, skaidrumo, karjeros, vidaus tarnybos ypatumų kompensavimo, tarnybinio pavaldumo, teisėtų lūkesčių ir pagarbos įgytoms teisėms, bendrųjų pareigūno pareigų nuolatinio vykdymo principais.

Posityvu ir tai, jog šiame straipsnyje yra išaiškinamas ir kiekvieno šių principų turinys. Tačiau kritikuotinas bendrųjų pareigūno pareigų nuolatinio vykdymo principo išskyrimas – manytina, kad toks išskyrimas yra perteklinis, nes įstatymas, numatydamas bendrąsias pareigūno pareigas, jų ir įpareigoja laikytis, jei pareigūnas šių pareigų neatlieka, jis pažeidžia konkrečią normą, kuria reglamentuota ta pareiga, o ne veiklos principą.

Žmoniškųjų išteklių problema ir išteklių trūkumas. Kaip teigiama Vilniaus miesto 2010–2020 m. strateginiame plane, pagal policijos pareigūnų skaičių 100 tūkst. gyventojų Vilniaus mieste padėtis yra blogiausia, lyginant su kitais šalies miestais. 100 tūkst. gyventojų Vilniuje tenka tik 335 pareigūnai, kai Kaune – 342, Panevėžyje – 348, Klaipėdoje – 353, Šiauliuose – 397. Ši situacija iš dalies atskleidžia priežastį, kodėl Vilniaus mieste ištiriama vos 31 proc. nusikaltimų, kai kituose didžiuosiuose miestuose – nuo 42 iki 47 proc.¹⁵⁹

Diskutuotina, ar toks didelis nusikalstamų veikų išaiškinamumo skirtumas šalies miestuose nulemtas pareigūnų skaičiaus didžiuosiuose miestuose skirtumo, kuris nėra toks ryškus. Tačiau žmoniškųjų išteklių policijoje problema akcentuojama ir Viešojo saugumo plėtos 2015–2025 m. programoje, kur teigiama, jog „viešojo saugumo plėtrą itin riboja nepakankamas teisėsaugos institucijų ir kitų valstybės įstaigų, kurioms pavesti su viešojo saugumo stiprinimu tiesiogiai susiję uždaviniai, finansavimas, jose dirbančių pareigūnų skaičiaus mažėjimas, poreikių netenkinanti pareigūnų rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo sistema, nepakankama pareigūnų kvalifikacija ir įgūdžiai“¹⁶⁰. Policijoje ir kitose teisėsaugos institucijose itin trūksta kvalifikuoto personalo. Pavyzdžiui, 2014 m. sausio 1

159 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. 1-1778 „Dėl Vilniaus miesto 2010–2020 metų strateginio plano ir Vilniaus miesto 2010–2020 metų strateginio plano valdymo ir stebėsenos sistemos tvirtinimo“.

160 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtos 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

d. vidaus reikalų statutinėse įstaigose buvo neužimta 12,7 proc. statutinių valstybės tarnautojų pareigbių¹⁶¹.

Akivaizdu, jog tokioms neigiamoms tendencijoms didžiausią įtaką daro pareigūno profesijos nepatrauklumas, tarnybos santykių reglamentavimo trūkumai, sumažėjusios socialinės garantijos, nesukurta motyvacinė statutinės tarnybos sistema. Nors naujojo Vidaus tarnybos statuto 25 str. gana išsamiai reglamentuoja pareigūnų tarnybinės veiklos vertinimą, kurio tikslas – įvertinti pareigūno metinius darbo rezultatus ir pasiekimus, o pareigūno veiklą įvertinus labai gerai, suteikti paskatinimą, kyla klausimas, kiek efektyviai ir skaidriai šios nuostatos įgyvendinamos praktiškai.

Pažymėtina, jog Statute įtvirtintas pareigūnų veiklos vertinimas yra analogiškas Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintajam, iš kurio taikymo praktikos atsiskleidžia jo netobulumas ir problemiškumas. *Pavyzdžiui*, kai kurie autoriai pažymi, jog „vertinimas pagal rezultatus apskritai priskiriamas prie subjektyvesnių (ar mažiau griežtų ir tikslų) vertinimo metodikų. Jam įgyvendinti reikia bene daugiausiai pastangų (organizacinių, vadybinių), palyginti su kitomis vertinimo metodikomis. Tad toks vertinimas yra ypač brangus sąnaudų prasme“¹⁶².

Didelėse organizacijose toks vertinimas užima daug laiko, be to, būtina apmokyti ir pačius vertintojus. Visa tai kelia pavojų, jog pareigūnų veikla bus vertinama tik formaliai ir subjektyviai. Manytina, jog žmogiškųjų išteklių problemą reikėtų spręsti prioritetine tvarka, nes, esant kvalifikuo-tų ir motyvuotų specialistų trūkumui, neįmanomos veiksmingos policijos struktūrų reformos. Be abejo, motyvacinei statutinei tarnybos sistemai sukurti svarbi kliūtis yra finansavimo trūkumas. Tačiau šiuo atveju aktuali ir neracionalaus lėšų paskirstymo problema.

Apibendrinant pasakytina, jog policija, palaikydama viešąją tvarką, įgyvendina valstybės policinę funkciją, todėl, iškilus grėsmei viešajai tvarkai, policijos struktūros įgyja prievartos naudojimo teisę. Pagrindinės po-

161 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

162 Kaselis, M.; Pivoras, S. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, 11(1), p. 140.

licijos veiklos problemos, kurios apsunkena policijos galimybes efektyviai užtikrinti viešąją tvarką, yra gyventojų nepasitikėjimo policijos struktūromis problema, žmogiškųjų ir kitų išteklių trūkumas, policijos pareigūnų kvalifikacijos problema, policijos ir bendruomenės bendradarbiavimo stoka, kuri lemia bendruomenių potencialo dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką neišnaudojimą.

Pažymėtina, jog aktualus siekis išgyvendinti iš viešosios policijos prievartos veiklos modelius ir pradėti taikyti viešosios vadybos metodus, siekiant užtikrinti, jog viešoji policija būtų pradedama suvokti kaip socialinė paslauga, kuriai taikomi kokybiškumo standartai. Todėl būtų paranku viešosios policijos veiklos principus ir uždavinius reglamentuoti atskirame įstatyme.

2.2.2. VIEŠOJO SAUGUMO TARNYBOS FUNKCIJŲ IR KOMPETENCIJŲ SUDERINAMUMAS

Kita institucija, kurios funkcijos susijusios su viešosios tvarkos palaikymu, yra Viešojo saugumo tarnyba, kurios veiklą reglamentuoja specialusis įstatymas¹⁶³. *Pažymėtina*, jog Viešojo saugumo tarnyba vaidina išties svarbų vaidmenį užtikrinant viešąją tvarką. Nepaisant to, šios tarnybos veiklai ir jos reglamentavimui mokslinėje literatūroje visiškai neskiriama dėmesio – nepavyko rasti nei vienos(!) mokslinės publikacijos, kurioje būtų nagrinėjama šios institucijos veiklos problematika. Todėl tikslinga aptarti pagrindinius Viešojo saugumo tarnybos veiklą reglamentuojančius teisės aktus ir išsakyti pagrįstą kritiką dėl kai kurių nuostatų.

Pažymėtina, jog, skirtingai nei Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje viešosios tvarkos užtikrinimas yra tik policijos funkcija, o Viešojo saugumo tarnyba, kaip antra institucija, atsakinga už viešosios tvarkos palaikymą ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų metu, yra labiau būdinga didesnėms valstybėms, pvz., Prancūzijai, Ispanijai¹⁶⁴.

163 Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006-09-26, Nr. 102-3935.

164 *Viešojo saugumo tarnybos veikla. Išankstinio tyrimo ataskaita*. 2015, p. 9.

Viešojo saugumo tarnyba yra pavaldi Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai. Viešojo saugumo tarnybos įstatymo 3 str. apibrėžiama, jog Viešojo saugumo tarnyba yra „vidaus reikalų ministrui atskaitinga nuolatinės specialiosios parengties valstybės įstaiga, kurios paskirtis – atkurti ir(ar) užtikrinti viešąją tvarką ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais, o karo metu ginkluotųjų pajėgų sudėtyje ginti valstybę, taip pat atlikti kitas šio ir kitų įstatymų nustatytas funkcijas“¹⁶⁵.

Taigi, skirtingai nuo policijos, šios institucijos veikla yra labiau specializuota ir susijusi su ypatingosiomis situacijomis ir viešosios tvarkos užtikrinimu jų metu. Įstatymo 4 str. reglamentuojama, jog tarnybos veikla grindžiama įstatymų viršenybės, teisėtumo, žmogaus teisių ir laisvių gerbimo, asmenų lygybės įstatymais, politinio neutralumo, veiklos viešumo ir konfidencialumo derinimo, profesionalumo, asmeninės iniciatyvos ir tarnybinės drausmės derinimo, tarnybinio pavaldumo, proporcingumo naudojant prievartą principais.

Vadovaudamasi šiais principais, Viešojo saugumo tarnyba atkuria ir užtikrina viešąją tvarką ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais ir atlieka kitus uždavinius, kurie taip pat susiję su viešosios tvarkos ir saugumo užtikrinimu: likviduoja pavojus žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais; užtikrina sulaikytųjų, suimtųjų ir nuteistųjų konvojavimo organizavimą ir vykdymą; svarbių valstybės objektų apsaugą; atlieka asmenų paiešką (6 str.). Taip pat įstatyme įtvirtinamas ir šios tarnybos uždavinys, kuris apima pagalbą kitoms institucijoms, vykdančioms joms pavestas funkcijas (tiek Lietuvos policijai, tiek Valstybės sienos apsaugos tarnybai prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos, Vadovybės apsaugos departamentui prie Vidaus reikalų ministerijos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie Vidaus reikalų ministerijos).

Be to, Viešojo saugumo tarnybai pavesta ginti valstybę karo atveju ir atlikti kitus įstatymais pavestus uždavinius. *Manytina*, jog tokie svarbūs Viešojo saugumo tarnybai pavesti uždaviniai sukelia tam tikro neaišku-

165 Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006-09-26, Nr. 102-3935.

mo ir sudaro prielaidas institucijų funkcijų „persidengimui“. Jei dar suprantamas įpareigojimas padėti įgyvendinti pavestas funkcijas policijai, Valstybės sienos apsaugos tarnybai, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui ir Vadovybės apsaugos departamentui, kurių funkcijos yra tiesiogiai susijusios su viešojo saugumo užtikrinimu ir viešosios tvarkos palaikymu, nevisiškai suprantamas įpareigojimas padėti įgyvendinti funkcijas Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybai, kuri yra institucija, tirianti ekonominius ir finansinius nusikaltimus.

Žinoma, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba yra ir ikiteisminį tyrimą atliekanti institucija, tačiau diskutuotina, kokiu pagrindu ši institucija įvardyta šalia kitų tarnybų, kurių veikla yra sietina su viešojo saugumo ir viešosios tvarkos palaikymu, juolab kad kitos specialiosios ikiteisminio tyrimo įstaigos, pvz., Specialiųjų tyrimų tarnyba, taip pat atlieka tam tikras operacijas, kuriose Viešojo saugumo tarnybos pagalba galėtų praversti. Todėl darytina išvada, jog toks Viešojo saugumo tarnybai pavestų uždavinių išplėtimas yra vertintinas neigiamai, nes suponuoja šios institucijos veiklos neapibrėžtumą ir institucijų funkcijų „persidengimą“. Lygiai taip pat kritikuotinas Viešojo saugumo tarnybai pavestas uždavinys ginti valstybę karo metu, nes tai yra bendroji valstybės piliečių pareiga.

Analizuojant šią normą, *tikėtina*, jog įstatymų leidėjas ja norėjo įtvirtinti Viešojo saugumo tarnybos pareigą karo padėties atveju atlikti tam tikras su saugumo palaikymu susijusias funkcijas, tačiau tokiu atveju ši nuostata tikslintina kaip pernelyg abstrakti. Įstatymo 7 str. apibrėžiamos specifinės šios tarnybos funkcijos.

Pirmosios funkcijos: dvi jų yra slopinti riaušes, masinius neramumus, grupinius veiksmus, kuriais pažeidžiama viešoji tvarka ar priešinamasi teisėsaugos pareigūnams, riaušes laisvės atėmimo vietose ar grupinius pasipriešinimus administracijai laisvės atėmimo vietose, taip pat kitokius tyčinius veiksmus, šiurkščiai pažeidžiančius laisvės atėmimo vietų vidaus tvarką, išlaisvinti įkaltus; ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais užkirsti kelią veiksams, keliantiems pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui, gamtai arba šiurkščiai pažeidžiantiems viešąją tvarką ar laisvės atėmimo vietos vidaus tvarką. Manytina, jog šių funkcijų reglamentavimas nėra visiškai tikslus ir dubliuojasi.

Antrosios funkcijos apibrėžime yra perteklinė nuostata, įpareigojanti Viešojo saugumo tarnybą *ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais* užkirsti kelią veiksams, šurkščiai pažeidžiantiems laisvės atėmimo vietų vidaus tvarką.

Tuo tarpu pirmosios funkcijos apibrėžime teigiama, jog Viešojo saugumo tarnyba slopina riaušes laisvės atėmimo vietose ar grupinius pasipriešinimus administracijai laisvės atėmimo vietose, taip pat kitokius tyčinius veiksmus, šurkščiai pažeidžiančius laisvės atėmimo vietų vidaus tvarką, kas iš esmės yra tapatu antrajam įpareigojimui.

Tas pats pasakytina ir apie antrąjį įpareigojimą – ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais užkirsti kelią veiksams, šurkščiai pažeidžiantiems viešąją tvarką. Todėl iš antrosios funkcijos atitinkamos nuostatos eliminuotinos, paliekant tokią formuluotę: „ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais užkirsti kelią veiksams, keliantiems pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, turtui ir gamtai“.

Trečioji, ketvirtoji ir penktoji Viešojo saugumo tarnybos funkcijos yra susijusios su suimtųjų ir nuteistųjų konvojavimu iš vienos laisvės atėmimo vietos į kitą, iš laisvės atėmimo vietų į Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą, Apeliacinį, apygardos teismus, Lietuvos vyriausiąjį administracinį ir apygardos administracinius teismus, o ypatingojo konvojaus atvejais (kai konvojuojami nuteistieji, kuriems įsiteisėjęs teismo nuosprendis dėl laisvės atėmimo iki gyvos galvos, taip pat kitais įstatymų nustatytais atvejais) – ir į miestų ir rajonų apylinkės teismus ir atgal į laisvės atėmimo vietas, saugoti juos per teismo posėdžius.

Taip pat Viešojo saugumo tarnyba konvojuoja sulaikytuosius, suimtuosius ir nuteistuosius jų ekstradicijos atvejais, juos deportuojant, perduodant Tarptautiniam baudžiamajam teismui, perduodant pagal Europos arešto orderį, taip pat nuteistuosius perduodant toliau atlikti bausmę. *Pažymėtina*, jog konvojavimo tvarką detalčiai reglamentuoja Konvojavimo taisyklės¹⁶⁶. Nors šiose taisyklėse detalčiai aprašoma konvojavimo procedū-

166 Lietuvos Respublikos teisingumo ministro ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 1R-240/1V-246 „Dėl Konvojavimo taisyklių patvirtinimo“. Prieiga internete: <http://www.tm.lt/dok/240.pdf>

ra ir saugumo reikalavimų laikymasis, atkreiptinas dėmesys, jog šiose taisyklėse itin nedaug dėmesio skiriama konvojuojamų asmenų teisėms, kas prasilenkia su demokratinės valstybės nuostatomis.

Konvojavimo taisyklėse kai kurios konvojuojamųjų teisės įtvirtintos tik kaip pagrindas konvojui nepriimti konvojuojamųjų, pvz., vadovaujantis Konvojavimo taisyklių 98.2 punktu, jei asmuo yra ligonis arba neįgalusis, kurio konvojavimas pagal asmens sveikatos priežiūros specialisto išvadą, įrašytą konvojuojamojo asmens bylos pažymoje, neleistas, tai yra pagrindas konvojui atsisakyti priimti konvojuojamąjį. Taip pat konvojus atsisako priimti konvojuojamąjį, jei jis neaprupintas maisto daiviniu, o konvojavimas truks ilgiau kaip 6 valandas. Taip pat nustatomos ir nuostatos, kai asmenys nekonvojuojami be asmens sveikatos priežiūros specialisto, turinčio priemones būtinajai medicinos pagalbai teikti. Tačiau vargu ar galima teigti, jog šiomis nuostatomis siekta įtvirtinti konvojuojamųjų teises, juolab atsižvelgiant į tai, kad greta šių nuostatų yra ir tokios nuostatos kaip Konvojavimo taisyklių 98.4 p., jog atsisakoma konvojuoti neblaivius konvojuojamuosius. Šių taisyklių 102 p. įtvirtintas konvojuojamųjų nediskriminavimo principas, jog konvojuojamieji yra lygūs, nepaisant jų kilmės, lyties, socialinės ar turtinės padėties, tautybės ar rasės, politinių pažiūrų ir partiškumo, išsilavinimo, kalbos, religinių ar kitokių įsitikinimų, genetinių savybių, seksualinės orientacijos, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų nenumatytų LR įstatymuose aplinkybių. Tačiau vėlgi abejotina, ar šia nuostata siekta įtvirtinti konvojuojamųjų teises, nes toliau įvardijami atskiro konvojuojamųjų laikymo pagrindai.

Ypatingas dėmesys atkreiptinas į tai, jog Konvojavimo taisyklėse net nėra atskiro skirsnio, kuriame būtų įtvirtintos konvojuojamųjų teisės, vietoje to yra tik taisyklių V skirsnis, kuris vadinasi „Konvojuotojų elgesio su konvojuojamaisiais taisyklės“, taip konvojuojamąjį tarsi transformuojant iš teisinio santykio *subjekto* į *objektą*. Be to, šis skirsnis yra pats trumpiausias iš visų skirsnių, esančių taisyklėse ir apima vos keturis punktus, kuriuose įtvirtinta, jog konvojuotojų elgesys grindžiamas teisėtumo principu; draudžiama konvojuotojams su konvojuojamaisiais turėti netarnybinių ryšių; konvojuotojai įpareigojami kreiptis į konvojuojamąjį „jūs“ ir

vadinti jį pavarde; draudžiama konvojuojamąjį kankinti, žaloti, žeminti jo orumą ar kitaip žiauriai su juo elgtis.

Savaimė suprantama, jog konvojavimo režimas susijęs su ypatingu žmogaus teisių apribojimu, tačiau tai visiškai nepateisina konvojuojamo asmens teisių reglamentavimo trūkumo. Manytina, jog tai kaip tik suponuoja poreikį kuo daugiau reglamentuoti konvojuojamojo teises, atsižvelgiant į teisėtus jų suvaržymus.

Likusios Viešojo saugumo tarnybos funkcijos apima iš laisvės atėmimo vietų ar konvojavimo metu pabėgusių asmenų paiešką ir sulaikymą, svarbių valstybės objektų pagal Vyriausybės patvirtintą sąrašą apsaugą, ekstremaliųjų situacijų ir jų padarinių likvidavimą, dalyvavimą Jungtinių Tautų, kitų tarptautinių organizacijų, Europos Sąjungos, užsienio valstybių operacijose ir misijose LR Vyriausybės nustatyta tvarka, bendravimą su teisės saugos institucijomis ir kt.

Taip pat kaip funkcijos įvardijami ir du minėti kritikuotini aspektai, kurie taip pat įvardyti kaip uždaviniai – pagalba nustatytoms institucijoms atlikti pavestas funkcijas ir ginti valstybę karo metu. Įstatymo 10 ir 11 str. palyginti išsamiai reglamentuoja tarnybos pareigūnų teises ir pareigas.

Kaip pirmoji pareigūno teisė įvardijama teisė reikalauti iš fizinių ir juridinių asmenų imtis neatidėliotinų priemonių, kad būtų greitai pašalintos kliūtys, trukdančios tarnybos pareigūnui atlikti tiesiogines užduotis.

Antroji teisė yra šio įstatymo nustatytais atvejais panaudoti fizinę prievartą, specialiąsias priemones, šaunamuosius ginklus ir sprogstamąsias medžiagas. Įdomu tai, jog įstatymas tarnybos pareigūnui suteikia teisę naudoti ir psichinę prievartą, tiesa, įstatymo 12 str. eksplicitiškai nurodoma, jog tokia teisė suteikiama tik esant 13 str. 1 ir 4 d. ir 14 str. 2 d. reglamentuotoms sąlygoms. Psichinė prievarta įstatymo 2 str. apibrėžiama kaip išpėjimas apie ketinimą panaudoti fizinę prievartą, specialiąsias priemones, šaunamąjį ginklą ar sprogstamąsias medžiagas. Psichinei prievartai prilyginami išpėjamieji šūviai.

Sąlygos, kai leistina naudoti psichinę prievartą, apima siekį apsisaugoti nuo pavojaus savo ar aplinkinių gyvybei ar sveikatai, išgelbėti žmogų nuo susižalojimo ar savižudybės; užtikrinti teisėto reikalavimo vykdymą, kai asmuo jį vykdyti vengia; sulaikyti vengiantį sulaikymo asmenį; kai

kėsinamasi į saugomą objektą, transporto priemonę, šaunamąjį ginklą, sprogstamąsias medžiagas, specialiąsias ryšių priemones, specialiąsias priemones ar kitą tarnybos turta; *ypatingųjų situacijų* metu; kai būtina išlaisvinti įkaitus arba užkirsti kelią teroro aktui.

Ypatingosiomis situacijomis pagal įstatymo 2 str. laikytinos situacijos, kai kyla riaušės, masiniai neramumai, atliekami grupiniai veiksmai, kuriais pažeidžiama viešoji tvarka ar priešinamasi teisėsaugos pareigūnams, kyla riaušės laisvės atėmimo vietoje ar grupinis pasipriešinimas laisvės atėmimo vietos administracijai, kai jų metu vyksta pogromai, padėgimai, įkaitų grobimai ir kitokie tyčiniai veiksmai, taip pat laisvės atėmimo vietoje laikomų asmenų pabėgimas, įkaitų paėmimas ar kitokie tyčiniai veiksmai, šurkščiai pažeidžiantys laisvės atėmimo vietų vidaus tvarką.

Kitos Viešojo saugumo tarnybos *pareigūnų teisės* apima laikiną patekimo į teritoriją ar patalpas apribojimą, darbų sustabdymą, eismo apribojimus, jei kyla pavojus viešajai tvarkai, turto, asmens ar valstybės saugumui; teisės aktų nustatyta tvarka ir atvejais naudoti specialius šviesos ir garso signalus, įrengtus transporto priemonėse; įstatymų nustatyta tvarka gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų juridinių ir fizinių asmenų informaciją, būtiną tarnybos uždaviniams įgyvendinti; pagrįstai įtardamas, kad padarytas administracinis teisės pažeidimas ar nusikalstama veika, ir kitais įstatymų nustatytais atvejais tikrinti asmens, transporto priemonės, krovinių, ginklų ar kitų daiktų dokumentus ir laikinai, kol bus priimtas kompetentingos institucijos sprendimas, juos paimti ir saugoti; pristatyti administracinį teisės pažeidimą padariusį asmenį į policiją arba į savivaldybės seniūnijos kaimo vietovėje patalpas; apžiūrėti asmenį, jeigu pagrįstai mano, kad jis turi daiktų, kuriais gali susižaloti, sužaloti kitą asmenį ar tarnybos pareigūną; tikrinti ir apžiūrėti į saugomų objektų teritoriją įvažiuojančias ir iš jos išvažiuojančias transporto priemones, fiziniams ar juridiniams asmenims priklausančiose transporto priemonėse esančius krovinius ir daiktus, taip pat kontrolės postuose tikrinti ir apžiūrėti asmenis ir jų bagažą.

Persekiojant konvojavimo metu ar iš laisvės atėmimo vietos pabėgusį asmenį arba nusikalstamos veikos padarymu įtariamą asmenį, taip pat siekdamas užkirsti kelią daromai nusikalstamai veikai, Viešojo saugumo

tarnybos pareigūnas turi teisę bet kuriuo paros laiku įeiti į fiziniams ir juridiniams asmenims priklausančias gyvenamąsias ar negyvenamąsias patalpas, teritorijas, sustabdyti ir patekti į transporto priemones, taip pat ir naudotis visomis transporto priemonėmis.

Taip pat kaip viena iš tarnybos pareigūno teisių įvardijama pareigūno teisė fotografuoti, daryti garso ar vaizdo įrašus nepažeidžiant asmens teisės į privatų ir šeimos gyvenimą. *Manytina*, jog ši pareigūno teisė reglamentuota netiksliai, nes teisę fotografuoti, daryti garso ir vaizdo įrašus, nepažeidžiant kitų asmens teisių į privatumą, turi kiekvienas asmuo.

Taip pat *pažymėtina*, jog tarnybos pareigūno teisių sąrašas nėra baigtinis – nurodoma, jog tarnybos pareigūnas turi ir kitų įstatymų jam suteiktų teisių. *Manytina*, kad, siekiant išvengti netikslumų, tikslinga būtų šioje normoje nurodyti teisės aktus, kuriuose įtvirtintos kitos pareigūno teisės.

Pažymėtina, jog įstatymo 11 str. tarnybos pareigūnų pareigos reglamentuojamos kur kas lakoniškiau, nei pareigūno teisės.

Viena vertus, detalesnis teisių reglamentavimas yra pagrįstas, siekiant išvengti piktnaudžiavimo pareigūno teisėmis ir *ultra vires*.

Kita vertus, kritikuotina, jog kai kurios tarnybos pareigūno pareigos yra pernelyg bendro pobūdžio, pvz., „gerbti ir ginti žmogaus orumą, užtikrinti ir saugoti jo teises ir laisves“, kurios dėl didelio abstraktumo yra daugiau deklaratyvios.

Kitos Viešojo saugumo tarnybos pareigūno pareigos leidžia, gavus pranešimą apie daromą nusikalstamą veiką ar kitą teisės pažeidimą arba pareigūnui pačiam tapus įvykio liudytoju, imtis neatidėliotinių priemonių, kad būtų užkirstas kelias daromai nusikalstamai veikai ar kitam teisės pažeidimui, apsaugota įvykio vieta ir įrodymai, nustatyti liudytojais, sulaukytas nusikalstamą veiką padaręs asmuo, ir pranešti apie tai policijos įstaiagai. Taip pat Tarnybos pareigūnui privalu suteikti neatidėliotiną medicinos ar kitą būtiną pagalbą nukentėjusiam ar bejėgiškos būklės asmeniui; imtis visų galimų priemonių žmonėms, turtui ir gamtai gelbėti ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais; laikyti paslapyje konfidencialaus pobūdžio informaciją, jeigu kitko nereikalauja tarnybinės pareigos; dėvėti uniformą. Taip pat nurodoma, jog tarnybos pareigūnas privalo vykdyti ir kitas įstatymų jam nustatytas pareigas.

Manytina, jog šioje normoje taip pat tikslinga įvardyti teisės aktus, kurie pareigūnui tokias pareigas numato.

Kalbant apie Viešojo saugumo tarnybos nuostatus¹⁶⁷, atkreiptinas dėmesys, jog daugelis jų nuostatų yra perteklinės, pvz., I skyriuje „Bendrosios nuostatos“ yra perkeltos Viešojo saugumo įstatymo normos, reglamentuojančios tarnybos funkcijas ir teises, tarnybos struktūrą. Toks mechaniškas įstatymo nuostatų perkėlimas ne tik neduoda jokios apčiuopiamos naudos, bet ir didina tikimybę, jog įstatymo nuostatos bus perkeltos netiksliai, įstatyme numatytų tarnybos pareigūnų teisių turinys bus nepagrįstai išplėstas, o pareigų turinys – susiaurintas.

Manytina, jog Viešojo saugumo tarnybos nuostatuose ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas praktiniams šios institucijos veiklos aspektams ir Viešojo saugumo tarnybos įstatymo nuostatoms detalizuoti. *Pavyzdžiui*, jei Viešojo saugumo tarnybos įstatyme reglamentuojama Viešojo saugumo tarnybos funkcija padėti policijai ir kitoms teisėsaugos institucijoms įgyvendinti joms pavestas funkcijas, nuostatuose galėtų būti detalizuojama, kaip šis uždavinys būtų realizuojamas praktinėje institucijos veikloje.

Viešojo saugumo tarnybos veiklos praktiniai probleminiai aspektai detalizuojami ir 2015 m. veiklos ataskaitoje. Šioje ataskaitoje pažymima, jog 2013–2014 m. ir 2015 m. I pusmetį Lietuvoje buvo susidariusi viena ypatinga situacija (Marijampolės pataisos namuose) ir viena ekstremalioji situacija (dėl afrikinio kiaulių maro užkrato Ignalinos rajone)¹⁶⁸. Tokių pavojingų situacijų retumas iš dalies paaiškina, kodėl Viešojo saugumo tarnybos veiklai tiek doktrinoje, tiek praktikoje skiriama ne tiek daug dėmesio. Tačiau *pažymėtina*, jog, skirtingai nei policija, Viešojo saugumo tarnyba viešąją tvarką užtikrina esant itin pavojingoms situacijoms, kurios, nors ir retos, gali sukelti itin sunkių padarinių.

Dėl šios priežasties, kaip ir teigiama ataskaitoje, „nepriklausomai nuo to, kaip dažnai prireikia Viešojo saugumo tarnybos pajėgų, turi būti už-

167 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 278 „Dėl Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 34-1241.

168 *Viešojo saugumo tarnybos veikla. Išankstinio tyrimo ataskaita*. 2015, p. 4.

tikrinta tarnybos nuolatinė specialioji parengtis¹⁶⁹. Nepaisant to, Vidaus reikalų ministerija 2010–2015 m. net nevertino jai atskaitingos Viešojo saugumo tarnybos veiklos efektyvumo užtikrinant viešąją tvarką ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų atvejais, neanalizavo kitų valstybių praktikos.

Ataskaitoje taip pat atkreipiamas dėmesys į tokias problemas kaip netinkamai organizuojamas Viešojo saugumo tarnybos nuolatinės specialiosios parengties užtikrinimas, netinkamai paskirstyta konvojavimo funkcija, nepakankamai įvertinus atstumus nuo laisvės atėmimo įstaigų iki įstaigų, atliekančių konvojavimą, ir turimus žmogiškuosius bei materialinius išteklius. Taip pat pažymima, jog Viešojo saugumo tarnybos struktūra nėra optimali, neišnaudojamos visos galimybės pasitelkti tarnybos pareigūnus padėti vidaus reikalų statutinėms įstaigoms atlikti kasdienes jų funkcijas, nepatvirtintas sąrašas svarbių valstybės objektų, kuriuos turėtų saugoti tarnyba. Be to, net trečdalis tarnybos valdomų valstybei nuosavybės teise priklausančių pastatų nėra naudojami pavestoms funkcijoms atlikti¹⁷⁰.

Manytina, jog itin atkreiptinas dėmesys į ataskaitoje minimas problemas, jog teisės aktai neįpareigoja Tarnybos pareigūnų reaguoti į susidariusią situaciją ne tarnybos metu, todėl, tokiai situacijai įvykus, gali būti surinktas mažesnis nei reikiamas pareigūnų skaičius, nes netaikomas nuolatinio budėjimo režimas¹⁷¹.

Atsižvelgiant į tarnybos darbo specifiką, tokį teisinį reglamentavimą tikslinga keisti, nustatant nuolatinio budėjimo režimą. Atsižvelgiant į žmogiškųjų išteklių problemą manytina, jog konvojavimo funkciją bent iš dalies galėtų perimti policija, ypač tai pasakytina apie suimtųjų ar nuteistųjų konvojavimą į teismo posėdžius. *Manytina*, jog teritorinių policijos padalinių konvojaus skyrių pareigūnai tikrai galėtų šią funkciją vykdyti tiek tinkamai, tiek operatyviai. Tuo tarpu Viešojo saugumo tarnybos veikla užtikrinant viešąją tvarką turėtų būti koncentruota į ypatingųjų ir ekstremaliųjų situacijų valdymą. Taip pat žmogaus teisių apsaugos požiū-

169 *Viešojo saugumo tarnybos veikla. Išankstinio tyrimo ataskaita*. 2015, p. 4.

170 *Ibid.*, p. 5–8.

171 *Ibid.*, p. 10.

riu reikšminga peržiūrėti Konvojavimo taisykles, reglamentuojant jose pagrindinių konvojuojamų asmenų teisių turinį, atsižvelgiant į teisėtus suvaržymus.

2.2.3. VIETOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ FUNKCIJŲ IR KOMPETENCIJŲ SUDERINAMUMAS

Pasak A. Novikovo, viešosios tvarkos apsaugos funkcijos valstybinis monopolis „neatspindi naujoviškos valstybės sąrangos ir faktiškai ignoroja vieną iš viešosios valdžios ir valdymo organizavimo formų – vietos savivaldą“¹⁷². Daugelio autorių nuomone, šiuolaikinėse valstybėse viešosios tvarkos užtikrinimas yra „visų lygmenų užduotis“¹⁷³. Todėl būtina tinkamai įvertinti savivaldybių reikšmę užtikrinant viešąją tvarką. Bendradarbiavimo siekiant spręsti saugumo miestuose problemas principai buvo nustatyti Jungtinių Tautų Ekonominės ir socialinės tarybos 1995 m. Nusikaltimų miestuose prevencijos rekomendacijose¹⁷⁴.

Šiame dokumente akcentuojama problemų sprendimo vietos lygiu ir visų suinteresuotų institucijų koordinuotų veiksmų reikšmė. Jungtinių Tautų Ekonominės ir socialinės tarybos 2002 m. Nusikaltimų prevencijos rekomendacijose¹⁷⁵ taip pat pabrėžiama, jog lyderio vaidmens, organizuojant prevencinę veiklą, turi imti visų lygių valdžia. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“ remiamasi Kanados patirtimi, organizuojant viešosios tvarkos už-

172 Novikovas, A. Savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų veiklos perspektyvos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3(3), p. 56.

173 Pitrenaitė, B. et al. Saugios savivaldybės organizacinės valdymo struktūros kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, 10(4), p. 643.

174 United Nations, Economic and Social Council, Resolution 1995/9 Guidelines for the prevention of urban crime, prieiga internete: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1995/eres1995-9.htm>.

175 United Nations, Economic and Social Council, Guidelines for the Prevention of Crime, New York, 2002, prieiga internete: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_standards_and_norms_in_crime_prevention_at_your_fingertips.pdf

tikrinimą savivaldybės lygiu. Šioje valstybėje 2007 m. buvo parengtos Saugumo įvertinimo vietos bendruomenėse rekomendacijos, kuriose pateikiamas gyventojų saugumo veiklos vietos bendruomenėse organizavimo mechanizmas, vertinami nesaugumo veiksniai ir jų mažinimui skirtos priemonės.

Vyriausybės nutarime akcentuojama, jog minėtoji Kanados patirtis, užtikrinant bendruomenių saugumą, gali būti sėkmingai panaudota ir Lietuvoje. Nutarime akcentuojamas Otavos universiteto Nusikaltimų prevencijos instituto drauge su savivaldybių nusikaltimų prevencijos tinklo nariais parengtas ir 2008 m. išleistas Kanados miestų saugumo užtikrinimo strategijų ir praktikos sąvadas, kuriame nustatyti principai, kaip tobulinti savivaldybės gebėjimus įgyvendinti, palaikyti ir stiprinti nusikaltimų prevencijos ir bendruomenių saugumo užtikrinimo savivaldybėse iniciatyvas. Pagal tokius principus, vietos valdžios vadovavimas ir bendruomenių saugumo užtikrinimas yra prilyginimas kitiems vietos prioritetams: nuolatinis bendruomenių saugumo palaikymo derinimas su kita veikla; vietos prioritetų, partnerysčių nustatymas, visuomenės ir privataus sektoriaus įtrauktis; veiksmingas žinių ir duomenų naudojimas ir kt.¹⁷⁶ Be abejo, šie principai yra šiuolaikiški ir taikytini, tačiau kyla klausimas, kaip juos įgyvendinti praktiškai.

Svarbu paminėti, jog vietos savivaldos modelis daro didelę įtaką savivaldybės vaidmeniui užtikrinant viešąją tvarką. Iš pasaulyje egzistuojančių kontinentinio, anglosaksų ir mišraus vietos savivaldos modelio Lietuvos vietos savivaldos sistemai būdingi kontinentinio modelio bruožai¹⁷⁷. Tai reiškia santykinai ribotą savivaldybių diskreciją priimant sprendimus ir palyginti didelę Vyriausybės įtaką jiems. Tokios sistemos susiformavimas didelę įtaką turėjo tiek valstybingumo raida, tiek, manytina, ir tai, jog Lietuva nėra didelė valstybė ne tik teritorija, bet visų pirma gyventojų skaičiumi. Lietuvos valstybei, supamai didelių išorinių grėsmių, toks centralizuoto valdymo modelis buvo naudingas ir parankus. Tačiau atsižvelgiant

176 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 184 „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 22-1057.

177 Novikovas, A. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 50.

į dabartinius pokyčius, europeizaciją ir demokratizaciją, yra aktualus decentralizacijos procesas, siekiant išnaudoti visus decentralizuoto valdymo privalumus.

Nepaisant to, decentralizuoto valdymo modelio įgyvendinimas pirmausia susiduria su tokio valdymo įgūdžių ir tradicijų stoka, dėl centrinė valdžia nenoriai perleidžia savo funkcijas subnacionalinei valdžiai, o gyventojai taip pat neįvertina stiprios vietos savivaldos reikšmės. Decentralizuoto modelio reikšmė grindžiama ES plačiai taikomu subsidiarumo principu¹⁷⁸, kurio taikymas grindžiamas taisykle, jog konkrečioje situacijoje sprendimą priima kompetentingiausia šalis. Šio principo reikšmę akcentuoja ir latvių mokslininkas E. Vanags, kuris teigia, jog sprendimai turi būti priimami žemiausiu lygiu institucijų, esančių arčiausiai žmonių, nei vienas uždavinys neturėtų būti sprendžiamas aukštesniu lygiu, jei nėra būtina¹⁷⁹.

Kalbant apie viešosios tvarkos užtikrinimą, akivaizdu, jog vietinė valdžia, esanti „arčiausiai“ vietos bendruomenių, turėtų šią funkciją įgyvendinti tinkamiausiai tiek dėl to, jog turi daugiausiai informacijos apie vietos problemas, tiek dėl to, kad tokių problemų tinkamu sprendimu yra labiausiai suinteresuota.

Nepaisant to, viešosios tvarkos apsaugos strategijos formavimas yra priskirtas Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai¹⁸⁰. Faktiškai už tokios strategijos formavimą atsakingas Policijos departamentas, kuris yra Vidaus reikalų ministerijos struktūrinis padalinys. Policijos departamentas nustato strategiją, kurią įgyvendina teritorinės policijos įstaigos, kurios, žinoma, atsižvelgia ir į vietos bendruomenių poreikius, tačiau tik pagal centrinės valdžios institucijos suformuotą bendravaltstybinę strategiją. Todėl lieka užmirštyje specifiniai vietos bendruomenių interesai, kurių tokiu lygiu nustatyti negalima. Nors išoriškai Lietuvos, kaip nedidelės vals-

178 Novikovas, A. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 50.

179 Vanags, E. Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 17.

180 Novikovas, A. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 50.

tybės, visuomenė gali atrodyti pakankamai vienalytė, tačiau tai nepaneigia skirtingų vietos bendruomenių specifinių interesų. Pavyzdžiui, rytinėje Lietuvos dalyje, kurioje gyvena palyginti daug tautinių mažumų atstovų, tai gali tapti vienu iš įtampos bendruomenėje šaltinių, kuris gali turėti įtakos viešosios tvarkos būklei.

Vadovaujantis tik bendranacionaline viešosios tvarkos užtikrinimo strategija, to gali nepakakti užtikrinant efektyviai saugią aplinką. Šią problemą galima spręsti numatant, jog už strateginį planavimą būtų atsakingos vietos savivaldos institucijos. A. Novikovas taip pat išvelgia reikšmingą problemą, susijusią su tuo, jog viešąją tvarką praktiškai užtikrina struktūriniai vidaus reikalų sistemos padaliniai (policijos įstaigos), kurie yra pavaldūs „aukštesnės hierarchinės grandies institucijoms ir savo veikloje vadovaujasi ne vietos gyventojų interesais, o valdymo komandomis“¹⁸¹. Tai gali lemti netinkamą prioritetų išdėstymą, kai, pavyzdžiui, ypatingas dėmesys skiriamas visuomenėje didelio atgarsio sulaukusių nusikaltimų prevencijai, o ne toms viešosios tvarkos užtikrinimo problemoms, kurios, nors ir mažareikšmės bendranacionaliniu lygiu, vietos bendruomenei yra itin aktualios.

Pažymėtina, jog šiuo metu decentralizavimo ir savivaldybių vaidmens stiprinimo iniciatyvoms skiriama daugiau dėmesio ir nacionaliniu lygiu. Pavyzdžiui, Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje įtvirtinta, jog, nors pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnį valstybės saugumą ir viešąją tvarką garantuoja Vyriausybė, tačiau „kuriant saugią gyvenamąją aplinką, itin svarbus savivaldybių vaidmuo, ir jis neturi apsiriboti tik viešosios tvarkos palaikymo padalinių steigimu savivaldybėse“¹⁸².

Racionalus funkcijų paskirstymas. Šiuo atveju būtinas valstybinės ir vietos valdžios funkcijų suderinamumas, užtikrinant viešąją tvarką. Sutiktina su A. Novikovo pozicija, jog valstybinės valdžios funkcija visų pirma yra sukurti palankias politines, teisines, ekonomines, organizacines ir kitas sąlygas, leidžiančias efektyviai palaikyti viešąją tvarką, o savivaldos dariniuose turėtų būti įgyvendinamos konkrečios teisinės ir organizaci-

181 Novikovas, A. ... p. 51.

182 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

nės priemonės¹⁸³. Analogiška pozicija įtvirtinta ir Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, kur teigiama, jog organizuojant ir koordinuojant teisės pažeidimų prevenciją savivaldybės lygiu, tam turėtų vadovauti savivaldybės, „šiai veiklai sutelkdamos savivaldybės teritorijoje veikiančias valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, nevyriausybinės ir verslo organizacijas, gyvenamųjų vietovių bendruomenes.

Organizuojant tokią prevencinę veiklą, turėtų būti plečiamas nevyriausybinių organizacijų vaidmuo, o policijos vaidmuo turėtų likti iš esmės tik ekspertinis ir konsultacinis.¹⁸⁴ Taip pat ir Vietos savivaldos įstatymo 6 str. numatyta, jog „viena iš savarankiškųjų savivaldybių funkcijų yra dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos problemas“¹⁸⁵. Analogiškai šio įstatymo 7 str. numato, jog savivaldybėms taip pat perduotos funkcijos, susijusios su civilinės saugos, priešgaisrinės saugos, vaikų ir jaunimo teisių apsaugos, stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir kt. užtikrinimu. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas¹⁸⁶ įpareigoja savivaldybės administracijos direktorių vykdyti ir ekstremaliųjų situacijų prevenciją, užtikrinti, jog tokios situacijos būtų prognozuojamos, o gyventojai būtų šviečiami civilinės saugos klausimais. Savivaldybės taip pat dalyvauja gaisrų prevencijoje, teikia valstybinės priešgaisrinės priežiūros pareigūnams prevencijos priemonėms įgyvendinti reikalingą informaciją, organizuoja gyventojų švietimą šioje srityje¹⁸⁷.

Saugios savivaldybės koncepcijoje atkreipiamas dėmesys, jog, nors centrinės ir vietos valdžios bendradarbiavimas grindžiamas teisinėmis priemonėmis, „nemažai erdvės yra palikta vietos valdžios sprendimams

183 Novikovas, A. Vietos savivaldos institucijų vaidmuo įgyvendinant viešąją tvarką. *Jurisprudencija*. 2002, 35(27), p. 119.

184 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.

185 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 16.

186 Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2015-07-01). *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 115-3230.

187 Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 123-5518.

ir efektyviam veikimui¹⁸⁸. Tai lemia, jog vien tik tinkamas teisinis šių situacijų reguliavimas nėra pakankamas, kad būtų užtikrinti tinkami rezultatai. Čia didelę reikšmę vaidina neišspręsti organizaciniai-vadybiniai savivaldybės saugumo užtikrinimo klausimai. Be to, aktualu ne tik kurti ir įgyvendinti saugumo užtikrinimo metodus ir priemones, bet ir stiprinti vietos bendruomenes apskritai, atlikti tinkamą nesaugumo veiksmų stebėseną ir vertinimą.

Saugios savivaldybės koncepcijoje taip pat įvardijamas kompleksas integruotų metodų tokiai stebėsenai vykdyti: turi būti sudaromas rizikų aprašas ir atliekamas esamos situacijos vertinimas; turi būti atliekama sužeidimų ir traumų analizė bei nelaimingų atsitikimų ir jų priežasčių analizė; atliekama aplinkos poveikio analizė, nustatant galimus įtakos mechanizmus ir modeliuojant galimą poveikį; atliekama nusikaltimų analizė; gaisrų analizė.

Saugios savivaldybės kriterijai – tai „rodikliai, apibrėžiantys gyventojų saugumo būklę savivaldybėje ir saugios savivaldybės modelio įgyvendinimo rezultatus“¹⁸⁹.

2011 m. Saugios savivaldybės koncepcijoje išskiriami du saugios savivaldybės kriterijai¹⁹⁰:

- kriterijai, skirti gyventojų saugumo būklei vertinti;
- kriterijai, apibūdinantys savivaldybės pastangų gerinti saugumo būklę lygį.

Pirmoji kriterijų grupė apima kokybinius rodiklius, atspindinčius įvairių nesaugumo veiksmų charakteristikas. Tokie kriterijai gali būti nusi- kalstamumo statistiniai duomenys, eismo įvykių statistika ir pan.

Antroji kriterijų grupė susijusi su savivaldybės taikomomis organiza- cinėmis ir teisinėmis priemonėmis, pavyzdžiui, programų, skirtų įgyven- dinti gyventojų saugumo stiprinimo tikslus, kūrimu.

Saugios savivaldybės koncepcijoje taip pat išskiriamos tokios pagrindi- nės saugumo stiprinimo (*inter alia* ir viešosios tvarkos užtikrinimo) veik- los savivaldybėse problemos¹⁹¹:

188 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 17.

189 *Ibid.*, p. 4.

190 *Ibid.*, p. 16.

191 *Ibid.*, p. 48.

– per siauras požiūris į saugumą ir už jį atsakingus subjektus savivaldybėje;

– šių subjektų veikla nėra pakankamai gerai koordinuojama, planuojama, kontroliuojama ir vertinama;

– ši veikla yra nepakankamai orientuota į rezultatus;

– į šią veiklą per mažai įtraukiama ir apie ją menkai informuojama vietos bendruomenė.

Pažymėtina, jog šios problemos yra glaudžiai viena su kita susijusios ir tiesiogiai daro įtaką viena kitai, todėl ir turėtų būti sprendžiamos kompleksiskai. Saugios savivaldybės koncepcijoje siūloma taikyti kompleksą teisinių, organizacinių ir kitų priemonių, skirtų situacijai gerinti viešojo saugumo užtikrinimo srityje ir įgyvendinti saugios savivaldybės modelį – teisinių, administracinių ir organizacinių priemonių, skirtų gyventojų saugumui savivaldybei užtikrinti, visumą¹⁹².

Minėtos priemonės skirstytinos į šias kategorijas¹⁹³:

– savivaldybės vidinės (organizacinės) struktūros tobulinimas;

– planavimo sistemos tobulinimas;

– savivaldybės saugumo būklės ir administracinių pastangų stiprinti daugumą faktų ir pasiektų rezultatų apskaitos ir vertinimo sistemos kūrimas;

– geresnis vietos bendruomenės informavimas ir įtrauktis į sprendimo priėmimo procesus.

Įgyvendinant šias priemones svarbų vaidmenį vaidina savivaldybės struktūriniai organai, visų pirma savivaldybės taryba, kuri yra demokratišku būdu suformuota vietos valdžia. Savivaldybės taryba priima tiek sprendimus dėl savivaldybės raidos kryptių, tiek norminius administracinius teisės aktus, kurių nuostatas privalu vykdyti visiems asmenims. Todėl Saugios savivaldybės koncepcijoje siūloma inicijuoti Vietos savivaldos įstatymo pataisas, siekiant įtvirtinti, jog savivaldybėje privaloma sudaryti Saugumo stiprinimo savivaldybėje ir saugios savivaldybės plėtros ko-

192 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 4.

193 *Ibid.*, p. 48.

misiją, kuriai vadovautų savivaldybės meras¹⁹⁴. Tokia komisija turėtų būti sudaroma savivaldybės tarybos sprendimu. Tokia komisija organizuotų ir vadovautų saugumo stiprinimo savivaldybėje ir saugios savivaldybės plėtros programų rengimui, teiktų siūlymus atsakingoms atskirų saugumo sričių komisijoms dėl trumpalaikių programų tikslų ir uždavinių vertinimo rodiklių reikšmių nustatymo kiekvienais metais, svarstytų šių programų projektus, teiktų pastabas ir pasiūlymus dėl savivaldybės strateginio veiklos plano ir savivaldybės biudžeto projektų, vertintų ataskaitas apie viešojo saugumo būklę ir atliktų kitas viešojo saugumo užtikrinimui reikšmingas funkcijas. Taip pat galima būtų sudaryti atskirų saugumo sričių komisijas (tarybas)¹⁹⁵.

Vertinant Saugios savivaldybės koncepciją, pasakytina, jog kai kurie autoriai ją kritikuoja dėl abstraktumo – koncepcijoje yra „pateiktos tik pagrindinės gairės, bet nepasiūlyta detalių priemonių, kaip kurti ir plėtoti saugias savivaldybes“¹⁹⁶. Minėtame Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime¹⁹⁷ yra numatomos saugios savivaldybės kūrimo kryptys.

Pagal šias kryptis, savivaldybės administracijoje įsteigiamas atskiras padalinys, atsakantis už gyventojų saugumo stiprinimo veiklos organizavimą savivaldybėje, pavedama atsakingam subjektui vertinti gyventojų saugumo būklę savivaldybėje, organizuoti atsakingo subjekto bendradarbiavimą su suinteresuotais subjektais per suinteresuotų subjektų partnerystės mechanizmą – atitinkamą komisiją, tarybą ar kitą darinį, į kurį įeitų savivaldybės administracijos ir suinteresuotų subjektų atstovai.

Nutarime taip pat išdėstytos rekomendacijos, jog būtina periodiškai vertinti savivaldybės gyventojų saugumo būklę. Detalizuojama, jog į tokį vertinimą įeitų savivaldybės demografinės, ekonominės, kriminogeninės, civilinės saugos, visuomenės sveikatos, švietimo charakteristikų, gyvenamųjų vietovių plėtros vertinimas gyventojų saugumo stiprinimo požiūriu.

194 *Saugios savivaldybės koncepcija*. Vilnius, 2011, p. 49.

195 *Ibid.*, p. 54–55.

196 Mikulskienė, B. *et al.* Saugios savivaldybės vertinimo sistemos formavimas. *Socialinės technologijos*. 2011, 1(2), p. 285.

197 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 184 „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 22-1057.

Taip pat būtina įvertinti ir naudoti visus turimus informacijos šaltinius, nustatyti opiausias gyventojų saugumo problemas, jų priežastis ir sąlygas, įvertinti turimus administracinius, organizacinius, finansinius ir žmogiškuosius išteklius gyventojų saugumo stiprinimo veiklai organizuoti. Taip pat numatoma vertinimo išvadų rengimo reikmė, pagal kurias bus formuojama gyventojų saugumo stiprinimo veiklos strategija, nustatomi prioritetai ir planuojamos priemonės. Taip pat svarbu nustatyti gyventojų saugumo stiprinimo tikslus savivaldybių strateginio planavimo dokumentuose ir parengti programas ar priemonių planus, kurie būtų kompleksiški ir kuriuos būtų galima įgyvendinti visoje ar kuo didesnėje savivaldybės teritorijoje. Tokie planai turėtų padėti spręsti ne vieną konkrečią problemą, bet kuo daugiau problemų¹⁹⁸.

Apibendrinant išdėstytas nuostatas, pasakytina, jog jos, nors ir itin detalizuotos (čia išskirtos ir pateiktos tik svarbiausios jų), savo turiniu yra gana abstrakčios.

Viena vertus, manytina, jog vargu ar Vyriausybės nutarime įmanoma būtų konkretizuoti kiekvienos problemos aiškų sprendimą. Tokio pobūdžio dokumento paskirtis ir yra įvardyti pagrindines gaires, kurios būtų pakankamai detalios, kad jomis vadovaujantis galima būtų sukurti saugios savivaldybės modelį.

Kita vertus, tokios gairės turi būti sukonkretintos tiek, kad neprarasėtų savo universalumo, o jomis būtų galima vadovautis kuriant saugios savivaldybės modelį, nepriklausomai nuo tokios savivaldybės ypatumų (dydžio, gyventojų skaičiaus, specifinių vietos problemų). Todėl nesutiktina su anksčiau minėta literatūroje išsakyta koncepcijos kritika dėl per didelio abstraktumo.

Be to, tai nepašalina galimybės kritikuoti atskirų nuostatų turinį. Pavyzdžiui, koncepcijoje numatyta, jog programos ir priemonių planai turi spręsti ne konkrečią problemą, bet kuo daugiau problemų. Ši nuostata kritikuotina, nes manytina, kad priemonių plano konkrečiai problemai spręsti nustatymas galėtų duoti efektyvesnių rezultatų, nei planas, kuriame

198 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 184 „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 22-1057.

sprendžiamas visas problemų kompleksas.

Apibendrinus pasakytina, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“ remiama si Kanados patirtimi organizuojant viešosios tvarkos užtikrinimą savivaldybės lygiu, tačiau nėra pakankamai analizuojama šios valstybės patirties įgyvendinimo galimybė Lietuvoje, kur vyrauja kontinentinis vietos savivaldos modelis, o valstybės valdymas istoriškai visuomet buvo centralizuotas.

Decentralizuoto vietos savivaldos modelio reikšmė grindžiama subsidiarumo principo įtaka. Pastaruoju metu stebimas savivaldybės vaidmens viešosios tvarkos užtikrinimo srityje augimas. Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje taip pat akcentuojama, jog, kuriant saugią gyvenamąją aplinką, itin svarbus savivaldybių vaidmuo ir jis neturi apsiriboti tik viešosios tvarkos palaikymo padalinių steigimu savivaldybėse.

Vertinant dabartinį teisinį reguliavimą manytina, jog jis suponuoja pakankamas prielaidas savivaldybei aktyviai dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką, tačiau ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas organizaciniam vadybiniam aspektams tobulinti, ypač skatinant bendruomenės informavimą ir įtrauktį į viešosios tvarkos užtikrinimo procesus. Taip pat turėtų būti daug dėmesio skiriama tinkamam rezultatų vertinimo sistemos kūrimui. Kuriami planai ir programos, priešingai, nei įtvirtinta Vyriausybės nutarime dėl saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo, turi spręsti konkrečias problemas, jog viena didžiausių aktyvaus savivaldybių vaidmens užtikrinant viešąją tvarką problemų šiuo metu yra analogiškos valdymo patirties trūkumas.

3. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS KOVOS SU NUSIKALSTAMUMU SRITYJE

Vidutinio ES piliečio nuomone, „siekiant stiprinti Europos Sąjungą, prioritetas turėtų būti skiriamas visų pirma kovai su nusikalstamumu“¹⁹⁹. 2011 m. atlikto tyrimo duomenimis, Lietuvos gyventojai vienomis svarbiausių viešojo saugumo problemų taip pat laikė smurtinius nusikaltimus, korupciją, nepilnamečių nusikaltimus bei turtinius nusikaltimus. Analogiškos problemos įvardytos svarbiausiomis ir ankstesniais metais, tik kiek skyrėsi jų eiliškumas²⁰⁰. Tačiau akivaizdu, jog nusikalstamumas išlieka aktualiausia viešojo saugumo problema. Gyventojų nuomone, daugiausia dėmesio policija turėtų skirti sunkių nusikaltimų tyrimui, patruliavimui viešosiose vietose, skubiam reagavimui į gautus pranešimus apie nusikaltimus²⁰¹. Tai liudija, jog kova su nusikalstamumu yra prioritetinė viešojo saugumo užtikrinimo sritis.

Nusikalstamumas yra dėsningas, neišvengiamas reiškinys, nulemtas socialinių sąlygų ypatumų, o nusikalstamą elgesį, kai kurias nusikalstamas veikas (nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus) lemia tam tikros individualios aplinkybės²⁰². Taigi, nors atskiros nusikalstamos veikos yra atsitiktinio pobūdžio, jų pavieniui galima išvengti, nusikalstamumas visuomenėje yra neišvengiamas socialiai regresyvus reiškinys.

Nusikalstamumas pasižymi stabilumu, socialiniu sąlygotumu, nepageidaujumu, istoriniu kintamumu, latentišku, sistemišku ir savikūra²⁰³.

199 *Visuomenės savisaugos sistemos Lietuvoje būklės ir visuomenės bendradarbiavimo su teisėsaugos institucijomis analizė*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2008, p. 10.

200 Vileikienė, E. *Lietuvos gyventojų požiūris į teisėsaugos institucijas ir viešojo saugumo būklės vertinimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2012, p. 7.

201 *Ibid.*, p. 41.

202 Babachinaitė, G. *et al. Kriminologija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 119.

203 Kiškis, A. *Nusikalstamumas. Paskaitų medžiaga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.

Nusikalstamumas yra ne tik vienas pagrindinių veiksnių, veikiančių šalies nacionalinį saugumą, bet ir bendražmogiška problema. Padarytas nusikaltimas pažeidžia ne tik aukos, bet ir viešąjį interesą²⁰⁴. Pasak A. Jatkevičiaus, nusikalstamumas yra visapusiškas ir kompleksiškas reiškinys, todėl jį nagrinėti reikėtų kompleksiskai²⁰⁵.

Šiuolaikinis nusikalstamumas – tai ne baigtinis nusikalstamumo raidos rezultatas, o nusikalstamumo raidos dalis, atspindinti konkretaus laikotarpio politines, ekonomines, socialines ir demografines tendencijas. Nuo to priklauso ir šiuolaikinių kovos su nusikalstamumu metodų efektyvumas.

Nusikalstamumas taip pat veikia kitus socialinius procesus, taip pat ir kuria pats save – tai yra „dėsningas procesas, pasižymintis vidine tvarka, reguliarumu ir pasikartojimu“²⁰⁶. Didelė nusikalstamumo dinamika, nusikaltimų skaičiaus pokyčiai „rodo pirmiausia jų nepastovumą, jautrumą patiems įvairiausiems situaciniams veiksniams“²⁰⁷.

Nusikalstamumo rodiklių kitimas būdingas stochastiniams procesams, kai „stebimo reiškinio dydžiai kiekvienu konkrečiu momentu priklauso nuo daugybės atsitiktinių ir vienas nuo kito nepriklausančių veiksnių“²⁰⁸.

Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, nusikalstamumo rodikliai kinta, nes keičiasi valstybės baudžiamoji politika, nusikalstamų veikų registravimo tvarka, gyventojų požiūris į nusikalstamumą ir nusikalstamas veikas padariusius asmenis, apskritai kinta demografinė, ekonominė ir socialinė padėtis.

Apžvelgus nepriklausomybę atgavusios Lietuvos valstybės nusikalstamumo raidą, išryškėja akivaizdi nusikalstamumo ir politinės, ekonomi-

204 Teivans-Treinovskis, J.; Jefimovs, N. State National Security: Aspect of Recorded Crime. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(2), p. 43–44.

205 Jatkevičius, A. *Nepilnamečių smurtinio nusikalstamumo prevencija*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2003, p. 20.

206 Babachinaitė, G. et al. *Kriminologija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 121.

207 Justickis, V. et al. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008, p. 7.

208 Kiškis, A. et al. *Nusikalstamumas Lietuvoje ir jo prevencijos perspektyvos*. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 125.

nės, socialinės situacijos valstybėje ir visuomenėje sąveika. Atgavus nepriklausomybę, nusikalstamumas gerokai išaugo. Štai Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje pabrėžiama, jog užregistruotų nusikaltimų skaičius Lietuvoje per 11 metų nuo nepriklausomybės atkūrimo padidėjo daugiau kaip dvigubai. Be to, per 11 metų gerokai išaugo sunkių nusikaltimų skaičius, taip pat pagausėjo pavojingiausių smurtinių nusikaltimų – nužudymų ir sunkių kūno sužalojimų. Taip pat tris kartus išaugo nusikaltimų, padarytų viešose vietose, skaičius, sparčiai pagausėjo nusikaltimų, susijusių su neteisėta narkotinių ir psichotropinių medžiagų apyvarta. Jau 2003 m. fiksuojama, jog didėja prekybos žmonėmis, elektroninių nusikaltimų mastas, organizuotas nusikalstamumas²⁰⁹.

Akivaizdu, jog dar tik kuriantis teisei bazei, stingant valstybės institucijų organizuotumo ir koordinuotumo, veiksmingo administravimo patirties, efektyviai kontroliuoti nusikalstamumo nebuvo įmanoma. Vėlesni statistiniai duomenys liudija, jog XXI a. pirmajame dešimtmetyje nusikalstamumas stabilizavosi, tačiau didėjimo tendencijos išlieka. Pavyzdžiui, 2013 m. Lietuvoje užregistruota 84715 nusikalstamų veikų, kas yra 5,6 proc. mažiau negu 2005 m. Tačiau dėl sumažėjusio gyventojų skaičiaus nusikalstamų veikų skaičius, tenkantis 100 tūkst. gyventojų, 2013 m. buvo pats didžiausias 2005–2013 m. (2866). Tačiau toks didėjimas sietinas ir su teisės aktų pakeitimais, ypač su Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymo įsigaliojimu 2011 m. Taip pat nuo 2005 m. mažėja užregistruotų smurtinių nusikaltimų – tyčinių nužudymų, nesunkių sveikatos sutrikdymų, plėšimų, vagysčių ir viešose vietose padaromų nusikalstamų veikų. Priešinga tendencija įsivyravo dėl sukčiavimo atvejų – nuo 2009 m. jų kiekvienais metais daugėja²¹⁰. 2014 m. Lietuvoje nusikalstamos veikos nuosavybei sudarė 54 proc. už-

209 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

210 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-03-16, Nr. 3856.

registruotų nusikalstamų veikų (vagystės – 38 proc.), nusikaltimai sveikatai – 14 proc., nusikalstamos finansinės veikos – 7 proc., nusikalstamos veikos viešajai tvarkai – 4 proc., nusikalstamos veikos valdymo tvarkai – 3 proc., veikos, susijusios su disponavimu narkotinėmis medžiagomis, – 3 proc.²¹¹

Nusikalstamumo sandaros pokyčiai liudija ir apie pokyčius visuomenėje. Lietuvos visuomenei ir valstybei socialiniais, ekonominiais ir kitais rodikliais artėjant prie ES valstybių vidurkio, nusikalstamumo rodikliai taip pat kokybiškai panašėja į Vakarų Europos valstybių rodiklius.

2014 m. duomenimis, pagal užregistruotų nusikalstamų veikų, tenkančių 100 tūkst. gyventojų, skaičių, kriminogeninė situacija Lietuvoje yra panaši į situaciją Estijoje (duomenys atitinkamai – 2827,6 ir 2872). O Latvijoje šis rodiklis mažesnis (tokiam pačiam gyventojų skaičiui tenka 2386,1 nusikalstamos veikos)²¹². Lyginant Lietuvos ir kitų Baltijos šalių paskutinių metų nusikalstamumo rodiklius, konstatuotina, jog Lietuvoje ir Estijoje 2014 m., lyginant su 2013 m., bendras registruotas nusikalstamumas mažėjo (–2,2 proc. Lietuvoje ir –4,7 proc. Estijoje), o Latvijoje didėjo 1,9 proc.²¹³ Lyginant 2015 m. duomenis, visose Baltijos valstybėse nusikalstamumas mažėjo (–12,7 proc. Lietuvoje, –2,2 proc. Latvijoje, –14 proc. Estijoje)²¹⁴. Tačiau nereikėtų jų vertinti vienareikšmiškai. Kaip pažymima Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) ataskaitoje, lyginant nusikalstamumo skirtingose valstybėse duomenis, iškyla korektiškumo problema, nes skiriasi įvairių šalių baudžiamieji įstatymai, ne-

211 Kiškis, A. *Nusikalstamumas. Paskaitų medžiaga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 26.

212 *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 5.

213 Informatikos ir ryšių departamentas. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybėse 2014 m. sausio – gruodžio mėn. Prieiga internete: http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/wp-content/themes/ird/reports/html_file.php?metai=2015&menuo=12&ff=1Z&fnr=1&rt=1&oldYear=2015

214 Informatikos ir ryšių departamentas. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybėse 2015 m. sausio – gruodžio mėn. Prieiga internete: <http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/?metai=2015&menuo=12&idAta=6&rt=1&oldYear=2015&id=136&idStat=10®ionas=0&id3=1#Atas-BV>

vienodas veikų kvalifikavimas ir registracijos tvarka²¹⁵. Baltijos šalių tarpusavio panašumą lemia ir tokia pat geopolitinė padėtis, ir panaši istorija – politinė, socialinė, ekonominė bei demografinė situacija šiose valstybėse skiriasi nedaug, todėl tikėtina, jog bus panašūs ir nusikalstamumo duomenys. Tačiau tai, jog statistiniai duomenys apie kai kurias nusikalstamas veikas gerokai skiriasi (*pavyzdžiui*, 2015 m. Lietuvoje užregistruoti 3187 viešosios tvarkos sutrikdymai, o Latvijoje ir Estijoje – atitinkamai 225 ir 432)²¹⁶, liudija teisinio reguliavimo bei nusikalstamų veikų registravimo skirtumus, dėl ko, deja, neįmanoma gauti visiškai tikslių duomenų apie realius nusikalstamumo kiekybinių ir kokybinių rodiklių skirtumus Baltijos valstybėse, kas leistų nustatyti kiekvienos valstybės silpnybes ir stiprybes ir dalytis gerąja patirtimi.

Taip pat atkreiptinas dėmesys ir į *nusikaltimų latentškumą*. 2011 m. tyrimų duomenimis, registruoto nusikalstamumo statistika liudija 1,4 proc. gyventojų nukentėjus nuo nusikalstamų veikų. Tačiau 2012 m. vykusio viktimologinio tyrimo duomenimis, net 28 proc. apklaustų gyventojų teigė tapę nusikaltimų aukomis. Tokie skaičiai liudija, jog veikų, kurias 15–74 m. amžiaus gyventojai įvardijo kaip nusikalstamas, teisėsaugos institucijos užregistravo tik apie 3–4 proc.²¹⁷

Žinoma, viktimologinių tyrimų duomenys taip pat nėra visiškai tikslūs, nes gyventojai savo potyrius vertina subjektyviai. Kita vertus, toks didelis viktimologinių tyrimų duomenų ir registruoto nusikalstamumo statistikos skirtumas vis tiek liudija tai, jog nusikaltimų latentškumas išlieka didelė problema. Be kitų reikšmingų veiksnių, vienas pagrindinių nusikalstamumo latentškumą lemiančių veiksnių yra pasitikėjimo teisėsaugos institucijomis lygis.

Pavyzdžiui, Estijoje net 8 iš 10 gyventojų pasitiki policija, todėl ti-

215 *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 4.

216 Informatikos ir ryšių departamentas. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybė 2015 m. sausio – gruodžio mėn. Prieiga internete: <http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/?metai=2015&menuo=12&idAta=6&rt=1&oldYear=2015&id=136&idStat=10®ionas=0&id3=1#Atas-BV>

217 Kiškis, A. *Nusikalstamumas. Paskaitų medžiaga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 28.

kėtina, kad latentinių nusikaltimų skaičius ten mažesnis nei Lietuvoje, kur policija pasitiki mažiau nei 7 gyventojai iš dešimties (69 proc. gyventojų)²¹⁸.

Nors šiuolaikinio nusikalstamumo tendencijas ir perspektyvas Baltijos valstybėse lemia „objektyvus tik šio geopolitinio regiono ekonominei, politinei ir socialinei raidai būdingas sąlygotumas. Tačiau kriminologijos moksle yra išskirtos kelios grupės veiksmų, kurių objektyvi raiška daugiau ar mažiau būdinga bet kuriai pasaulio valstybei: socialinė dezorganizacija (socialinis neteisingumas, socialinė nelygybė, visuomeninė atskirtis, religiniai (konfesiniai) prieštaravimai, tarpnacionaliniai prieštaravimai); auklėjimo (šeimoms, mokyklinio (didaktinio), religinio, visuomeninio) sistemos trūkumai; mažas teigiamo informacinio ir ideologinio poveikio efektyvumas; teisėsaugos ir penitenciarinės sistemos funkcionavimo trūkumai“²¹⁹.

XX a. paskutiniajame dešimtmetyje saugios aplinkos kūrimo teorija buvo grindžiama išskirtiniu poreikiu „kovoti su nusikalstamumu“, o svarbiausiomis tokios kovos priemonėmis laikyti „operatyvus nusikaltimų išaiškinimas ir „solidžių“ bausmių taikymas“²²⁰.

Pagrindinė užduotis kovojant su nusikalstamumu tenka teisėsaugos institucijoms. Tačiau pažymėtina, jog pamažu visuomenėje įsivyruoja ir kitas supratimas, jog tai yra ir visos pilietinės visuomenės atsakomybės sritis²²¹. Susidūrus su tokių poveikio priemonių neefektyvumu, vis daugiau reikšmės teikiama nusikalstamumo prevencijai. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme kova su nusikalstamumu, viešosios tvarkos bei asmens saugumo valstybėje užtikrinimas laikomas vienu didžiausių prioritetų užtikrinant šalies nacionalinį saugumą. Šiame įstatyme teigiama, jog „valstybė privalo sutelkti jėgas ryžtingai ir veiksmingai kovai su nusikalstamumu,

218 Policijos departamento duomenys. Prieiga internete: www.policija.lt/index.php?id=23854

219 Babachinaitė, G. et al. Kriminologija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 174.

220 Laurinavičius, A. Saugios aplinkos kūrimo teorija ir patirtis. *Jurisprudencija*. 2001, 21(13), p. 187.

221 *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 36.

ypač su organizuoju nusikalstamumu, šešėliniu verslu, korupcija bei narkomanija, ir tuo užtikrinti tinkamą šalies vidaus saugumą²²². Įstatyme taip pat akcentuojamas teisėsaugos institucijų veiklos stiprinimo būtinumas ir naujų nusikalstamų veikų kontrolės ir prevencijos sistemos modelių kūrimas. Tačiau vis dėlto reikia akcentuoti, jog net Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme nusikalstamumo prevencija vis dėlto minima sąrašo gale – tik po būtinumo „ryžtingai ir veiksmingai“ kovoti su nusikalstamumu. Sutapimas tai ar ne, tačiau Lietuvoje būtent nusikalstamumo prevencija išlieka silpniausia nusikalstamumo kontrolės grandis. Siekiant kontroliuoti nusikalstamumą ir vykdyti jo prevenciją, didžiausia problema yra nusikalstamumo priežasčių kompleksiskumas.

Pagrindinėmis nusikalstamumo priežastimis ir sąlygomis laikytini tokie veiksniai kaip *neužimtumas, išsilavinimo stoka, priklausomybė ar apsvaigimas nuo psichiką veikiančių medžiagų, socialinė atskirtis ir pažeidžiamumas, socialinės apsaugos sistemos neefektyvumas*. Be to, nusikalstamumui įtaką daro ir kai kurie teigiami procesai, pavyzdžiui, stiprėjantys tarptautiniai ryšiai, augantis socialinis visuomenės mobilumas, urbanizacija, ekonomikos plėtra ir kt.²²³ Tai liudija, jog nusikalstamumo būklę lemia visas kompleksas visuomenėje vykstančių procesų, todėl nusikalstamumo prevencija nėra vien tik teisėsaugos institucijų uždavinys. Tuo tarpu tam tikri rodikliai signalizuoja, jog nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės mechanizmai Lietuvoje veikia toli gražu ne taip efektyviai, kaip turėtų.

Eurostato duomenimis, 2009 m. Lietuva buvo ketvirta Europoje pagal didžiausią įkalinėtų asmenų skaičių ir pirma – pagal žmogžudysčių skaičių²²⁴. Pastarasis rodiklis išsiskiria net lyginant su kitomis Baltijos valstybėmis – 2015 m. Lietuvoje užregistruotos 204 nusikalstamos veikos žmogaus

222 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2–16.

223 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

224 Ustinavičiūtė, L. *Lietuvos teisės pažeidėjų rizikos veiksnių, susijusių su pakartotiniu nusikalstamumu, analizė*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 6.

gyvybei, tuo tarpu Latvijoje – 87, o Estijoje – 50²²⁵. Kaip teisingai pažymi L. Ustinavičiūtė, nors nusikaltimas dažnai yra interpretuojamas kaip individo nesugebėjimas prisitaikyti prie visuomenės ar savo problemas spręsti konstruktyviai, tačiau pasikartojantis nusikalstamumas „rodo ne tik individo, bet ir visuomenės nesėkmę“²²⁶.

Siekiant sumažinti recidyvinio nusikalstamumo riziką, būtina įdiegti efektyvias nusikalstamumo mažinimo strategijas, paremtas veiksmingos korekcijos principais, – korekcija taikytina didžiausią žalos riziką keliantiems pažeidėjams: būtina nustatyti teisės pažeidėjų kriminogeninius poreikius, kurie susiję su nusikalstamumu, ir į juos atsižvelgus taikyti intervencijas; intervencijas būtina taikyti tik pažeidėjui priimtiniu būdu, jos turi atitikti teisės pažeidėjo gebėjimus ir mokymosi stilių²²⁷. Tik įdiegus tokias sistemas, įmanoma užtikrinti nusikalstamumo kontrolę.

Šiuolaikinis nusikalstamumas, veikiamas globalizacijos procesų, jau nėra vien tik valstybių vidaus saugumo problema. Jungtinių Tautų Narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuro ataskaitos duomenimis, paskutiniaisiais dešimtmečiais ekonominė globalizacija darė įtaką ir nusikalstamumo globalizacijai. Kaip niekad laisva ir atvira rinka sukėlė ekonomikos augimą ir lėmė gyvenimo kokybės augimą, tačiau kartu atvėrė neribotas galimybes plisti ir šešėliniam verslui. Organizuotas nusikalstamumas diversifikuojasi ir globalizuojasi, o organizuotos nusikalstamos grupuotės tampa tarptautine problema ir grėsme tarptautiniam saugumui.

Tarptautinis organizuotas nusikalstamumas kartu kursto ir korupciją, infiltruojasi į verslą ir politiką, stabdydamas darnią ekonomikos plėtrą²²⁸.

225 Informatikos ir ryšių departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybėse per 2015 m. sausio–gruodžio mėn. Prieiga internete: <http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/?metai=2015&menuo=12&idAta=6&rt=1&oldYear=2015&id=136&idStat=10®ionas=0&id3=1#Atas-BV>

226 Ustinavičiūtė, L. *Lietuvos teisės pažeidėjų rizikos veiksnių, susijusių su pakartotiniu nusikalstamumu, analizė*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 12.

227 *Ibid.*, p. 11.

228 The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 11.

Lietuva dėl savo geopolitinės padėties darosi itin paveikiama šių procesų. *Pavyzdžiui*, kalbant apie su narkotinėmis medžiagomis susijusius nusikaltimus, daugiausia amfetamino pagaminama Belgijoje, Nyderlanduose, Lenkijoje ir Baltijos šalyse, o metamfetamino gamyba sutelkta Baltijos šalyse ir Vidurio Europoje. Metamfetamino gamyba, kurioje kaip pagrindinis pirmtakas naudojamas BMK (benzilmetilketonas), sutelkta Lietuvoje, iš kur šis narkotikas daugiausia eksportuojamas į Šiaurės Europos šalis²²⁹.

Tai liudija kokybiškai naujų nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės mechanizmų poreikį. Tačiau prieš tai tikslinga apžvelgti egzistuojančias nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės sistemas.

3.1. NUSIKALSTAMUMO PREVENCIJA IR KONTROLĖ

2003 m. Nacionalinėje nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje nusikaltimų prevencija apibūdinama kaip „poveikio nusikalstamumui priemonė, kuria siekiama užkirsti kelią nusikaltimams, nustatant ir pašalinant bendrąsias nusikaltimų priežastis bei sąlygas, taip pat individualiai veikiant asmenis, kurie linkę daryti nusikaltimus ar ateityje gali tapti nusikaltėliais arba nusikaltimų aukomis“²³⁰.

Tuo tarpu *nusikaltimų kontrolė apibūdinama* kaip „poveikio nusikalstamumui priemonė, kuria siekiama mažinti nusikalstamumą ir neleisti viršyti socialiai priimtino lygmens aktyviais teisėsaugos institucijų veiksmais ir teisinio baudžiamojo poveikio priemonėmis, taip pat aktyviomis administracinėmis, ekonominėmis, socialinėmis, kitokio pobūdžio priemonėmis“²³¹. Taip pat pažymėtina, jog šios priemonės viena kitą papilddo ir sudaro „visa apimantį būdų, metodų, priemonių kompleksą, kurio

229 Europos narkotikų vartojimo paplitimo ataskaita. Tendencijos ir pokyčiai. Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, 2015, p. 27.

230 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

231 *Ibid.*

tikslas – daryti griaunamąjį poveikį nusikalstamumui²³².

Nusikalstamumo prevencijos tikslas – nusikalstamumo priežasčių ir sąlygų įveika, o nusikalstamumo kontrolė – tai vykstančių kriminalinių procesų, kurių atsiradimui nepavyko užkirsti kelio, reguliavimas. 2003 m. Nacionalinėje nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje taip pat įvardijami ir pagrindiniai principai, kuriais vadovaujamosi nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos metu – pagarbos kiekvieno teisės subjekto teisėms ir laisvėms, teisėtumo, atsakomybės neišvengiamumo, sistemiškumo, aprūpinimo užtikrinimo, efektyvumo ir ekonominio pagrįstumo, kompleksiško, visų visuomenės narių dalyvavimo, planingos veiklos, veiklos lankstumo ir novatoriškumo, tęstinumo, pozityvaus elgesio skatinimo prioriteto, galimybių nusikalsti mažinimo ir nusikaltimo atskleidimo tikimybės didinimo bei mokslinio pagrįstumo principai.

Atkreiptinas dėmesys, jog nors tokių principų išskyrimas iš esmės yra vertintinas teigiamai, tačiau ne visų jų išskyrimas yra tikslingas. *Pavyzdžiui*, nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos aprūpinimo užtikrinimas yra ne tokios veiklos principas, bet užtikrinimo sąlyga, kuri yra valstybės pareiga. Taip pat ir galimybių nusikalsti mažinimas, ir nusikaltimų atskleidimo tikimybės didinimas yra ne nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos principas, bet tokios veiklos tikslas. Be to, kritikuotinas ir visų visuomenės narių dalyvavimo šioje veikloje principas, nes, nors neginčytina, jog į nusikalstamumo kontrolę ir prevenciją turėtų įsitraukti ne tik teisėsaugos institucijos, bet ir gyventojai, vargu ar įmanoma, o ir tikslinga užtikrinti kiekvieno visuomenės nario dalyvavimą.

Manytina, jog aptariamoje principų sistemoje tikslingiau būtų akcentuoti tarpinstitucinio bendradarbiavimo svarbą.

Kita vertus, neabejotinas 2003 m. programos privalumas buvo gana išsamus valstybės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės srityje reglamentavimas. Programoje taip pat akcentuota būtinybė taikyti sistemiškumo bei kompleksiško principus, spręsti nusikaltimų prevencijos ir kontrolės uždavinius nustatant skirtingas socialinės-ekonominės ir teisinės politikos kryptis. Tokios kryptys apima ekonominę, užimtumo, šeimos, jaunimo,

232 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383.

švietimo, teisės aktų leidybos, baudžiamąją ir bausmių vykdymo, bausmę atlikusių asmenų resocializacijos bei nusikaltimų aukų socialinės teisinės apsaugos politiką.

Vis dėlto galima teigti, jog 2003 m. programa gerai atitiko to laikotarpio realijas, tačiau šiandien jos nuostatos nebėra pakankamos. Todėl priimti nauji teisės aktai, kuriais siekiama užpildyti šią spragą.

Visų pirma paminėtinas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. nutarimu patvirtintas Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstitucinis veiklos planas²³³, kurio paskirtis yra mažinti socialiai nepriimtinių kriminogeninių procesų plitimą ir jį stabilizuoti.

Nutarime akcentuojamas galimas prekybos žmonėmis grėsmės atvejų daugėjimas, kylanti grėsmė plisti naujoms prekybos žmonėmis formoms. Įvardijama, jog tarpinstitucinio veiklos plano paskirtis yra užtikrinti veiksmingą programos įgyvendinimą, išlaikyti jos tęstinumą, nuosekliai ir efektyviai tobulinti nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės sistemą, didinti gyventojų saugumą per tarpinstitucinį bendradarbiavimą, efektyviai išnaudoti finansinius ir žmogiškuosius išteklius, didinti nusikalstamų veikų prevencijos ir kontrolės veiksmingumą.

Nutarime taip pat įvardijamos prioritetinės Tarpinstitucinio veiklos plano veiklos kryptys – nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės sistemos tobulinimas (į kurį įeina nepilnamečių įtraukimo į nusikalstamumą užkardymas; veiksmingesnis neteisėtai įgyto turto paėmimas valstybės žinion, turto išieškojimo ir konfiskavimo sistemos ir ikiteisminio tyrimo efektyvumo vertinimo metodikos tobulinimas; prevencinių priemonių, skirtų gyventojų turto apsaugai stiprinti, organizavimas; mokslinių tyrimų skatinimas, tobulinant nusikalstamumo prevencijos sistemą; nusikalstamumo prevencijos subjektų mokymas, tarptautinio bendradarbiavimo plėtra; nu-teistųjų elgesio prevencijos ir kontrolės laisvės atėmimo vietose sistemos tobulinimas); taip pat kovos su prekyba žmonėmis stiprinimas.

233 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1381 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo“.

Tarpinstitucinio veiklos plano įgyvendinimą pavesta koordinuoti Vidaus reikalų ministerijai. Kalbant apie Tarpinstitucinį veiklos planą, akivaizdu, jog jis buvo priimtas pastebėjus tam tikrus 2003 m. programos netobulumus. *Visų pirma*, Tarpinstitucinio veiklos plano paskirtis yra gerinti institucijų tarpusavio bendradarbiavimą kovos su nusikalstamumu srityje. Tačiau pastebimas ir *kitas* niuansas – išskiriama prekybos žmonėmis problema.

Galima teigti, jog šios problemos išskyrimas sietinas su noru iškelti atkreipiančią globalizacijos problemą, kurią sprendžiant institucijoms būtina koordinuoti savo veiksmus ne tik nacionaliniu, bet ir tarptautiniu lygiu.

Kita vertus, vargu ar pagrįstai Tarpinstituciniame veiklos plane akcentuojama išimtinai prekybos žmonėmis, o ne, atvirkščiai, tarptautinio organizuoto nusikalstamumo problema. Taip pat pažymėtina, jog Tarpinstitucinis veiklos planas, nors jo užmojai ir gana platūs, buvo nedidelės apimties dokumentas, kuriame vargu ar būtų įmanoma išsamiai išdėstyti problemų įgyvendinimo strategijas, kurių nenumatė pati 2003 m. programa. Taigi, šiame dokumente jau atsispindi 2003 m. programos neatitiktis laikotarpio realijoms suvoktis.

Natūralu, jog dėl to buvo priimta naujoji Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programa²³⁴. Joje taip pat konstatuojama, jog nuo 2003 m. įgyvendinamos Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos tikslas – sukurti naują nusikaltimų prevencijos ir kontrolės sistemos (principų, prioritetų, subjektų, organizavimo ir vadovavimo būdų) modelį – iki galo įgyvendintas nebuvo, tačiau buvo pasiekta kai kurių laukiamų programos įgyvendinimo rezultatų, pavyzdžiui, stabilizuotas nusikalstamų veikų skaičiaus didėjimas, gyventojų apklausų duomenimis, gyventojų subjektyvus saugumo jausmas išaugo, padidėjo pasitikėjimas teisėsaugos institucijomis, pagal programą įgyvendintos priemonės taip pat sudarė „prielaidas išplėsti valstybės institucijų ir įstaigų prevencinę veiklą ir propaguoti šios veiklos svarbą, padidinti savivaldybių aktyvumą sprendžiant viešojo saugumo užtikrinimo ir saugios gyvenamosios aplinkos

234 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

klausimus, padidinti kompetentingų valstybės institucijų ir įstaigų gebėjimus nusikalstamų veikų prevencijos ir kontrolės srityje ir taip padidinti nusikalstamų veikų prevencijos ir kontrolės sistemos veiksmingumą²³⁵.

Nepaisant 2003 m. programos *teigiamybių*, neabejotina, jog Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos priėmimą lėmė savalaikio strateginio dokumento stoka.

Kita vertus, susiduriama su problema, jog, nors naujojoje programoje itin akcentuojami šiuolaikiniai socialiniai procesai, darantys įtaką nusikalstamumo kaitai, tačiau naujoji programa nėra skiriama išimtinai kovos su nusikalstamumu priemonėms modernizuoti – priešingai, programoje aptariami ir kiti viešojo saugumo užtikrinimo probleminiai klausimai. Be to, nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos priemonės nėra taip išsamiai reglamentuojamos kaip 2003 m. programoje. 2015–2025 metų programa išlieka daugiau kaip bendrasis strateginio pobūdžio dokumentas, kuriame įvardijamos, tačiau pernelyg nedetalizuojamos prioritetinės viešojo saugumo plėtros *inter alia* ir nusikalstamumo kontrolės bei prevencijos kryptys.

Tai suponuoją išvadą, jog vis dėlto egzistuoja reikmė strateginio dokumento, analogiško 2003 m. Nacionalinei nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programai, kuriame būtų taip pat išsamiai detalizuojamos nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės priemonės, atsižvelgiant į šiuolaikines tendencijas ir jau pasiektus ankstesniosios programos rezultatus.

Manytina, jog naujojoje Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje turėtų būti itin daug dėmesio skiriama recidyvinio nusikalstamumo įveikai, nes dabartinė situacija, kai asmenų, pakartotinai padariusių nusikaltimų, skaičius yra didelis, „gali būti vienas iš nepakankamai veiksmingos baudžiamosios justicijos ir prevencijos veiklos rodiklių“²³⁶. Taigi, ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas bausmių vykdymo sistemai reformuoti. Taip pat esminis dėmesys turi būti skiriamas ir nusikalstamumo prevencijai optimizuoti.

Apibendrinant pasakytina, jog 2003 m. Nacionalinėje nusikaltimų pre-

235 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682.

236 Justickaja, S.; Gavėnaitė, A. Recidyvinis nusikalstamumas: tyrimo galimybės ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2009, 3(65), p. 6.

vencijos ir kontrolės programoje įtvirtintos nusikaltimų prevencijos ir kontrolės priemonės, detalizuoti pagrindiniai šios veiklos principai, akcentuota būtinybė taikyti sistemiskumo bei kompleksiskumo principus, nusikaltimų prevencijos ir kontrolės uždavinius, nustatant skirtingas socialinės-ekonominės ir teisinės politikos kryptis.

Įgyvendinant šią programą pasiekta svarių rezultatų – subalansuota nusikalstamumo būklė, išaugo pasitikėjimas teisėsaugos institucijomis.

Kita vertus, poreikis modernizuoti programą lėmė 2012 m. Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimą. Šiame gan siauros apimties dokumente ne tik siekiama gerinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą, bet ir pradeda- mos akcentuoti su globalizacija susijusios problemos, ypač grėsmės, susi- jusios su prekyba žmonėmis.

Būtinumas atsižvelgti į laikotarpio tendencijas lėmė Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos priėmimą. Tačiau tai, jog šioje progra- moje, priešingai, nei 2003 m. Nacionalinėje nusikaltimų prevencijos ir kon- trolės programoje, nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės priemonės nėra išsamiai detalizuojamos, suponuoja išvadą, jog egzistuoja poreikis būtent nusikaltimų prevencijos ir kontrolės priemonėms skirtos programos, kurio- je pagrindinis dėmesys būtų skiriamas šiuolaikines tendencijas atitinkančios nusikalstamumo prevencijos optimizavimo ir recidyvinio nusikalstamumo mažinimo reformuojant bausmių vykdymo sistemą problemoms spręsti.

3.1.1. NUSIKALSTAMUMO PREVENCIJOS OPTIMIZAVIMO PROBLEMAS

Nusikalstamumo prevencijos prioritetiškumas pirmiausia sietinas su va- karietiškomis demokratijos vertybėmis. Todėl nenuostabu, jog daug dėme- sio šiai sričiai skiriama ES lygiu. Nusikalstamumo prevencija Lisabonos su- tartyje įvardijama kaip „vienas kertinių laisvės, saugumo ir teisingumo er- dvės sukūrimo bei išsaugojimo akmenų“²³⁷. Nusikalstamumo prevenci-

237 *Komisijos ataskaita Tarybai. Europos Sąjungos nusikalstamumo prevencijos tinklo vertinimo ataskaita*. Briuselis, 2012, p. 2.

jos svarba akcentuojama ir Stokholmo programoje, o Tarybos sprendimu 2001/427/TVR, panaikintu Tarybos sprendimu 2009/902/TVR, įkurtas Europos nusikalstamumo prevencijos tinklas, kuriuo siekiama sudaryti palankesnes sąlygas bendradarbiauti, palaikyti ryšius ir keistis informacija bei patirtimi nusikalstamumo prevencijos srityje. Tačiau vien tik prevencijos reikšmės deklaratyvaus įvardijimo neužtenka norimiems rezultatams pasiekti. Skirtingai nuo Vakarų Europos valstybių, turinčių ilgametę demokratijos tradiciją, Rytų Europoje nusikalstamumo prevencijai tradiciškai buvo skiriama mažiau dėmesio, todėl baudžiamoji politika pagal laisvės atėmimo bausmės trukmę ir kalinių skaičių yra kur kas griežtesnė nei Vakarų Europoje, nes tai tradiciškai laikoma tinkama reakcija į nusikaltimus.

Toliau pateiktame paveikslėlyje matyti, jog tiek Lietuvoje, tiek kitose Baltijos šalyse įkalinimo lygis yra vienas didžiausių Europoje – didesnis jis yra vos dviejose valstybėse – Rusijoje ir Baltarusijoje (žr. 1 pav.).

Akivaizdu, jog tokia susiklosčiusi padėtis nėra suderinama su Lietuvos, kaip integralios ES dalies, prioritetais. Kaip pažymi latvių tyrinėtojai V. Zahars ir M. Stivrenieks, šiuolaikinėje doktrinoje ir praktikoje vis labiau pripažįstama, jog laisvės atėmimo bausmės taikymas yra ne tik neefektyvus, tačiau neigiamai veikia įkalinimų asmenybę, o tokį poveikį sunku neutralizuoti tiek pataisos įstaigose nustatyta vidaus tvarka, tiek resocializacijos programomis²³⁸.

Aukštas įkalinimo lygis liudija ne tik didelį nusikaltimų recidyvą, bet visų pirma netinkamą reakciją į nusikalstamumą, kai orientuojamasi į kovą su padariniais, o ne priežastimis. Dar daugiau – aukštas įkalinimo lygis atspindi ne tik netinkamą kovos su nusikalstamumu ir visuomenės saugumo šioje srityje užtikrinimo metodiką, tai yra viena pagrindinių prevencijos efektyvumo kliūčių (nes laisvės atėmimo bausmę atlikę asmenys patiria stigmatizaciją ir juos kur kas sunkiau resocializuoti), bet ir prevencijos neveiksmingumą *per se, nes yra sietinas su dideliu nusikaltimų recidyvu.*

238 Zahars, V.; Stivrenieks, M. Security Implementation Facets: Peculiarities of Execution of the Sentence of Imprisonment in Respect of Convicted Minors. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2015, 4(3), p. 223.



1 pav. Įkalinimo lygis Europos valstybėse.

(Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Kiškis²³⁹)

Tai lemia poreikį ieškoti nusikalstamumo prevencijos optimizavimo galimybių, pirmiausia identifikuojant šios srities problemas.

Pažymėtina, jog vien prevencijos priemonių sukūrimas ir stichiskas jų įgyvendinimas toli gražu nėra pakankamas laukiamiems rezultatams pasiekti. Kaip teigia ir S. Justickaja, „anksčiau nekritiškai priimama prielaida, kad bet kokia prevencija, jeigu tik ji vykdoma gana plačiu mastu, ilgainiui užtikrina nusikalstamumo mažėjimą, pradėjo kelti vis daugiau abejonių“²⁴⁰. Dėl šios priežasties reikšmingi yra prevencinių priemonių veiksmingumo tyrimai, kurie padeda nustatyti, kokios pre-

239 Kiškis, A. *Nusikalstamumas. Paskaitų medžiaga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015, p. 30.

240 Justickaja, S. Nusikaltimų prevencija Lietuvoje: perėjimas nuo intuityvios prie įrodymais grindžiamos. *Teisės problemos*. 2011, 1(71), p. 82.

vencinės priemonės yra iš tikrųjų reikšmingos ir į kurias tikslinga investuoti.

Pavyzdžiui, 1996 m. JAV atlikto mokslinio tyrimo metu paaiškėjo, jog „dauguma labiausiai taikomų ir populiarių prevencijos priemonių visiškai neveiksmingos. Neveiksmingos pasirodė visos „žodinės“, „auklėjamosios“ prevencijos priemonės. Nedarė jokio teigiamo poveikio ir jaunimo užimtumo, jų poilsio organizavimo programos, taip pat teisinis švietimas, probleminių paauglių ir jaunuolių kuravimas ir daugelis kitų prevencijos priemonių, dėl kurių veiksmingumo anksčiau nebuvo abejojama“²⁴¹.

Žinoma, tai nebūtinai reiškia, jog tokios prevencijos priemonės yra neveiksmingos *per se*, tačiau būtina tirti ir nustatyti konkrečių priemonių veiksmingumą, taip pereinant prie prevencijos priemonių neveiksmingumo prezumpcijos.

Pažymėtina, jog periodiškai prevencijos priemonių veiksmingumo vertinimas padėtų racionaliai paskirstyti ne tik materialinius išteklius, tačiau ir užtikrintų, jog valstybės institucijos, atsakingos už nusikalstamumo prevenciją, veiktų tikslingai ir kryptingai. Taip būtų užtikrinama, jog lėšos ir pastangos būtų „skiriamos tik toms prevencijos programoms ir priemonėms, kurių veiksmingumas kruopščiai ir visapusiškai įrodytas dabartinio prevencijos mokslo metodais“²⁴².

Pasak S. Justickajos, Lietuvoje pastebimas būtinos nusikalstamumo prevencijos sistemos renovacijos suvokimas, kuris atsispindi strateginiuose programiniuose valstybės dokumentuose bei metodinėse mokymo priemonėse²⁴³. Tačiau kyla klausimas, kaip šis suvokimas realizuojamas praktiškai, pasirenkant tinkamas nusikalstamumo prevencijos priemones ir organizuojant institucijų veiklą šioje srityje.

Kaip teisingai pažymi V. Justickis, nusikalstamumo prevencija Lietuvoje susiduria su aibe įvairiausių problemų, kurios būdingos ne tik Lietuvai, bet ir daugeliui kitų valstybių. Tokioms problemoms priskirtinas lėšų trūkumas, gerai parengtų ir kvalifikuotų darbuotojų stoka, tinkamų administra-

241 Justickaja, S. Nusikalstamų prevencija Lietuvoje: perėjimas nuo intuityvios prie įrodymais grindžiamos. *Teisės problemos*. 2011, 1(71), p. 83.

242 *Ibid.*

243 *Ibid.*, p. 85.

vimo įgūdžių nebuvimas ir pan.²⁴⁴

Šios problemos neretai labiausiai akcentuojamos tiek mokslinėje literatūroje, tiek publicistikoje, jomis grindžiant nusikalstamumo prevencijos neefektyvumą ir taip užkertant kelią konstruktyvių sprendimų paieškai, nes galimybę išspręsti šias problemas riboja objektyvios aplinkybės.

Pažymėtina, jog minėtosios problemos vis dėlto sprendžiamos. Tai rodo gerėjanti ekonominė valstybės padėtis, reikiamų administravimo įgūdžių įgijimas ir pan. Tačiau čia svarbu įvardyti, ar turimi ištekliai išties panaudojami tinkamai. V. Justickis išskiria dvi pagrindines problemas, susijusias su netinkamu prevencinės veiklos koordinavimu – struktūrinio centro nebuvimą bei realios prevencinės veiklos veiksmingumo kontrolės stoką.

Pirmuoju atveju akcentuotina, jog prevencinė veikla šalyje vykdoma eklektiškai ir stichiškai, į prevencijos programas įtraukiant daug įvairių prevencijos priemonių, kurios nėra tinkamai struktūrizuotos ir kryptingos.

Antruoju atveju pažymėtina, jog „mūsų šalyje vykdomas didžiulis pagal apimtį, pagal piniginių resursų panaudojimą, dalyvaujančių institucijų skaičių, darbo sąnaudas prevencinis darbas. (...) Tačiau stokojama patikimo, dabartinį prevencijos mokslą atitinkančio, visos šios veiklos veiksmingumo kontrolės mechanizmo“²⁴⁵.

Dėl šios priežasties prevencijai skirti materialiniai ir institucijų žmogiškieji ištekliai nėra naudojami racionaliai. Dėl to ne tik nemažėja nusikalstamumo žala, bet ir eikvojamos lėšos ir pastangos.

S. Justickaja kelia hipotezę, jog vienas pagrindinių prevencijos sistemos modernizavimo trukdžių yra dabartinis teisinis nusikaltimų prevencijos reguliavimas, sudarantis kliūtis prevencijos projektų veiksmingumui užtikrinti²⁴⁶. Visų pirma tai sietina su reikalavimais, keliamais finansuojamiems prevencijos projektams.

Šiuo atveju daug dėmesio skiriama organizaciniams ir kiekybiniam

244 Justickis, V. et al. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008, p. 16.

245 *Ibid.*, p. 17.

246 Justickaja, S. Nusikaltimų prevencija Lietuvoje: perėjimas nuo intuityvios prie įrodymais grindžiamos. *Teisės problemos*. 2011, 1(71), p. 87.

projektų įgyvendinimo kriterijams, o ne projektų veiksmingumui.

Akivaizdu, jog jei finansavimui gauti konkurso metu veiksmingumo kriterijus nėra akcentuojamas, jam nebus skiriama pakankamai dėmesio ir projekto rengimo metu.

Antra prieda yra ta, jog prevencijos dalyviams nesudarytos reikiamos sąlygos gauti informaciją apie šiuolaikinio prevencijos mokslo reikalavimus²⁴⁷. Autorė pastebi, jog veiksmingumo kriterijus metodiniuose leidiniuose dažniausiai išreiškiamas deklaratyvia forma, „tačiau nepaaiškiami nei šiuolaikinio mokslo veiksmingumui keliamų reikalavimų ypatumai, nei tai, kokiomis priemonėmis jis pasiekiamas“²⁴⁸.

Su šia prieda sutiktina tik iš dalies, nes, nors negalima paneigti tinkamų metodinių leidinių poreikio, vargu ar galima teigti, jog viešai priemami šiuolaikinio prevencijos mokslo pasiekimai nėra prieinami prevencijos dalyviams.

Trečia, vienas pagrindinių nusikaltimų prevencijos veiklos modernizavimo trukdžių yra subjektyvios prevencijos dalyvių pažiūros bei nuostatos²⁴⁹. Tokios nuostatos dažniausiai išreiškia požiūrį, jog prevencijos dalyviai labiau pasikliauja subjektyvia praktine patirtimi, o ne profesionaliois prevencijos mokslo žiniomis.

Manytina, jog ši aplinkybė sietina su menka prevencijos dalyvių savišvieta ir įrodymais grindžiamos prevencijos tradicijos trūkumu Lietuvoje.

Taigi, kyla metodologinis klausimas: kaip reikėtų įvertinti, ar nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programa atitinka veiksmingumo kriterijus?

S. Justickaja siūlo tokias programas vertinti pagal dešimt parametrų: problemos ištyrimą ir suformulavimą, tikslų ir uždavinių pasirinkimą, neigiamų padarinių analizę, alternatyvių problemos sprendimo būdų nagrinėjimą (ar buvo analizuojami alternatyvūs problemos sprendimo būdai), veiksmų analizę (ar buvo analizuojami nusikalstamumą lemiantys veiksniai, kuriuos siekiama paveikti programoje numatytais priemonėmis),

247 Justickaja, S. Nusikaltimų prevencija Lietuvoje: perėjimas nuo intuityvos prie įrodymais grindžiamos. *Teisės problemos*. 2011, 1(71).

248 *Ibid.*, p. 93.

249 *Ibid.*, p. 89.

prevencinių priemonių pasirinkimą, rezultatų vertinimo rodiklių pasirinkimą, laukiamų rezultatų formulavimą, veiksmingumo kontrolės priemonės bei gautų rezultatų vertinimą ir aprašymą²⁵⁰.

Kuriant efektyvias nusikalstamumo prevencijos priemones, būtina atsižvelgti į teisės pažeidėjų kriminogeninius poreikius, kurie kriminologijoje skirstomi į statinius (veiksnius, kurių pakeisti ar daryti jiems įtaką neįmanoma) ir dinامينius (pasiduodančius įtakai ir valdymui).

Naujausių tyrimų duomenimis, asmenų tolesnį nusikalstamą elgesį lemia vidutiniškai keturių nepatenkintų poreikių ar neišspręstų problemų turėjimas²⁵¹.

Tai suponuoja išvadą, jog tinkama nusikalstamumo prevencija teisės pažeidėjo atžvilgiu prasideda nuo jo kriminogeninių poreikių identifikavimo. Pagal tai teisės pažeidėjus galima skirstyti į atskiras grupes, kurių atžvilgiu galima taikyti skirtingas prevencijos priemones.

Pavyzdžiui, Latvijos bausmių vykdymo kodekse įtvirtinta pozityvi nuostata, jog nuteistųjų rehabilitacija apima nuteistųjų įtraukimą į bendrojo pobūdžio, profesines ir edukacines programas, atsižvelgiant į konkretaus nuteistojo interesus²⁵².

Kaip kitas pavyzdys paminėtina Jungtinėje Karalystėje priimta ir įgyvendinama „septynių kelių“ (angl. seven pathways) prevencinė sistema, kuri 2005 m. buvo išdėstyta specialioje valstybinėje programoje, nukreiptoje į pakartotinio nusikalstamumo veiksmų prevenciją.

Ši programa buvo skirta tiek laisvės atėmimo bausmę, tiek su laisvės atėmimu nesusijusias bausmes atliekantiems asmenims. Programoje numatytos priemonės, kurių tikslas buvo patenkinti septynias pagrindines nuteistojo ar atlikusio bausmę asmens poreikių sritis: apgyvendinimą, švietimą, profesinį mokymą ir įdarbinimą, sveikatos priežiūrą, narkotikų ir alkoholio vartojimo kontrolę, finansų, pajamų ir skolų valdymą, ryšių su šei-

250 *Ibid.*, p. 87.

251 Justickaja, S.; Gavėnaitė, A. Recidyvinis nusikalstamumas: tyrimo galimybės ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2009, 3(65), p. 35–36.

252 Zahars, V.; Stivrenieks, M. Security Implementation Facets: Convicted Women Imprisonment Sentence Execution. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2014, 3(3), p. 48.

ma palaikymą, mąstymo, nuostatų ir elgesio valdymą²⁵³.

Nors Lietuvoje ir yra įgyvendinama dalis panašių prevencijos priemonių, tačiau Jungtinės Karalystės sistema skiriasi kryptingumu, nes yra orientuota tik į tuos veiksnius, kurie sumažina pakartotinio nusikalstamumo padarymo riziką.

Kita vertus, Jungtinėje Karalystėje vykdomos prevencijos programos yra platesnės, nes numato ir Lietuvoje praktiškai nevykdomas priemonės, pvz., socialinių ryšių užtikrinimą, tačiau nenumato tokių prevencijos formų, dėl kurių nėra aiškių veiksmingumo įrodymų (pvz., įvairios paskaitos)²⁵⁴.

Ne mažiau svarbu ir tai, jog Jungtinėje Karalystėje sudarytos prielaidos stebėti tokių priemonių sistemos veiksmingumą, nes yra sukurta rodiklių sistema, kurioje susieti recidyvo pokyčiai su įgyvendintomis priemonėmis. Pagal tai galima konkrečiai nustatyti, kurios priemonės leidžia pasiekti efektyvių rezultatų, o dėl kurių rezultatai nepasiekiami.

Apibendrinant reikėtų konstatuoti, jog nusikalstamumo prevencijos prioritetiškumas sietinas su vakarietiškomis demokratijos vertybėmis. Rytų Europoje nusikalstamumo prevencijai tradiciškai buvo skiriama mažiau dėmesio ir būdinga pagal laisvės atėmimo bausmės trukmę ir kalinių skaičių kur kas griežtesnė baudžiamoji politika. Tačiau aukštas įkalinimo lygis atspindi ne tik netinkamą kovos su nusikalstamumu ir visuomenės saugumo šioje srityje užtikrinimo metodiką, tačiau ir signalizuoja apie prevencijos neefektyvumą valstybėje. Nors Lietuvoje pastebimas būtinos nusikalstamumo prevencijos sistemos renovacijos suvokimas, tačiau galima įvardyti tokias pagrindines prevencijos efektyvumo kliūtis kaip struktūrinio centro nebuvimas, teisinis nusikaltimų prevencijos reguliavimas, sudarantis kliūtis prevencijos projektų veiksmingumui užtikrinti, realios prevencinės veiklos veiksmingumo kontrolės stoka, subjektyvios prevencijos dalyvių pažiūros bei nuostatos ir savišvietos trūkumas.

Pagrindinė veiksmingos nusikalstamumo prevencijos prielaida, užti-

253 Justickaja, S.; Gavėnaitė, A. Recidyvinis nusikalstamumas: tyrimo galimybės ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2009, 3(65), p. 42.

254 *Ibid.*, p. 46–47.

krinanti, jog bus optimaliai panaudoti valstybės turimi ištekliai, yra teisės pažeidėjų kriminogeninių poreikių identifikavimas ir atsižvelgimas į juos, kuriant nusikalstamumo prevencijos priemones. Prevencinės programos veiksmingumas vertintinas pagal problemos ištyrimą ir suformulavimą, tikslų ir uždavinių pasirinkimą, neigiamų padarinių analizę, alternatyvių problemos sprendimo būdų nagrinėjimą, veiksnių analizę, preventinių priemonių pasirinkimą, rezultatų vertinimo rodiklių pasirinkimą, laukiamų rezultatų formulavimą, veiksmingumo kontrolės priemones, gautų rezultatų vertinimą ir aprašymą.

3.1.2. KRIMINALINIŲ PROCESŲ KONTROLĖS PROBLEMOS

Kiekvienas socialinis procesas pirmiausia yra kontroliuojamas paties socialumo, kuriame vyksta. Todėl kriminaliniai procesai yra veikiami ir socialinės kontrolės. Socialinė kontrolė apibrėžtina kaip tam tikra sankcijų sistema, kurios tikslas yra užtikrinti, jog socialumo nariai paklus nustatytooms taisyklėms ir normoms²⁵⁵. Socialinė kontrolė gali būti tiek *neformalioji*, tiek *formalioji*.

Neformalioji kontrolė yra „paremta bendru sutarimu, papročiais ar kitomis neartikuluotomis socialinėmis normomis“²⁵⁶. Tokio pobūdžio kontrolė gali pasireikšti įvairiomis neigiamomis reakcijomis į deviantinį elgesį.

Reikia pažymėti, jog paradoksalu, tačiau tokios neigiamos reakcijos gali turėti ne tik dažniausiai akcentuojamą pozityvų, bet ir negatyvų poveikį kriminalinių procesų kontrolei ir prevencijai apskritai. Tokiu pavyzdžiu galima būtų laikyti nuteistųjų stigmatizaciją, skatinančią recidyvinį nusikalstamumą. Tačiau kalbant apie kriminalinių procesų kontrolę, ji dažniausiai suvokiama kaip formalioji socialinė kontrolė, kuri apima valstybės įvestas sankcijas už valstybės nustatytų normų nesilaikymą. Tokia kontrolė atsiranda dėl teisinio reglamentavimo, kurio vykdymą užtikrina valstybės deleguo-

255 Nikartas, S. *Gyventojų dalyvavimas užtikrinant saugumą bendruomenėse: kriminologinės ir teisinės prielaidos*. Monografija. Vilnius, 2014, p. 26.

256 *Ibid.*, p. 27.

tos institucijos. Tačiau formalioji socialinė kontrolė neapsiriboja vien tik teisės normomis. *Pavyzdžiui*, sociologijos mokslas šiai socialinės kontrolės formai priskiria ne tik oficialiai įtvirtintas sankcijas, bet ir visuomenines priemones (pvz., švietimą), kuriomis siekiama, jog „visuomenės nariai laikytųsi valstybės (visuomenės) nustatytų normų“²⁵⁷. Tačiau neabejotinai kriminalinių procesų kontrolė pirmiausia yra teisėsaugos institucijų uždavinys.

Taigi, kriminalinių procesų kontrolę galima suvokti plačiąja prasme – pagal šią koncepciją, kriminalinių procesų kontrolės subjektai yra ne tik teisėsaugos institucijos, bet ir kitos valstybės institucijos ar visuomeninės organizacijos, kurių veikla daro ar gali daryti įtaką kriminaliniams procesams.

Siaurąja prasme, kriminalinių procesų kontrolės subjektai yra Vidaus reikalų ministerijai pavaldžios teisėsaugos institucijos, nes nusikalstamumo kontrolė yra jų prioritetinis uždavinys. Taip pat kriminalinių procesų kontrolę, manytina, galima santykinai skirstyti į teisėkūros ir teisės taikymo stadijas.

Žema įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų kokybė. Teisėkūros stadijoje kriminalinių procesų kontrolė pasireiškia kaip tinkamų teisės normų nustatymas. Kriminaliniams procesams, kurių užkardymas laikomas prioritetiniu valstybės uždaviniu ir prielaida nacionaliniam saugumui užtikrinti, gali būti priimami specialūs įstatymai. Tokių įstatymų pavyzdžiais galėtų būti Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas²⁵⁸, Organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymas ir kt.²⁵⁹

Teisės aktus, reglamentuojančius kriminalinių procesų kontrolę, priima ne tik įstatymų leidėjas, bet ir Vidaus reikalų ministerija bei jai pavaldžios institucijos, t. y. kriminalinių procesų kontrolės subjektai, leidžiantys įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus.

Pažymėtina, jog šių teisės aktų kokybė yra itin svarbi efektyviai krimi-

257 Nikartas, S. *Gyventojų dalyvavimas užtikrinant saugumą bendruomenėse: kriminologinės ir teisinės prielaidos*. Monografija. Vilnius, 2014, p. 27.

258 Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 64-1502.

259 Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997-09-23, Nr. 69-1731.

nalinių procesų kontrolei, nes dažniausiai jie reglamentuoja itin konkrečias, specifines problemines situacijas. Tokių įgyvendinamųjų teisės aktų pavyzdžiais galėtų būti Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymai ir nurodymai. *Pavyzdžiui*, generalinio komisaro nurodymas dėl policijos veiklos užkardant vandališkus veiksmus ir kitas neteisėtas veikas, susijusias su nacistinių ar komunistinių simbolių naudojimu²⁶⁰, kuriuo teritorinių policijos įstaigų viršininkams nurodomos konkrečios priemonės, kuriomis siekiama kontroliuoti šias nusikalstamas veikas.

Pažymėtina, jog tokių teisės aktų kokybė yra viena pagrindinių kriminalinių procesų kontrolės problemų. Aukštesnę galią turinčių teisės aktų nuostatos yra dažnai persvarstomos, atnaujinamos, tobulinamos. Tokiu būdu atliekamas nuolatinis šių teisės aktų vertinimas, šalinamos spragos bei kolizijos, kiti neatitikimai. Taip pat atliekama nuolatinė tokių teisės aktų veiksmingumo bei atitikties aukštesniems teisės aktams kontrolė. O įstatymų lydymieji teisės aktai, skirti siauroms institucijoms, vykdančioms kriminalinių procesų kontrolę, funkcijoms ir uždaviniams reglamentuoti, patiria kur kas silpnesnę kontrolę, todėl jų kokybė nėra reguliariai vertinama. Tai leidžia daryti išvadą, jog klaidos ir netikslumai tokiuose siauros paskirties teisės aktuose yra sunkiai pastebimi ir eliminuojami. Tokios silpnos kontrolės ir retos peržiūros padariniai gali būti sunkiai identifikuojami, tačiau itin neigatyvūs, pavyzdžiui, lemti neefektyvų konkretaus pobūdžio nusikalstamų veikų užkardymą.

Manytina, jog šią problemą įmanoma spręsti tik reguliariai revizuojant šios srities teisės aktus ir vertinant jų veiksmingumą.

Žema institucijų veiklos kokybė. Teisės taikymo stadijoje kriminalinių procesų kontrolė pasireiškia kaip kompleksiška, kryptinga ir organizuota teisės saugos institucijų veikla, kuria siekiama veikti nusikalstamumą. Todėl antrąja esmine problema laikytina prasta kriminalinių procesų kontrolės subjektų darbo organizavimo ir koordinavimo kokybė.

Visų pirma prasta teisės saugos institucijų darbo kokybė sietina su dide-

260 Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. balandžio 28 d. nurodymas Nr. 5-N-6 „Dėl policijos veiklos užkardant vandališkus veiksmus ir kitas neteisėtas veikas, susijusias su nacistinių ar komunistinių simbolių naudojimu“.

liu nusikaltimų latentišku, nes, teisėsaugos institucijoms funkcionuojant efektyviai ir tinkamai, įtraukiant į nusikalstamumo prevenciją ir kontrolę bendruomenės narius, gyventojų pasitikėjimas teisėsaugos institucijomis auga ir *vice versa*.

Taip pat *pažymėtina* ir *žmogaus teisių apsaugos problema*, kuri taip pat sietina su žema teisėsaugos institucijų veiklos kokybe. Pareiga atlikti funkcijas tokiu būdu, kad tai nedarytų neigiamos įtakos žmogaus teisių apsaugai, įtvirtinta daugelio nacionalinių teisės aktų, skirtų teisėsaugos institucijų veiklai reglamentuoti, nuostatose. *Pavyzdžiui*, palyginti plačiai žmogaus teisių ir laisvių apsaugos nuostatos detalizuojamos Kriminalinės žvalgybos įstatymo²⁶¹ 5 straipsnyje, kuriame įtvirtinta ne tik kriminalinės žvalgybos subjektų pareiga nepažeisti žmogaus teisių ir laisvių ir jas riboti tik įstatymų nustatyta tvarka, siekiant visuomenės ir valstybės saugumo užtikrinimo, tačiau ir draudimas diskriminuoti asmenis, į kuriuos nukreipti kriminalinės žvalgybos veiksmai, provokacijos draudimas, kriminalinės žvalgybos objekto teisė skųsti kriminalinės žvalgybos veiksmus ir kt.

Nepaisant to, žmogaus teisių apsaugos problema išlieka itin opi ypač tose institucijose, kurių veikla nėra atvira visuomenei. *Pavyzdžiui*, kaip pabrėžia M. Jokubauskas, „atlikta Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ir Europos Žmogaus Teisių Teismo bylose išnagrinėtų Lietuvos Respublikos įkalinimo įstaigų darbuotojų veiksmų vertinimo statistinė bei empirinio tyrimo būdu gautų duomenų analizė atskleidžia padėtį, kuri netenkina nei tarptautiniu bei nacionaliniu lygiu žmogaus teisių apsaugą vykdančių stebėtojų, nei Kalėjimų departamentui prie Teisingumo ministerijos priklausančiose laisvės atėmimo įstaigose bausmę atliekančių asmenų“²⁶².

Šioms problemoms spręsti būtina didinti institucijų veiklos viešumą ir atskaitingumą.

Kriminalinių procesų kontrolės neveiksmingumas kaip neefektyvios nusikalstamumo prevencijos padarinys. Galiausiai išskirtina palyginti plati kriminalinių procesų kontrolės neefektyvumą lemiančios prob-

261 Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 122-6093.

262 Jokubauskas, M. Pataisos įstaigų personalo veiklos humanizavimo prielaidos atsižvelgiant į tarptautinius teisinius standartus. *Jurisprudencija*. 2007, 12(102), p. 88.

lemos, kurios atsirado dėl netinkamos ir neveiksmingos nusikalstamumo prevencijos. Neabejotinai kriminalinių procesų kontrolė yra tiesiogiai veikiama nusikalstamumo prevencijos kokybės. Kuo neveiksmingesnė yra nusikalstamumo prevencija, tuo sunkiau kontroliuoti tolesnį kriminalinių procesų vyksmą, neįveikus jų sąlygų ir priežasčių.

Iliustratyviausias tokios neefektyvios prevencijos pavyzdys, dėl kurio neįmanoma užtikrinti kriminalinių procesų kontrolės, yra situacija Vilniaus romų taborė, kuris yra didžiausia romų susitelkimo vieta Baltijos šalyse. Vilniaus romų taboras plačiai žinomas kaip prekybos heroinu centras²⁶³, tačiau dėl bendruomenės specifikos ir neefektyvios nusikalstamumo prevencijos kriminalinių procesų kontrolė taborė išlieka visiškai neveiksminga. Po plačiai žiniasklaidoje 2015 m. vasarą nuskambėjusio įvykio, kai per savaitę nuo perdozavimo romų taborė įsigyto didesnės koncentracijos heroino mirė 9 nuo narkotinių medžiagų priklausomi asmenys²⁶⁴, imtasi intensyviai vykdyti situacinės prevencijos priemonės – buvo tikrinamas kiekvienas asmuo, atvykstantis į romų taborą.

Tačiau šios prievartinio pobūdžio prevencijos priemonės nedavė jokio konkretaus rezultato. Dėl neefektyvios romų integracijos, faktiškai netaikomų pagalbos ir įtikinėjimo nusikaltimų prevencijos priemonių tinkamai kontroliuoti kriminalinių procesų romų taborė yra praktiškai neįmanoma. Su panašiomis tendencijomis, susijusiomis su sudėtinga tautinių mažumų integracija ir dėl to apsunkinta kriminalinių procesų kontrole tokiose bendruomenėse, susiduriama ir kitose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, pavyzdžiui, Vengrijoje²⁶⁵.

263 Vilniaus romų taboras. Prieiga internete: https://lt.wikipedia.org/wiki/Vilniaus_taboras

264 Vilniuje nuo heroino perdozavimo mirė jau devintas narkomanas. *Straipsnis interneto dienraštyje 15min.lt, 2015 m. liepos 31 d.* Prieiga internete: <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nusikaltimaiirnelaimes/vilniuje-nuo-heroino-perdozavimo-mire-jau-devintas-narkomanas-59-519137>

265 Pavyzdžiui, 2006 m. Vengrijoje pagarsėjo įvykis, kai vyriškis netyčia partrenkė romų tautybės merginą ir, išlipęs iš automobilio, buvo nužudytas romų tautybės vaikinių grupės. Straipsnio autorius šį incidentą sieja su radikalios dešinėsios pakraipos politikos veikėjų veiklos suintensyvėjimu Vengrijoje, kas lėmė, kad buvo priimti keli diskriminaciniai teisės aktai. (Daniel, J. et al. *The Challenges of Central European Security: Critical Insights*. Brno, 2015, p. 32–40)

Manytina, jog šią problemą įmanoma spręsti tik kuriant konkrečias ir kryptingas prevencijos programas, skirtas konkrečiai situacijai spręsti, pavyzdžiui, orientuotas į konkrečią bendruomenę. Taip pat ypatingas dėmesys turi būti skiriamas ne prievartinėms situacinės prevencijos priemonėms, o socialinei pagalbai ir įtikinėjimui.

Taigi, reziumuotina, jog kriminaliniai procesai yra veikiami socialinės kontrolės, kuri gali būti skirstoma į formaliąją ir neformaliąją. Kriminalinių procesų kontrolę galima suvokti plačiąja prasme – pagal šią koncepciją, kriminalinių procesų kontrolės subjektai yra ne tik teisėsaugos institucijos, bet ir kitos valstybės institucijos ar visuomeninės organizacijos, kurių veikla daro ar gali daryti įtaką kriminaliniams procesams.

Siaurąja prasme kriminalinių procesų kontrolės subjektai yra VRM pavaldžios teisėsaugos institucijos, nes nusikalstamumo kontrolė yra jų prioritetas uždavinys. Taip pat kriminalinių procesų kontrolę, manytina, galima skirstyti į teisėkūros ir teisės taikymo stadijas. Teisėkūros stadijoje aktualiausia problema yra pernelyg silpna įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų suderinamumo ir veiksmingumo kontrolė.

Teisės taikymo stadijoje kriminalinių procesų kontrolės neefektyvumą lemia žema institucijų veiklos kokybė, dėl to nepasitikima institucijomis ir didėja nusikalstamumo latentiškumas. Institucijų veiklos kokybei gerinti būtina užtikrinti jų veiklos viešumą ir atskaitingumą bei didinti bendruomenių įtrauktį į kriminalinių procesų kontrolės veiksmus.

Kriminalinių procesų kontrolės efektyvumas priklauso ir nuo prevencijos veiksmingumo, todėl būtina skirti kiek įmanoma daugiau dėmesio kryptingoms ir į konkrečią problemą orientuotoms socialinės pagalbos ir įtikinėjimo pobūdžio socialinės prevencijos priemonėms.

3.1.3. NAUJŲ NUSIKALSTAMŲ VEIKŲ KONTROLĖS IR PREVENCIJOS MODELIŲ KŪRIMAS

Kuriant naujus nusikalstamų veikų kontrolės ir prevencijos modelius būtina laikytis mokslu pagrįstų metodų ir rekomendacijų. Visų pir-

ma pažymėtini nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės programų rengimo principai. A. Kiškis ir A. Kuodytė kaip būdingiausius principus išskiria programos kompleksiskumo, mokslinio pagrįstumo (turi būti atsižvelgiama į konkrečios teritorinės erdvės, laikotarpio, konkrečios nusikalstamumo rūšies priežastingumą), orientavimosi į plačią nusikalstamumo prevencijos subjektų sistemą principus. Papildomai taip pat išskirtini pagarbos kiekvieno subjekto teisėms ir laisvėms, teisėtumo, sistemiškumo, veiklos planingumo, lankstumo, efektyvumo, tęstinumo ir kiti principai.²⁶⁶

Rengiant nusikalstamumo prevencijos programas būtina laikytis tam tikrų etapų, kurie užtikrina prevencijos ir kontrolės veiklos efektyvumą. Kaip *pirmasis* išskirtinas problemos identifikavimo ir formulavimo etapas.

Tinkamas problemos nustatymas yra pirminė programos tikslingumo ir kryptingumo prielaida, kadangi programoje privalu tiksliai apibrėžti, kokių nusikalstamų veikų, kur, kada ir kokių asmenų atžvilgiu siekiama daryti prevencinį poveikį²⁶⁷.

Apibūdinant problemą, būtina užtikrinti, kad problema būtų suformuluota tiksliai ir konkrečiai, nusakytas jos mastas ir probleminio reiškinio pastovumas²⁶⁸. Žinoma, svarbus ir tinkamos apimties problemos pasirinkimas – problema turi būti pakankamai konkreti, nustatant ją galinčias paveikti prevencines priemones.

Programoje taip pat svarbu įvardyti problemos mastą ir veiksnius, idant būtų galima numatyti konkrečias jų įveikos galimybes. Kaip akcentuoja V. Justickis, „kiekvienos grupės nusikaltimai iš esmės skiriasi nuo kitų pagal svarbiausius parametrus, kiekviena reikalauja kitokių prevencijos priemonių, kiekvienos prevencija gali reikalauti kitokios organizacijos, kontrolės, vadybos ir pan.“²⁶⁹ Todėl akcentuotinas programų tikslumo ir kryptin-

266 Kiškis, A.; Kuodytė, A. Nusikalstamumo prevencijos programų rengimo Lietuvoje tyrimas. *Jurisprudencija*. 2012, 19(2), p. 773–774.

267 *Ibid.*, p. 774.

268 Justickis, V. et al. *Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programų ir priemonių veiksmingumo vertinimo metodika*. Vilnius, 2005, p. 4–5.

269 Justickis, V. et al. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008, p. 31.

gumo poreikis, *pavyzdžiui*, vadovaujantis kriminologinių žemėlapių (CM – crime mapping) metodika, tiksliai apibrėžiant asmenų grupes, į kurias orientuota programa, ir taip išvengiant prevencijos priemonių ir jų poveikio „išsisklaidymo“ efekto²⁷⁰.

Antrame etape nustatomi programos tikslai ir uždaviniai²⁷¹. Programos tikslas turi būti pakankamai konkretus ir atspindėti programoje keliamą problemą. Analogiškai uždaviniai turi sukonkretinti iškeltą tikslą. Itin svarbu ir tai, jog turi būti įmanoma pagal pasirinktus rodiklius išmatuoti, ar uždaviniai įgyvendinami, jei taip, ar jų įgyvendinimas yra kiekybiškai bei kokybiškai tinkamas.

Trečiasis programos kūrimo etapas – prevencijos priemonių parinkimas²⁷². Tuo tikslu turi būti išanalizuotos visos galimos ir pasirinktos konkrečiai problemai spręsti tinkamiausios prevencijos priemonės, atsižvelgiant į jų veiksmingumo potencialą. Toks pasirinkimas turi būti objektyvus, nes, pasak A. Kiškio ir A. Kuodytės, „subjektyvūs, besiremiantys sveiku protu, profesine patirtimi, moksliniais samprotavimais įvertinimai, kad tam tikra priemonė bus veiksminga, beveik visada yra klaidingi“²⁷³.

Todėl vienintelis svarus pagrindas spręsti, jog konkreti prevencijos priemonė bus veiksminga, yra daugkartinis sėkmingas jos taikymas, *pvz.*, ankstesnių programų metu. Toks vertinimo būdas gali būti probleminis, viena vertus, dėl sėkmingos konkrečių situacijų prevencijos stygiaus valstybėje, kai stinga praktinės prevencijos priemonių taikymo patirties.

Tiesa, tokiu atveju būtų galima remtis kitų valstybių patirtimi. Tačiau čia iškykla kita problema – jei programa orientuota į gana siauros ir konkrečios problemos sprendimą, tokia problema gali būti unikali arba bent jau būdinga būtent konkrečiam regionui ar valstybei, taip pat, atsižvelgiant į nusikalstamumo priežastingumo skirtumus skirtingose valstybėse, programa

270 Justickis, V. et al. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008, p. 32–34.

271 Kiškis, A.; Kuodytė, A. Nusikalstamumo prevencijos programų rengimo Lietuvoje tyrimas. *Jurisprudencija*. 2012, 19(2), p. 775.

272 *Ibid.*, p. 775.

273 *Ibid.*, p. 776.

būtų labiau paveikiama kitomis prevencijos priemonėmis. Sutiktina su V. Justickio nuomone, jog prevencijos veiklos dalyviams būtina sudaryti galimybę taikyti „platesnį pasaulyje gerai žinomų ir reguliariai taikomų situacinės prevencijos priemonių (instrumentų) ratą“²⁷⁴. Ypač svarbu skirti dėmesį toms priemonėms, kurios yra perspektyvios ir plačiai taikomos užsienio valstybėse, tačiau mažai taikomos Lietuvoje.

Tokios susiklosčiusios praktikos viena iš priežasčių yra prastas prevencijos subjektų informuotumas, kurį galėtų padėti pagerinti metodinės literatūros rengimas lietuvių kalba. Taip pat turėtų būti sukurta prevencijos subjektų kompetencijos vertinimo sistema, siekiant užtikrinti, jog prevenciją vykdytų tik kvalifikuoti pareigūnai.

Tolesnis etapas – programos vykdymo ir valdymo struktūros nustatymas²⁷⁵. Šis etapas yra itin reikšmingas, norint tinkamai koordinuoti programos vykdymą. Svarbu pasirinkti tinkamus ir kompetentingus nusikaltamumo kontrolės ar prevencijos subjektus, atsakingus už programos vykdymą. Dažniausiai programoje numatomos kelios skirtingo lygmens institucijos, *pavyzdžiui*, ministerija ir jai pavaldžios institucijos.

Programoje svarbu vengti kompetencijų „persidengimo“, situacijų, kai už tam tikro uždavinio įgyvendinimą paskirta atsakinga institucija neturi tam reikiamų įgaliavimų ar kai institucijai pavesta funkcija gali būti sėkmingiau įgyvendinama kitos, *pavyzdžiui*, jai pavaldžios institucijos (pvz., funkcija priskiriama VRM, nors geriausiai ją įgyvendintų Policijos departamentas).

Galutinis programos kūrimo etapas apima programos vykdymo veiksmingumo bei poveikio vertinimo kriterijų nustatymą²⁷⁶.

Kriterijai turi būti grindžiami objektyviais duomenimis, realūs, aiškiai, paprastai suformuluoti ir leidžiantys daryti palyginimus, įvertinti programos vykdymo sąnaudas ir gautus rezultatus.

Rodikliai, padedantys įvertinti programos veiksmingumą, turėtų ap-

274 Justickis, V. et al. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008, p. 36

275 Kiškis, A.; Kuodytė, A. Nusikalstamumo prevencijos programų rengimo Lietuvoje tyrimas. *Jurisprudencija*. 2012, 19(2), p. 776.

276 *Ibid.*, p. 776.

imti statistinius nusikalstamumo rodiklius ir rodiklius, atspindinčius įvairių kriminogeninių reiškinių būklę. Pasirinkti rodikliai privalo būti lengvai stebimi ir glaudžiai susiję su probleminiu reiškiniu²⁷⁷. Sutiktina su S. Justickajos nuomone, jog, norint tinkamai įvertinti nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programų veiksmingumą, būtina sukurti sklandžiai funkcionuojančią nusikaltimų prevencijos informacinę sistemą, kurią sudarytų trys posistemės – *kriminologinė-informacinė (informacija apie nusikalstamumą šalyje)*, *metodinė-informacinė (informacija apie veiksmingus nusikaltimų prevencijos metodus ir jų charakteristikas)*, *vadybinė-informacinė (informacija apie nusikaltimų prevencijos subjektų charakteristikas)*²⁷⁸.

Apibendrinant pasakytina, jog pirmasis nusikalstamumo prevencijos ar kontrolės programos etapas – problemos identifikavimas ir formulavimas. Problema formuluotina tiksliai ir konkrečiai, turi būti apibūdintas jos mastas ir probleminio reiškinio pastovumas, taip išvengiant prevencijos priemonių ir jų poveikio „išsisklaidymo“ efekto.

Antrame etape nustatomi programos tikslai ir uždaviniai, kurių įgyvendinimą būtų įmanoma išmatuoti.

Trečiasis programos kūrimo etapas – prevencijos priemonių parinkimas. Prevencijos veiklos dalyviams būtina sudaryti galimybę taikyti daugiau prevencijos priemonių, kartu keliant prevencijos subjektų kvalifikaciją.

Ketvirtasis etapas – programos vykdymo ir valdymo struktūros nustatymas. Programoje svarbu vengti kompetencijų „persidengimo“, situacijų, kai atsakinga institucija neturi tam reikiamų įgalingimų ar kai institucijai pavesta funkcija gali būti sėkmingiau įgyvendinama jai pavaldžios institucijos.

Galutinis programos kūrimo etapas apima programos vykdymo veiksmingumo bei poveikio vertinimo kriterijų nustatymą. Kriterijai turi būti grindžiami objektyviais duomenimis, realūs, aiškiai, paprastai suformuluoti ir leidžiantys daryti palyginimus, įvertinti programos vykdymo sąnaudas ir gautus rezultatus. Taip pat, norint tinkamai įvertinti nusikals-

277 Justickis, V. et al. *Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programų ir priemonių veiksmingumo vertinimo metodika*. Vilnius, 2005, p.5–6.

278 Justickaja, S. *Pasiūlymai dėl nusikaltimų prevencijos subjektų prevencinės informacijos tvarkymo koncepcinio modelio*. Vilnius: Teisės institutas, 2011, p. 3.

tamumo kontrolės ir prevencijos programų veiksmingumą, būtina sukurti sklandžiai funkcionuojančią nusikaltimų prevencijos informacinę sistemą, kurią sudarytų kriminologinė-informacinė, metodinė-informacinė ir vadybinė-informacinė posistemės.

3.2. PAVIENIŲ KRIMINALINIŲ PROCESŲ KONTROLĖS VADYBA

Šiuolaikinis nusikalstamumas, veikiamas globalizacijos procesų, verčia ieškoti naujų jo įveikos galimybių. Todėl, užbaigiant šį skyrių, tikslinga aptarti kai kurių kriminalinių procesų kontrolės ypatumus. Tuo tikslu pasirinkti keturi pavyzdžiai, kuriuos tikslinga aptarti – *šešėlinė ekonomika, korupcija, prekyba žmonėmis ir smurtas artimoje aplinkoje*. Šie pavyzdžiai pasirinkti dėl jų išskirtinio aktualumo Lietuvai.

Šešėlinės ekonomikos problema Lietuvoje, kaip ir kitose Baltijos šalyse, aktuali dėl geopolitinės padėties – *pavyzdžiui*, dėl prekių kainų skirtumų didėja kontrabandos mastai. Visuomenė linkusi pateisinti šešėlinės ekonomikos egzistavimą, o toks požiūris sietinas jų su netinkama mokesčių sistema ir gyventojų nepasitenkinimu gyvenimo kokybe.

Korupcijos problemos Lietuvoje aktualumą liudija didelis jos latentškumas ir minėtieji 2011 m. tyrimo duomenys, iš kurių matyti, jog Lietuvos gyventojai korupciją įvardija kaip vieną aktualiausių viešojo saugumo problemų²⁷⁹.

Korupcijos problema, kaip ir prekyba žmonėmis, sietina su padidėjusia dėl globalizacijos tarptautinių organizuotų nusikalstamų grupių įtaka. Tai akcentuojama ir Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 programoje, kur pabrėžiama, jog pagrindiniai Lietuvos organizuotų nusikalstamų grupuočių bruožai yra lyderystė Baltijos jūros valstybių regione, tarpininkavimas tarp Rusijos Federacijos ir ES valstybių narių nusikalstamų grupių, tarptautinis mobilumas, naudojimasis pažangiausiomis informacinėmis ir ryšių technologijomis, disponavimas dideliais finansiniais ištekliais, didelė ko-

279 Vileikienė, E. *Lietuvos gyventojų požiūris į teisės saugos institucijas ir viešojo saugumo būklės vertinimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2012, p. 7.

rupcinė įtaka²⁸⁰.

Galiausiai aptariama ir smurto artimoje aplinkoje prevencijos problematika, atsižvelgiant į 2011 m. pasikeitusį reglamentavimą ir jo rezultatus.

3.2.1. ŠEŠĖLINĖS EKONOMIKOS MAŽINIMO PRIEMONĖS

Šešėlinės ekonomikos augimą lemia tokie ekonominiai veiksniai kaip sparčiai mažėjantis bendrasis vidaus produktas, didėjantis nedarbo lygis, žymus šalies biudžeto pajamų sumažėjimas, kurie sutrikdo „šalies ekonominės ir socialinės politikos įgyvendinimo galimybes“²⁸¹. Šešėlinė ekonomika yra sudėtingas ir daugialypis reiškinys, kurį galima apibūdinti kaip „ekonominę veiklą, kuri vykdoma nesilaikant teisės aktų reikalavimų ir apribojimų, kai tokia veikla yra griežtai reglamentuojama ir reguliuojama“²⁸².

Šešėlinės ekonomikos veiksniai skirstytini į ekonominius, teisinius administracinius ir socialinius psichologinius²⁸³. Vienas pagrindinių teisinių administracinių šešėlinės ekonomikos veiksnių laikytinas nepagrįstai didelis teisinio reguliavimo intensyvumas. Kai rinkos dalyvių laisvė yra pernelyg varžoma, nustatant nepagrįstus apribojimus, įvedant specialius reikalavimus, plečiant licencijuojamų veiklų sąrašą, šešėlinės ekonomikos mastai didėja. Šešėlinės ekonomikos augimą gali skatinti ir teisės aktų spragos, suteikiančios galimybę išvengti mokesčių mokėjimo, ir dažna teisės aktų kaita, apsunkinanti galimybę ūkinę veiklą vykdyti legaliai. Taip pat itin didelę reikšmę turi ir netinkamai suteikiamos administracinės paslaugos, pavyzdžiui, neįgyvendinamas vieno langelio principas, netinkamas informacijos suteikimas. Be to, šešėlinės ekonomikos augimui didelę įtaką turi socialinės apsaugos, užimtumo ir mokesčių politika.

280 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtos 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

281 Krumplytė, J. Šešėlinės ekonomikos veiksnių ir priežasčių tyrimas ekspertinio vertinimo metodu: Lietuvos atvejis. *Verslas, vadyba ir studijos*. 2009, p. 122.

282 *Ibid.*

283 *Ibid.*, p. 123.

Pirmuoju atveju šešėlinės ekonomikos mastai auga, kai nesiimama gyventojų užimtumo didinimo priemonių, gyventojams nėra suteikiamos pakankamos socialinės garantijos darbo santykiuose ar nedarbo atveju.

Antruoju atveju šešėlinės ekonomikos augimą skatina žymus vidutinio ir minimalaus šalies darbo užmokesčių atotrūkis, mokesčių administravimo sudėtingumas, nelankstumas ir neefektyvumas, nepakankamas švietimas ir informavimas mokesčių klausimais²⁸⁴.

Kaip pažymi A. Pocius, pagrindinė priežastis rutuliotis šešėlinei ekonomikai išsivysčiusiose šalyse yra aukštas apmokestinimo lygis (*pavyzdžiui, Vakarų Europoje apmokestinimo lygis gali siekti 40–50 proc. darbo užmokesčio*)²⁸⁵. Tačiau Lietuvos atveju ši problema yra itin aktuali, nes, lyginant su Vakarų Europos valstybėmis, pragyvenimo lygis Lietuvoje nėra aukštas. Pavyzdžiui, sunkiausiai akcizinės prekės įperkamos Bulgarijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje.

Tuo tarpu mažiausią vidutinio darbo užmokesčio dalį akcizinių prekių krepšeliui skiria tokios valstybės kaip Liuksemburgas, Danija, Vokietija. Pasak V. Žukausko, dideli skirtumai tarp akcizinių prekių įperkamumo yra nulemti vidutinio pragyvenimo lygio skirtumų – „mažesnis pragyvenimo lygis, kuris automatiškai lemia mažą prekių įperkumą, skatina gyventojus mažinti prekių ir paslaugų vartojimą arba ieškoti alternatyvų, taip pat – pigesnių prekių ir paslaugų šešėlinėje ekonomikoje“²⁸⁶.

Tačiau akivaizdu, jog vien tik administracinėmis teisinio reguliavimo priemonėmis pragyvenimo lygį paveikti sunku. Todėl reikia ieškoti kitų problemos įveikos teisinėmis priemonėmis galimybių.

Ekspertų teigimu, efektyviausios šešėlinės ekonomikos kontrolės priemonės būtų mokesčių mažinimas (šią priemonę nurodė 66,2 proc. tyrime dalyvavusių ekspertų), mokesčių įstatymų pastovumo užtikrinimas (46,8 proc. ekspertų), teisės aktų aiškumas, sumažinantis galimybę juos skirtin-

284 Krumplytė, J. Šešėlinės ekonomikos veiksnių ir priežasčių tyrimas ekspertinio vertinimo metodu: Lietuvos atvejis. *Verslas, vadyba ir studijos*. 2009, p. 127.

285 Pocius, A. Šešėlinės ekonomikos ir neoficialaus užimtumo būklės bei tendencijų įvertinimas Lietuvoje. *Lithuanian Journal of Statistics*. 2015, 54(1), p. 18.

286 Žukauskas, V. *Lietuvos šešėlinė ekonomika*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2012, p. 9.

gai interpretuoti (38,1 proc. ekspertų), sankcijų už teisės pažeidimus neišvengiamumas (30,8 proc. ekspertų)²⁸⁷.

Pažymėtina, jog Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama sankcijų už teisės pažeidimus neišvengiamumo užtikrinimui. Už šešėlinės ekonomikos kontrolę atsakingos institucijos, ypač svarbiausiosios jų – Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba prie VRM ir Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos – yra orientuotos į jau vykstančių procesų užkardymą ir sankcijų už juos taikymą. Šioms priemonėms ypatingas dėmesys skiriamas ir pagrindiniuose teisės aktuose – Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatyme²⁸⁸, Pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatyme²⁸⁹, Mokesčių administravimo įstatyme²⁹⁰ ir kt.

Tuo tarpu praktiškai vien tik 2003 m. Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje buvo numatytos tam tikros ekonominių ir finansinių nusikaltimų kontrolės priemonės, sietinos su realia šešėlinės ekonomikos prevencija, – orientuoti teisėsaugos institucijas, rengti prevencijos ir kontrolės priemonės ir taikyti jas nusikaltimams, kuriais valstybei, fiziniams ir juridiniams asmenims padaroma didelė materialinė žala²⁹¹:

– pinigų plovimas, sukčiavimai, turto pasisavinimas ar iššvaistymas ekonomikos srityje, netikrų pinigų gamyba ir realizavimas, kontrabanda, intelektinės nuosavybės teisių pažeidimai, mokėjimo kortelių klastojimas ir kompiuteriniai nusikaltimai;

– tobulinti teisėsaugos institucijų, atskleidžiančių ir tiriančių ekonomines ir finansines nusikalstamas veikas, sistemą, veiksmų koordinavimą, keitimąsi informacija, užtikrinti tinkamą bendradarbiavimą su atitinka-

287 Krumplytė, J. Šešėlinės ekonomikos veiksnių ir priežasčių tyrimas ekspertinio vertinimo metodu: Lietuvos atvejis. *Verslas, vadyba ir studijos*. 2009, p. 131.

288 Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 33-1250.

289 Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 64-1502.

290 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.

291 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

momis finansų ir kitomis institucijomis;

- tobulinti teisės bazę, reglamentuojančią ekonominių ir finansinių nusikaltimų prevenciją bei kontrolę, šalinti jos spragas ir valstybės institucijų veiklos trūkumus;

- plėtoti tarptautinį bendradarbiavimą, remti ir dalyvauti vidaus ir tarptautiniuose tyrimuose stebint bei analizuojant pinigų plovimo, kitų ekonominių ir finansinių nusikaltimų tendencijas, tarptautinę šių nusikaltimų prevencijos ir kontrolės praktiką;

- vykdant pinigų plovimo prevenciją, teikti informaciją ir mokyti visuomenę, valstybės tarnautojus, kaip pažinti pinigų plovimo apraiškas ir su jomis kovoti; tobulinti teisinį, administracinį pasirengimą atskleisti, tirti ekonominius ir finansinius nusikaltimus, vykdomus naudojantis kompiuteriais, telekomunikacijomis, falsifikuotomis mokėjimo kortelėmis, stiprinti tarpžinybinį ir tarptautinį bendradarbiavimą.

Tačiau reikia pažymėti, jog jokia naujesnė kovos su šešėline ekonomika strategija Lietuvoje nėra priimta, nors problema išlieka. Kartu 2003 m. programoje nėra akcentuojami tam tikri šiuolaikiniai šešėlinės ekonomikos probleminiai aspektai, nėra ir negali būti atsižvelgiama į dabartinę ekonominę ir socialinę situaciją. Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje nėra numatyta jokių konkrečių šešėlinės ekonomikos kontrolės priemonių.

Todėl darytina išvada, jog būtina priimti šešėlinės ekonomikos kontrolės strategiją, kurioje būtų numatytos kovos su šešėline ekonomika ir jos prevencijos priemonės, atsižvelgiant į šiuolaikines socialines ir ekonomines tendencijas.

Reziumuotina, jog šešėlinė ekonomika apibrėžtina kaip ekonominė veikla, kuri vykdoma nesilaikant teisės aktų reikalavimų ir apribojimų, kai tokia veikla yra griežtai reglamentuojama ir reguliuojama. Šešėlinės ekonomikos veiksniai skirstytini į ekonominius, teisinius administracinius ir socialinius psichologinius, kurie yra glaudžiai susiję. Pagrindiniai teisiniai administraciniai šešėlinės ekonomikos veiksniai yra nepagrįstai didelis teisinio reguliavimo intensyvumas, spragos teisės aktuose, suteikiančios galimybę išvengti mokesčių mokėjimo, ir dažna teisės aktų kaita, netinkamai suteikiamos administracinės paslaugos. Taip pat šešėlinės ekonomikos au-

gimui didelę įtaką turi netinkamai įgyvendinamos socialinės apsaugos bei mokestinės politikos priemonės. Efektyviausios šešėlinės ekonomikos kontrolės priemonės būtų mokesčių mažinimas, mokesčių įstatymų pastovumo užtikrinimas, teisės aktų aiškumas, sumažinantis galimybę juos skirtingai interpretuoti, sankcijų už teisės pažeidimus neišvengiamumas. Lietuvoje daugiausia dėmesio skiriama būtent pastarajai priemonei, tuo tarpu prevencinės priemonės yra įvardytos tik 2003 m. Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje. Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje nėra numatyta jokių konkrečių šešėlinės ekonomikos kontrolės priemonių.

Todėl darytina išvada, jog būtina priimti šešėlinės ekonomikos kontrolės strategiją, kurioje būtų numatytos kovos su šešėline ekonomika ir jos prevencijos priemonės, atsižvelgiant į šiuolaikines socialines ir ekonomines tendencijas.

3.2.2 KORUPCIJOS PREVENCIJA

Pasak J. Palidaukaitės, korupcijos užuomazgų randama dar asirų civilizacijoje, ką liudija bylos iš XII a. pr. Kr. datuojamo specialaus archyvo apie valdininkus, ėmusius kyšius.

Šiandien, „vystantis visuomenėms bei technologijoms, korupcija įgauna vis naujų formų“²⁹². Taigi, korupcija nėra vien šiuolaikinėms visuomenėms ir valstybėms būdingas reiškinys.

Antra, tai liudija, jog įmanomas tik sąlyginis korupcijos reguliavimas, nes visiškai šio reiškinio eliminuoti neįmanoma. Tačiau korupcijos žalos valstybei įverčiai išties dideli. *Pavyzdžiui*, finansų eksperto G. Nausėdos skaičiavimais, 2004 m. metinė kyšininkavimo kaina netgi viršijo į valstybės biudžetą surinkto pelno mokesčio sumą²⁹³.

Korupcijos problema viena opiausių ir Lietuvą lyginant su kitomis ES valstybėmis. *Pavyzdžiui*, 2014 m. atliktais tyrimų duomenimis, Danijoje,

292 Palidaukaitė, J. Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 26.

293 Palidaukaitė, J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 18, p. 64.

Suomijoje, Liuksemburge ir Švedijoje vos mažiau nei 1 proc. respondentų nurodė, kad iš jų buvo tikimasi kyšio, o žmonių, manančių, kad korupcija yra plačiai paplitusi, skaičius (atitinkamai 20 proc., 29 proc., 42 proc. ir 44 proc.), yra gerokai mažesnis už ES vidurkį.

Tenka apgailestauti, tačiau Lietuva kartu su Kroatija, Čekija, Bulgarija, Rumunija ir Graikija priskirta prie valstybių, atsiliekančių „ir pagal suvokimo, ir pagal faktinės korupcijos patirties rodiklius“²⁹⁴. Šioje valstybių grupėje nuo 6 iki 29 proc. respondentų nurodė, jog per pastaruosius metus jų buvo prašoma mokėti kyši arba iš jų to buvo tikimasi, o nuomonę, jog korupcija šalyje plačiai paplitusi, pareiškė net 84–99 proc. gyventojų.

Kartu pažymėtina, jog kaimyninė Latvija priklauso geresnių rezultatų pasiekusių valstybių grupei (kartu su Malta, Kipru ir Airija), kurios rezultatai pernelyg nesiskiria nuo ES vidurkio²⁹⁵. Tokie duomenys liudija, jog ilgą laiką Lietuvoje su korupcija buvo kovojama netinkamais ir neveiksmingais būdais.

2012 m. patvirtintoje Nacionalinio saugumo strategijoje korupcija įvardijama kaip viena pagrindinių vidaus rizikos grėsmių, kaip „kenkianti teisėtiems asmenų ir valstybės interesams, kompromituojanti įstatymo viršenybės principą, mažinanti piliečių tikėjimą demokratijos vertybėmis, demokratinėmis valdžios institucijomis ir mažinanti šalies patrauklumą užsienio investuotojams“²⁹⁶.

Vienas iš Nacionalinio saugumo strategijoje įvardijamų uždavinių yra kompleksinių kovos su korupcija ir korupcijos prevencijos priemonių, orientuotų į skaidrumo ir atsakomybės viešajame sektoriuje didinimą, teisėkūros ir sprendimų viešumą, nereikalingo reglamentavimo šalinimą, korupcijos nusikaltimų tyrimo ir sankcijų taikymo mechanizmų tobulinimą, įgyvendinimas (Strategijos 16.4.1 p.). Taip pat pažymėtina, jog „tradiciškai kova su korupcija remiasi „trimis banginiais“: *teisminių persekiojimu, ko-*

294 *Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui. ES kovos su korupcija ataskaita.* Briuselis, 2014, p. 6–7.

295 *Ibid.*, p. 6–7.

296 Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. XI-2131 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 76-3945.

*rupcijos prevencija ir antikorupcinio švietimu*²⁹⁷.

Dar 2003 m. Nacionalinėje nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje akcentuojama, jog korupcijos prevencija ir kontrolė pripažįstama prioritetine kryptimi ir jai keliami šie uždaviniai:

- tobulinti valstybės institucijų, vykdančių kovą su korupcija, sistemą ir antikorupcinę teisės bazę;

- sumažinti administracinės korupcijos galimybes tobulinant antikorupcinę teisės bazę, būtiną parengti tarnautojų ir pareigūnų tarnybinės etikos taisyklėms, kuriose būtų tiksliai reglamentuojamas tarnautojų elgesys atsižvelgiant į viešųjų ir privačių interesų derinimą;

- stiprinti valstybės valdymo sistemos, ypač teisėsaugos institucijų, atsparumą korupcijai;

- plėtoti visuomenės antikorupcinį švietimą, įtraukti visuomenę į kovą su korupcija, skatinti bendradarbiavimą su valstybės institucijomis antikorupcinėje veikloje;

- kelti valstybės tarnautojų profesionalumo lygį antikorupciniu aspektu, mokyti juos suteikiant žinių apie korupcijos kilmę ir padarinius, veiksmingus kovos būdus;

- siekti valstybės, verslo, kitų svarbių socialinių ir ekonominių sektorių skaidrumo;

- tobulinti teisės aktus, kurie reglamentuoja valstybės tarnautojų atleidimą iš valstybės tarnybos, kai valstybės tarnautojai savo neteisėtais veiksmais padarė žalą valstybės interesams ir dėl jų korupcinių bei kriminalinių ryšių kyla pagrįstų abejonių dėl jų patikimumo ir lojalumo valstybei.

Pažymėtina, jog vien kai kuriose šių uždavinių formuluotėse užprogramuota tokių uždavinių įgyvendinimo nesėkmė, nes uždavinių įgyvendinimo rezultatus pamatuoti sunku. Pavyzdžiui, uždavinių formuluotės, jog reikia didinti teisėsaugos institucijų atsparumą korupcijai ir įtraukti visuomenę į kovą su korupcija, yra pernelyg abstrakčios, labiau primenančios bendro pobūdžio ir savaime suprantamus tikslus, o ne konkrečius uždavinius, kurių įgyvendinimą būtų galima vertinti.

297 Palidauskaitė, J. Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 33.

Pagrindinis Lietuvos Respublikos teisės aktas, reglamentuojantis korupcijos prevenciją, yra Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas²⁹⁸, kuris yra pakankamai detalus ar net smulkmenišką teisės aktas. Įstatymo 3 str. numatytas korupcijos prevencijos tikslas – siekti, kad korupcija kuo mažiau trukdytų plėtoti ekonomiką, demokratiją, kurti socialinę gerovę, stiprinti nacionalinį saugumą, didinti viešųjų paslaugų teikimo kokybę.

Korupcijos prevencijos uždaviniai yra atskleisti ir šalinti korupcijos priežastis ir sąlygas, atgrasyti asmenis nuo korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų, teisinėmis, organizacinėmis, ekonominėmis ir socialinėmis priemonėmis sukurti tinkamą ir veiksmingą korupcijos prevencijos organizavimo, įgyvendinimo, priežiūros ir kontrolės mechanizmą, įtraukti į korupcijos prevenciją gyventojus, visuomenines organizacijas, skatinti skaidrų ir atvirą viešųjų paslaugų teikimą.

Taip pat kaip korupcijos prevencijos uždavinys numatytas realaus ir veiksmingo korupcijos prevencijos teisinio reguliavimo užtikrinimas, tačiau manytina, jog šis uždavinys yra perteklinis ir šalintinas.

5 straipsnyje išvardijamos korupcijos prevencijos priemonės, kartu nurodant, jog šis sąrašas nėra baigtinis. Kaip viena svarbiausių priemonių įvardytos antikorporcinės programos.

Tačiau manytina, jog toks įvardijimas yra klaidingas, nes antikorporcinė programa nėra korupcijos prevencijos priemonė, o teisinis instrumentas, kuriame tokios priemonės numatytos. Įstatymo 7 str. nurodoma, jog kovos su korupcija programos gali būti nacionalinės, šakinės, institucinės ir kitos. 2015 m. patvirtinus naują ir, tikėtina, efektyvių rezultatų duosiančią nacionalinę korupcijos programą, manytina, jog turėtų būti skiriama daug dėmesio šakinėms programoms kurti. Pagal įstatymo 12 str., korupcijos prevenciją vykdo Vyriausybė, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Specialiųjų tyrimų tarnyba ir kitos valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinės įstaigos. Vyriausybės funkcijos yra užtikrinti prevencijos priemonių įgyvendinimą ministerijose ir kitose pavaldžiose įstaigose, numatyti jų

298 Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 57-2297.

įgyvendinimui skirtas lėšas, rengti ir teikti Seimui tvirtinti Nacionalinę kovos su korupcija programą, taip pat teikti Seimui pasiūlymus dėl būtinos teisinės bazės kūrimo ir tobulinimo (13 str.).

Pažymėtina, jog šiame straipsnyje nėra įtvirtinta, manytina, viena pagrindinių Vyriausybės funkcijų – užtikrinti antikorupcinę veiklą vykdančių institucijų koordinavimą ir bendradarbiavimą. Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos kompetencija apima valstybės tarnautojų etikos problemų analizę, pasiūlymų dėl antikorupcinių teisės aktų priėmimo ir tobulinimo teikimą, prevencijos priemonių įgyvendinimą kartu su kitomis valstybės ar savivaldybių įstaigomis (14 str.). Specialiųjų tyrimų tarnybos (toliau – STT) funkcijos apima dalyvavimą rengiant Nacionalinę kovos su korupcija programą, pasiūlymų dėl teisės aktų priėmimo ir tobulinimo teikimą, prevencijos priemonių įgyvendinimą, dalyvavimą Vyriausybei vykdant valstybės ar savivaldybių įstaigų veiklos koordinavimo bei kontrolės korupcijos prevencijos srityje funkcijas (15 str.).

Pažymėtina, jog pastaroji funkcija įstatyme nėra nurodyta kaip Vyriausybei pavesta vykdyti.

Antra, apibrėžiant STT funkcijas, nėra akcentuojama, jog ši institucija taip pat vykdo ir korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų ikiteisminį tyrimą, todėl vykdo ir negatyviąją prevenciją. STT veikla taip pat reglamentuojama specialiaame įstatyme²⁹⁹, kur ši institucija apibūdinama kaip Respublikos Prezidentui ir Seimui atskaitinga, statutiniaus pagrindais veikianti valstybės teisėsaugos įstaiga, kuri atskleidžia ir tiria korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas, rengia ir įgyvendina korupcijos prevencijos priemones (2 str.). Įstatymo 7 str. įvardyti STT uždaviniai, kurie yra gana abstraktūs, – saugoti ir ginti visuomenę ir valstybę nuo korupcijos, vykdyti korupcijos prevenciją ir išaiškinimą.

Šie uždaviniai plačiau detalizuojami įstatymo 8 str., kur nurodyta, jog STT vykdo kriminalinę žvalgybą, atlieka ikiteisminį tyrimą, bendradarbiauja su kitomis teisėsaugos institucijomis, kaupia ir analizuoja informaciją apie korupciją ir jos pagrindus įgyvendina korupcijos prevencijos ir kitas priemones, ne rečiau kaip dvyliką per metus teikia ataskaitas bei pasiū-

299 Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 41-1162.

lymus Prezidentui ir Seimo Pirmininkui.

Grįžtant prie Korupcijos prevencijos įstatymo, jo 16 str. nuostatos, reglamentuojančios kitų valstybės ir savivaldybių bei nevalstybinių įstaigų teises, yra dar nesklandesnės. Pavyzdžiui, *inter alia* nurodoma, jog šios įstaigos turi teisę nedelsdamos šalinti korupcijos prevenciją reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų pažeidimus ir nesudaryti savo veiksmais ar neveikimu sąlygų korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms. Taigi, šiuo atveju įstaigų pareigos nepagrįstai įvardijamos kaip teisės.

Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (toliau – GRECO) Lietuvos vertinimo ataskaitoje konstatuojama, jog pagrindinė blogų kovos su korupcija rezultatų problema yra ne įstatymų bazė, bet prastas atsakingų institucijų veiklos koordinavimas. Ataskaitoje akcentuojama, jog „valdžios institucijos turėtų ne siekti priimti daugiau naujų ar taisyti esamus teisės aktus, o užtikrinti, kad esami teisės aktai būtų tinkamai suprasti ir įgyvendinami“³⁰⁰. Ataskaitoje pažymima, jog teisėsaugos institucijų veikla yra gana uždara, todėl gyventojų pasitikėjimas institucijomis yra mažas. Taip pat pažymima, jog Lietuvoje dedama nepakankamai pastangų teisės aktams įgyvendinti, todėl „kovos su korupcija taisyklės dažnai suvokiamos tik kaip papildoma biurokratinė priemonė, kuri turi būti įgyvendinta net nesusimąstant apie jos tikrąją paskirtį, arba kaip taisyklės, kurias galima paprasčiausiai apeiti“³⁰¹.

Lietuvoje nėra sklandžiai veikiančių skaidrumą ir kai kurių institucijų, pvz., teismų, nepriklausomumą užtikrinančių mechanizmų. Pagrindinė GRECO rekomendacija pagerinti korupcijos situacijai Lietuvoje yra stiprinti ir plėtoti institucijų bendradarbiavimą.

2015 m. vasarą žengtas išties didelis žingsnis dėl padėties pagerinimo – priimta 2015–2025 m. Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korup-

300 Lietuvos vertinimo ataskaita, priimta 66-ajame GRECO plenariniame posėdyje. Ketvirtasis vertinimo etapas. Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija. Strasbūras, 2014, p. 4.

301 Lietuvos vertinimo ataskaita, priimta 66-ajame GRECO plenariniame posėdyje. Ketvirtasis vertinimo etapas. Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija. Strasbūras, 2014, p. 7.

cija programa ir patvirtintas 2015–2019 m. tarpinstitucinis veiklos planas³⁰².

Šiame išsamiaame ir kompleksiškame dokumente įvardijamas pagrindinis siekis – užtikrinti ilgalaikę, veiksmingą ir kryptingą korupcijos prevencijos ir kontrolės sistemą, orientuojamasi į korupcijos sąlygų ir rizikos mažinimą, šalinimą, rizikos valdymą ir atsakomybės už korupcinio pobūdžio teisės pažeidimus įgyvendinimą.

Programoje *inter alia* pabrėžiamas korupcijos ryšys su pernelyg dideliu biurokratijos ir reglamentavimo mastu, sprendimų diskretiškumu ir atskaitingumo pusiausvyros nebuvimu.

Programoje įvardijamos prioritetinės sritys, kuriose korupcijos rizika didžiausia, tai:

- politinė veikla ir teisėkūra;
- teismų ir teisėsaugos institucijų veikla;
- viešieji pirkimai;
- sveikatos priežiūra ir socialinė apsauga;
- teritorijų planavimas, valstybinė statybų priežiūra ir atliekų tvarkymas;
- ūkio subjektų veiklos priežiūra; viešasis administravimas, valstybės tarnyba ir turto valdymas.

Pažymėtina, jog rengiamai programai didelę įtaką turėjo 2014 metais atliktas tyrimas „Lietuvos korupcijos žemėlapis 2014“³⁰³, kuris suteikė galimybę identifikuoti Lietuvos antikorupcinės politikos trūkumus ir privalumus, išsiaiškinti Lietuvos piliečių požiūrį į korupciją, jos formas, mastą ir prevencijos priemonių veiksmingumą.

Programoje taip pat detalai analizuojamos dažniausiai atskiruose sektoriuose pasireiškiančios korupcijos apraiškos ir vertinamas jų priežastingumas. Akcentuojama ir svarbi teisės aktų spraga, jog korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos požymių turinčios veikos, padaromos privačiame sektoriuje, yra nekriminalizuotos, todėl tikslinga „nustatyti korupci-

302 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 648 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos įgyvendinimo 2015–2019 metų tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo“. TAR. 2015-06-30, Nr. 10386.

303 Specialiųjų tyrimų tarnyba. Prieiga per internetą: <http://www.stt.lt/lt/menu/sociologiniai-tyrimai/>

jos viešajame ir privačiame sektoriuose kriminalizavimo suderinamumą su Lietuvos prisiimtais tarptautiniais ir Europos Sąjungos įsipareigojimais dėl korupcijos viešajame ir privačiame sektoriuose ir parengti reikalingus teisės aktų projektus, rekomendacijas dėl praktinio normų taikymo³⁰⁴.

Taip pat svarbu atsižvelgti į tai, jog Lietuvos teisės instituto tyrime „Korupcija privačiame sektoriuje“³⁰⁵ nurodoma, kad nėra korupcijos privačiame sektoriuje apibendrinamosios norminės sąvokos, nėra ir tiesioginės oficialiosios statistikos apie šį reiškinį, o susistemintų duomenų apie jį niekas nekaupia.

Manytina, kad korupcija privačiame sektoriuje koreliuoja su korupcijos apraiškomis viešajame sektoriuje. Programoje taip pat įvardijamas jos strateginis tikslas – sumažinti korupcijos mastą, padidinti skaidrumą, atvirumą viešajame ir privačiame sektoriuose. Itin teigiamai vertintina, jog įvardijami konkretūs rodikliai, kurių siekiama³⁰⁶.

Uždaviniai taip pat tinkamai detalizuojami, apima konkrečiai apibrėžtas problemines sritis ir tų problemų įveikas. Programos įgyvendinimo užtikrinimui skirtas atskiras skyrius, kuriame pažymima, jog programos įgyvendinimą organizuoja ir kontroliuoja Vyriausybė, dalyvaujant STT (pastaroji institucija taip pat fiksuoja ir vertina programos rezultatų efektyvumą).

Programą pagal kompetenciją įgyvendina ministerijos, Specialiųjų tyri-

304 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 648 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos įgyvendinimo 2015–2019 metų tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo“. TAR. 2015-06-30, Nr. 10386.

305 Specialiųjų tyrimų tarnyba. Prieiga per internetą: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcija_privaciam_sektoriuje_LTI.pdf

306 Pavyzdžiui, įvardijami šie siekiai: kad Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2025 metais būtų ne mažesnis negu 70 balų (Lietuvos korupcijos suvokimo indeksas 2014 metais – 58 balai); 2025 metais Lietuvos respondentų (gyventojų, verslininkų, valstybės tarnautojų), nurodžiusių, kad kyšis padeda spręsti problemas, būtų ne daugiau kaip 33 proc. (2014 metų rezultatas – 55 proc., iš jų 69 proc. – gyventojų, 43 proc. – įmonių vadovų, 54 proc. – valstybės tarnautojų); 2025 metais Lietuvos respondentų (gyventojų, įmonių vadovų ir valstybės tarnautojų), teigiančių, kad per pastaruosius 5 metus jie davė kyšį, būtų ne daugiau kaip 10 proc. (2014 metų rezultatas – 31 proc., iš jų 45 proc. – gyventojų, 14 proc. – įmonių vadovų, 35 proc. – valstybės tarnautojų). Tokie siekiai yra labai konkretūs ir lengvai įvertinami.

mų tarnyba, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, Viešųjų pirkimų tarnyba, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos.

Nevyriausybinės organizacijos, suinteresuotos visuomeninės grupės ir privataus sektoriaus subjektai gali savo veiksmais prisidėti prie programos vykdymo, jos tikslų ir uždavinių pasiekimo. Taip pat konkrečiai reglamentuojamas programos rezultatų stebėsenos ir vertinimo procesas.

Reziumuojant pasakytina, jog, vertinant gyventojų apklausų duomenis ir kitus statistinius rodiklius, darytina išvada, jog Lietuvoje korupcijos problema yra itin opi. Nors Lietuvos nacionalinėje teisėje korupcijos kontrolė ir prevencija reglamentuojama palyginti smulkmeniškai, tačiau, kaip teigiama ir Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) Lietuvos vertinimo ataskaitoje, Lietuvoje susiduriama su institucijų veiklos nekoordinavimo, žemo bendradarbiavimo lygmens ir neintensyvios visuomenės įtrauktiems problemomis. 2015 m. vasarą žengtas išties didelis žingsnis dėl padėties pagerinimo – priimta 2015–2025 m. Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programa ir patvirtintas 2015–2019 m. tarpinstitucinis veiklos planas. Šiuose dokumentuose detaliam vertinami veiksniai, darantys įtaką atskirų sektorių korupcijai, aptariamos jų įveikos galimybės, atliekama detali ir kompleksiška statistinių duomenų analizė.

Programos uždaviniai taip pat tinkamai detalizuojami, apima konkrečiai apibrėžtas problemines sritis ir tų problemų įveikos galimybes, nustatyti aiškūs ir konkretūs rezultatų vertinimo rodikliai ir reglamentuota programos veiksmingumo stebėsenos procedūra.

Reikia manyti, jog naujoji Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija programa labai padės pagerinti korupcijos kontrolės ir prevencijos rezultatus. *Taip pat reikėtų akcentuoti* vieną svarbiausių programoje suformuluotų pasiūlymų – kriminalizuoti korupciją privačiame sektoriuje.

3.2.3. PREKYBOS ŽMONĖMIS PREVENCIJA

2003 m. Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programoje prekyba žmonėmis apibūdinama kaip „tarptautinio pobūdžio organizuoto

nusikalstamumo forma, pasaulyje suvokiama kaip vergijos forma ir pripažįstama vienu pagrindinių žmogaus teisių pažeidimu³⁰⁷.

Pažymėtina, jog prekyba žmonėmis dažniausiai vyksta tarp kaimyninių ar palyginti netoli viena nuo kitos esančių valstybių³⁰⁸.

Dėl Lietuvos geopolitinės padėties prekyba žmonėmis taip pat yra aktuali problema (ypač kaip prekybos žmonėmis tranzito valstybės), atsižvelgiant į Šengeno erdvės suteiktą galimybę nevaržomai kirsti valstybių sienas. Todėl 61 proc. prekybos žmonėmis aukų Europoje yra iš Balkanų ir buvusios Sovietų Sąjungos valstybių, *inter alia Lietuvos*³⁰⁹.

Kaip pažymima Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, šio reiškinio įvairiapusiškumas reikalauja koordinuotų nacionalinių ir tarptautinių tarpsektorinių ir tarpdisciplininių priemonių, kurių veiksmingumą užtikrintų kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo mechanizmas, ypač daug dėmesio skiriant rizikos grupėms (*pvz.*, vaikų namų auklėtiniais, gyventojams vietovėse, kur yra aukštas nedarbo lygis, ir pan.)³¹⁰.

Kaip savo daktaro disertacijoje pažymi R. Sirgedienė, „prekybos žmonėmis problemos įvairiapusiškumas lėmė, kad kovos su prekyba žmonėmis pastangas turi sutelkti viešojo valdymo (administravimo), privačiojo ir trečiojo, arba NVO sektorių, įvairių sričių (skurdo mažinimo ir socialinės apsaugos, švietimo ir mokslo, įdarbinimo, lyčių lygybės, žmogaus teisių ir darbuotojų teisių apsaugos, migracijos, organizuoto nusikalstamumo bei korupcijos kontrolės ir kt.) subjektai“³¹¹. Pasak R. Sirgedienės, prekybos žmonėmis koordinavimo srityje dažniausiai naudojami administracinio teisinio reguliavimo metodai – nurodymas, draudimas ir leidimas,

307 Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.

308 Global Report on Trafficking in Persons. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2014, p. 27.

309 The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 3.

310 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.

311 Sirgedienė, R. *Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo problemos administracinėje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 6.

taip pat retkarčiais pasitelkiami ir papildomi metodai – skatinimas ir rekomendacijos³¹².

Atkreiptinas dėmesys, jog prekybos žmonėmis koordinavimui gali būti taikomas ne tik imperatyvusis, bet ir dispozityvusis metodas, sudarantis galimybę pasirinkti alternatyvius elgesio variantus. Be to, modernizuojant prekybos žmonėmis koordinavimą, turi būti skatinamas administracinių sutarčių sudarymas, šitaip plėtojant ne tik vertikalius, bet ir horizontalius santykius viešojo administravimo srityje.

Kadangi už prekybą žmonėmis atsakingų institucijų yra daug, šio kriminalinio proceso užkardymo sėkmei didelę įtaką daro tinkamas institucijų veiklos koordinavimas. Kaip ir kitose srityse, čia susiduriama su institucijų bendradarbiavimo įgūdžių stokos ir uždarmo problema, be to, palyginti silpnu NVO sektoriumi.

Siekiant tinkamai spręsti kompleksiską prekybos žmonėmis problemą, pagalba aukoms ir jų apsaugos priemonės turi būti integruotos ir papildyti viena kita, neapsiribojant vien veikos kriminalizavimu ir griežtos baudžiamosios atsakomybės nustatymu. Itin svarbu skatinti pasirašyti bendradarbiavimo susitarimus, rengti strategijas, programas ir planus, kuriais remiantis būtų paskiriami nacionaliniai koordinatoriai, sudaromos koordinacinės grupės ir komisijos³¹³.

Šios priemonės ir jų svarba reglamentuojamos ir Tarptautinio migracijos politikos vystymo centro specialistų rekomendacijose³¹⁴. Valstybėse, kuriose skiriami kovos su prekyba žmonėmis koordinatoriai, paprastai jais būna „aukštas pareigas užimantys valstybės pareigūnai, kurie turėtų pakankamai galių efektyviai populiarinti nacionalines kovos su prekyba žmonėmis strategijas ir koordinuoti kovos su prekyba žmonėmis pastangas ir kurie šiai veiklai galėtų skirti visą darbo laiką“³¹⁵. Taip pat gali būti

312 Sirgedienė, R. ... 2012, p. 45.

313 *Ibid.*, p. 12.

314 Sirgedienė, R. Nacionaliniai kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo modeliai ir galimybės stiprinti nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis asmenų teisių apsaugą. *Societal Innovations for Global Growth*. 2012, 1(1), p. 55–56.

315 Sirgedienė, R. *Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo problemos administracinėje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 47.

steigiamos specialios institucijos kovai su prekyba žmonėmis koordinuoti.

Pavyzdžiu galėtų būti Austrijos federalinės vyriausybės 2004 m. sudaryta tarpžinybinės kovos su prekyba žmonėmis darbo grupė, kurios pagrindinės funkcijos yra parengti nacionalinį kovos su prekyba žmonėmis planą, vykdyti jo įgyvendinimo stebėseną, rengti ataskaitas³¹⁶. Analogiškos komisijos veikia ne tik Vakarų Europoje, bet ir Rytų Europos valstybėse, pavyzdžiui, Bulgarijoje, kur taip pat 2004 m. buvo sukurta nacionalinė kovos su prekyba žmonėmis komisija³¹⁷.

Latvijoje taip pat rengiamos kovos su prekyba žmonėmis prevencijos programos, siekiant situacijos tyrimų analizės, kovos su prekyba žmonėmis teisės aktų tobulinimo, prevencijos priemonių įgyvendinimo. Už daugelio uždavinių įgyvendinimą atsako Vidaus reikalų ministerija. 2010 m. kovo 3 d. ministro pirmininko potvarkiu Nr. 77 sudaryta tarpžinybinė nacionalinės prekybos žmonėmis prevencijos programos įgyvendinimo koordinavimo darbo grupė, kurios kompetencija apima institucijų ir organizacijų veiklos koordinavimą ir keitimąsi informacija³¹⁸. 2014 m. sausio 14 d. Latvijos Respublikos ministrų kabinetas patvirtino Vidaus reikalų ministerijos parengtą Nacionalinę kovos su prekyba žmonėmis 2014–2020 metais strategiją, kurioje numatytos 39 priemonės veiksmingai kovai su prekyba žmonėmis užtikrinti, į kurias, be kita ko, įeina ir informacinės kampanijos, švietimas ir kvalifikacijos tobulinimas bei pagalba nukentėjusiesiems.

Taip pat paminėtina, jog Lietuvoje prekybos žmonėmis prevencijos koordinavimo viešajame valdyme sistema nėra numatyta nei viename teisės akte, nenustatyta, kokia tvarka ši sistema turėtų būti organizuojama, todėl šis procesas išlieka fragmentiškas ir orientuotas į padarinius, o ne priežastingumą³¹⁹.

Reziumuojant Lietuvos situacijos apžvalgą ir kitų valstybių patirtį, darytina išvada, jog tikslinga įtvirtinti kovos su prekyba žmonėmis reglamentavimą specialiu teisės aktu, kur būtų konkrečiai nurodytos už koor-

316 Sirgedienė, R. ... 2014, p. 76.

317 *Ibid.*, p. 78.

318 *Ibid.*, p. 86.

319 Sirgedienė, R. *Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo problemos administracinėje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, p. 12.

dinavimą atsakingos institucijos ar pareigybės. Taip pat, remiantis Latvijos pavyzdžiu, tikslinga rengti į konkretų laikotarpį nukreiptas programas ar strategijas, kurios savo pobūdžiu ir kokybe prilygtų ankstesnės potemės skirsnyje aptartą Nacionalinės kovos su korupcija programą.

3.2.4. SMURTO ARTIMOJE APLINKOJE PREVENCIJA

Lietuvoje vien per pirmąjį 2016 metų pusmetį užregistruota daugiau nei 23 tūkst. pranešimų apie smurtą artimoje aplinkoje, tokių pranešimų kasmet vis daugėja. Nuo smurto kenčia kas trečia Lietuvos moteris. 2011 m. priėmus Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymą³²⁰, kuriuo nustatytas tikslas – efektyviai ginti asmenis nuo smurto artimoje aplinkoje, dėl jo žalos visuomenei priskiriamo prie visuomeninę reikšmę turinčių veikų, greitai reaguoti į iškilusią grėsmę, imtis prevencijos priemonių, taikyti apsaugos priemones ir teikti tinkamą pagalbą, efektyviai sustiprinta smurto artimoje aplinkoje kontrolė. Pagal šio įstatymo 3 str., apsauga nuo smurto artimoje aplinkoje grindžiama bendradarbiavimo, dalyvavimo, kompleksiško, prieinamo ir kokybės, solidarumo, tinkamumo, koordinavimo, teisėtumo, asmens teisių ir laisvių apsaugos, proporcingumo, humaniško, teisingumo, veiksmingumo, objektyvumo ir efektyvumo principais.

Vadovaujantis įstatymo 4 str., prevencijos priemonės įgyvendinamos pagal Vyriausybės ir jos įgaliotų institucijų parengtas programas. Taip pat sukonkretintos valstybės ir savivaldybių institucijų, įstaigų ir nevyriausybinų organizacijų vykdomos prevencijos priemonės. 5 str. įtvirtinamos priemonės, skirtos smurtą patyrusio asmens apsaugai užtikrinti (*inter alia* smurtautojo iškeldinimas bei įpareigojimas smurtautojui nesiartinti prie smurtą patyrusio asmens, nebendrauti, neieškoti ryšių su juo), kurios gali būti taikomos ir ikiteisminio tyrimo metu. 6 str. reglamentuojamas smurtą patyrusio asmens apsaugos užtikrinimo priemonių taikymas, įpareigo-

320 Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 72-3475.

jant policijos pareigūnus nedelsiant imtis priemonių ir reaguoti į užfiksuotą smurto artimoje aplinkoje įvykį.

Dar daugiau, įstatyme reglamentuojamos policijos pareigūnų funkcijos ir pareigos, užkardant smurtą artimoje aplinkoje, įtvirtinama pagalbos valdymo ir organizavimo sistema.

Taigi, galima teigti, jog šiuo metu Lietuvoje egzistuojanti smurto artimoje aplinkoje kontrolės ir prevencijos teisinė bazė yra tinkama – iš išskiriamų trijų smurto artimoje aplinkoje reguliavimo modelių – lygiateisės apsaugos, bendro reguliavimo Baudžiamajame kodekse ir didesnės apsaugos³²¹ – pasirinktas pastarasis modelis.

Tokia apsauga grindžiama tuo, jog „smurtaujama šeimoje, kuri turi sukurti integralumo ir saugumo apsaugos sąlygas. (...) remiamasi nuostata, jog smurtas šeimoje – ypač žalinga veika, kuria kėsiniama į tokį teisinį gėrį kaip gyvybė, saugumas, nuosavybė, šeimos garbė, taigi, tokiomis sąlygomis, kuriomis asmuo turi ypatingą teisę tikėtis apsaugos nuo kėsinimųsi į šiuos gėrius“³²². Be to, itin svarbus buvo Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso pakeitimas, kai pagal 140 str. 2 d. Baudžiamojon atsakomybės asmuo traukiamas nepriklausomai nuo nukentėjusiojo valios.

O anksčiau dėl nežymių sveikatos sutrikdymų, nepriklausomai nuo to, ar jie padaryti artimoje aplinkoje, ikiteisminis tyrimas buvo pradedamas tik esant nukentėjusiojo pareiškimui. Tai apsunkindavo kaltininko patraukimą baudžiamojon atsakomybėn (nukentėjusiajam atsiėmus pareiškimą, tyrimas būdavo nutraukiamas), taip pat lėmė ir neigiamą, ir atmetiną policijos pareigūnų požiūrį į smurto artimoje aplinkoje aukas, kurios kviesdavo policiją veikiau norėdamos pagąsdinti, įspėti smurtautoją, nei iš tikrųjų siekdamos patraukti jį atsakomybėn. Tokia smurto šeimoje specifika ir problema ne kartą akcentuota ir žiniasklaidoje³²³.

Dabartiniame teisiniame reguliavime šis trūkumas ištaisytas, todėl pa-

321 Vaigė, L. *Apsauga nuo smurto artimoje aplinkoje: psichinės prievartos problematika*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2013, p. 5.

322 Michailovič, I. Kai kurie smurto šeimoje problematikos aspektai. *Teisė*. 2012, 82, p. 32.

323 Respublika.lt. Smurtautojams bus riesta, o policijai? Prieiga internete: http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/nusikaltimai_ir_nelaimes/smurtautojams_bus_riesta_o_policijai/print.1

reigūnams privalu pradėti tyrimą nepriklausomai nuo nukentėjusiojo valios. Nors toks teisinio reglamentavimo poslinkis vertintinas itin teigiamai, tačiau reikėtų atsižvelgti ir į tai, jog, kaip akcentuojama Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje, Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymo įgyvendinimas atskleidė ypač didelį smurto artimoje aplinkoje latentįškumą. 2013 m. policija užregistravo 21615 pranešimų apie galimą smurtą artimoje aplinkoje (18 proc. daugiau negu 2012 m.) ir pradėjo 10015 ikiteisminių tyrimų (32 proc. daugiau negu 2012 m.). Tokie ir kiti³²⁴ duomenys rodo, jog smurto artimoje aplinkoje problema Lietuvoje dar vis išlieka itin opi³²⁵.

Manytina, jog smurto šeimoje kontrolę sustiprintų ne tik kompleksinė pagalba aukoms ir smurtautojams, tačiau ir papildomi policijos pareigūnų mokymai.

Apibendrinant pasakytina, jog 2011 m. priėmus Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymą, kuriuo užsibrėžtas tikslas siekti efektyviai ginti asmenis nuo smurto artimoje aplinkoje, dėl jo žalos visuomenei priskiriamos priemonės turinčių veikų, greitai reaguoti į iškilusią grėsmę, imtis prevencijos priemonių, taikyti apsaugos priemones ir teikti tinkamą pagalbą, efektyviai sustiprinta smurto artimoje aplinkoje kontrolė.

Šiame įstatyme detalios reglamentuojama bendradarbiavimo, dalyvavimo, kompleksiskumo, prieinamumo ir kokybės, solidarumo, tinkamumo, koordinavimo, teisėtumo, asmens teisių ir laisvių apsaugos, proporcingumo, humaniškumo, teisingumo, veiksmingumo, objektyvumo ir efektyvumo principais grindžiama apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje sistema, atitinkamai pakeistas Baudžiamasis kodeksas, įtvirtinus pozityviai

324 Eurostato duomenimis, 2011 m. 100 tūkst. gyventojų teko 6,6 nužudymo, ES vidurkis – 1,2 nužudymo. 2010 m. atlikto „Eurobarometro“ tyrimo duomenimis, 48 proc. gyventojų nurodė, kad jie asmeniškai pažįsta bent vieną moterį, nukentėjusią nuo bet kokios rūšies smurto, šis rodiklis kone dvigubai viršija visos ES rodiklį (25 proc.). 2013 m. atliktos gyventojų apklausos duomenimis, 45 proc. gyventojų svarbiausia viešojo saugumo problema nurodė smurtinius nusikaltimus.

325 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

vertintiną nuostatą, jog smurtautojas traukiamas atsakomybėn nepriklausomai nuo nukentėjusiojo valios.

Priėmus Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymą, nacionalinėje teisėje galutinai įtvirtintas didesnės apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje reguliavimo modelis. Tačiau smurto artimoje aplinkoje latentškumas dar vis išlieka palyginti didelis. Dėl šios priežasties turėtų būti skiriamas reikiamas dėmesys ne tik kompleksinio pobūdžio pagalbai smurto aukoms ir patiems smurtautojams, bet ir teisėsaugos institucijų pareigūnų kvalifikacijos kėlimui, akcentuojant darbo su smurtą artimoje aplinkoje patyrusiais asmenimis psichologinius aspektus.

4. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS VALSTYBĖS TERITORINIŲ SIENŲ LYGMENIU

Lietuvos geopolitinė padėtis lemia, jog valstybės sienai turi būti skiriama didelė apsauga. Per 2015 m. pirmąjį pusmetį užfiksuoti 96 Lietuvos Respublikos valstybės sienos pažeidimo atvejai, sulaikytas 151 sienos pažeidėjas, iš jų 16 grąžino kaimyninės valstybės. Lyginant pastarųjų metų duomenis, konstatuotina, kad valstybės sienos pažeidimų skaičius prie ES išorės sienos mažėja. Pavyzdžiui, prie sienos su Baltarusijos Respublika užfiksuota 21,3 proc. mažiau pažeidimų nei 2014 m., prie sienos su Rusijos Federacija pažeidimų skaičius taip pat mažėja (–21 proc.)³²⁶. Tačiau 28,9 proc. mažesnis užfiksuotų valstybės sienos pažeidimų ir praktiškai nepakitęs sulaikytų valstybės sienos pažeidėjų skaičius reiškia „nelegalios migracijos suintensyvėjimą kiekybine prasme – sulaikomos skaitlingesnės neteisėtų migrantų grupės“. Taip pat pažymėtina, jog pažeidimų skaičiaus mažėjimą labiausiai lėmė sienos apsaugos sustiprinimas tiek Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM (toliau – VSAT), tiek kitų institucijų pastangomis, ypač diegiant stebėjimo sistemas³²⁷.

Kaip teigiama Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje, vienas iš pagrindinių viešojo saugumo prie valstybės sienos rizikos veiksnių išlieka neteisėta migracija. Lietuvai tapus visateise Šengeno valstybe, sulaikomų neteisėtai valstybės teritorijoje esančių ar per ją bandančių vykti užsieniečių skaičius padidėjo. Daugeliui nelegalių migrantų Lietuva vis dar yra tranzito valstybė pakeliui į Vakarų Europos ar Skandinavijos valstybes.

326 *Teminė apžvalga. Situacijos prie valstybės sienos analizė. 2015 metų pusmetis.* Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2015, p. 2.

327 *Ibid.*, p. 4.

Daug nelegalių migrantų į Lietuvą atvyksta iš Baltarusijos Respublikos, todėl reikšmingas žingsnis būtų Lietuvos ar ES vardu su Baltarusijos Respublika sudaryti asmenų grąžinimo (readmisijos) sutartį³²⁸. Šengeno zonoje valstybių narių piliečiai gali nevaržomai keliauti be vizų ir pasienio patikrinimo procedūrų nepriklausomai nuo kelionės tikslų³²⁹. Tai gali tapti svarbiu iššūkiu nacionaliniam ir regioniniam saugumui, nes didėja ir organizuotų nusikaltamų grupių mobilumas bei tarptautiškumas. Dar didesne problema tampa imigrantai iš trečiųjų šalių. Dėl Sirijos konflikto Europa susidūrė su beprecedente pabėgėlių krize³³⁰. Nors su didžiausiais iššūkiiais šios krizės akivaizdoje susidūrė Pietų Europos valstybės, tačiau ši demografinė krizė neabejotinai turės įtakos ir kitiems Europos regionams, taip pat ir Baltijos valstybėms. Kokybiškai naujų saugumo sprendimų verčia ieškoti ir augantis daugiakultūriškumas, kurį galima apibūdinti kaip etnokultūrinės sociumo fragmentacijos fenomeną – reiškini, kuris yra nukreiptas prieš kultūrą kaip tautiškumo apraišką ir paremtas liberalia kultūrinės įvairovės koncepcija³³¹.

Vienas iš daugiakultūriškumo padarinių – „sumuštinio civilizacijos“ (angl. *sandwich civilisation*) efektas, apibūdinantis postnacionalinę valstybę, kuri yra „konfederacija visiškai autonominių bendruomenių. Visos kartu paėmus, jos formuoja vieną elementą, bet to elemento viduje nesusilieja tarpusavyje, neišsiskverbia viena į kitą. (...) Valstybė sprendžia tik bendrus ir techninius klausimus“³³². Be abejo, kokybiška valstybės sienos apsauga šiems procesams nedarys įtakos, tačiau gali labai sumažinti neigiamus jų padarinius, pavyzdžiui, kontroliuojant neteisėtos migracijos srautus ir stiprinant ES išorinės sienos apsaugą.

328 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

329 Nedzinskas, E. Imigracijos įtaka visuomenės saugumui: teisiniai ir sociologiniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2007, 12(102), p. 81.

330 Kahdo, K.; Amireh, F. Pabėgėlių krizė – kas, iš kur ir kodėl? Prieiga internete: <https://europa.eu/eyd2015/lt/lithuaniangdo/posts/causesofrefugeeinflux>

331 Amilevičius, D.; Andrejevas, V. Daugiakultūriškumas saugios Europos kontekste: dabarties problematika, teoriniai modeliai ir ateities perspektyvos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2012, 8, p. 25.

332 *Ibid.*, p. 30–31.

Du trečdaliai valstybės sienos pažeidimų sietini su kontrabanda³³³. Neteisėtai įvežtos prekės mažina teisėtai veikiančių ir mokesčius mokančių asmenų pelną, už tokias prekes nemokami mokesčiai, todėl valstybės biudžetas praranda dalį pajamų, iškreipiami sąžiningos konkurencijos principai. Taip pat iš neteisėtos tarptautinės prekybos gaunamos pajamos naudojamos kitoms nusikalstamoms veikoms finansuoti. Kaip teigiama Viešojo saugumo plėtros programoje, šiuo metu vos devyniuose Lietuvos pasienio kontrolės punktuose kroviniams automobiliams ir jais gabenamiems kroviniams bei konteineriams patikrinti naudojamos rentgeno kontrolės sistemos. Jų naudojimą būtina plėsti, siekiant didinti muitinio tikrinimo efektyvumą³³⁴. Pagrindinės kontrabandos priežastys yra kainų netolygumas, darbo rinkos nesuderinamumas, neoperatyvi muitinio tranzito procedūrų kontrolė, nepakankama prekybos įmonių, kitų ūkio subjektų finansinės veiklos kontrolė, nepakankamas visuomenės pilietiškumo ugdymas ir švietimas³³⁵. Nepaisant kontrabandos problemos kompleksiško, didelę įtaką jos sprendimui turi tinkamų valstybės sienos apsaugos priemonių nustatymas ir įgyvendinimas.

Aptariant viešojo saugumo užtikrinimo valstybės sienos apsaugos srityje problematiką, tikslinga aptarti pagrindinius valstybės sienos ir pasienio administracinių teisinių režimų bruožus, pagrindinės už valstybės sienos apsaugą atsakingos institucijos – Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM veiklos ypatumus bei pagrindinio valstybės sienos apsaugos prioriteto – ES išorės sienos apsaugos – įgyvendinimo prioritetus.

333 *Teminė apžvalga. Situacijos prie valstybės sienos analizė. 2015 metų pusmetis.* Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2015, p. 4.

334 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

335 Baltrūnienė, J.; Šarauskas, G. Kontrabandinių nusikalstamų veikų kriminalistinė charakteristika ir praktiniai šių nusikaltimų atskleidimo aspektai Lietuvoje. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka.* 2011, 6, p. 50–51.

4.1. VALSTYBĖS SIENOS IR PASIENIO TEISINĖS - ADMINISTRACINĖS SISTEMOS TOBULINIMAS

Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme kaip vienas viešojo saugumo politikos prioritetų įvardijama patikima, ES reikalavimus atitinkanti valstybės sienos kontrolė ir apsauga, ypatingą dėmesį skiriant ES išorinės sienos kontrolei ir apsaugai. Įstatymu turi būti nustatomi valstybės sienos ir pasienio teisiniai režimai bei reglamentuojamas valstybės sienos apsaugos organizavimas.

Valstybės sienos apsaugos administracinį teisinį režimą sudaro konstitucinės ir įstatymų teisės normos, kurios nustato valstybės sienos apsaugos administracinio teisinio režimo teisinius pagrindus. Taip pat valstybės sienos apsaugos srityje remiamasi ir tarptautinėmis teisės normomis, bendraisiais tarptautinės teisės principais, taip pat valstybės vidaus teisės normomis, reguliuojančiomis valstybės sienos apsaugos subjektų veiklą. Taip pat valstybės sienos apsaugos administracinį teisinį režimą sudaro teisinių priemonių, užtikrinančių teisės normų valstybės sienos apsaugos srityje įgyvendinimą, visuma bei valstybės sienos apsaugos administracinio teisinio režimo funkcionavimui skirto materialinio aprūpinimo teisinis mechanizmas.

Valstybės sienos apsaugos teisinis režimas užtikrina, jog asmenys laikytųsi valstybės sienos bei pasienio teisinių režimų, pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių. Valstybės sienos apsaugos administracinį teisinį režimą galima skirstyti į valstybės sienos, pasienio ir pasienio kontrolės punktų teisinius režimus.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra nei vieno straipsnio, skirto valstybės sienos apsaugai, išskyrus bendrųjų normų, reglamentuojančių valstybės teritorijos vientisumą ir nedalomumą³³⁶. Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis valstybės sienos apsaugos nuostatas, yra Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas³³⁷. Šio įstatymo

336 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

337 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 42-1192.

paskirtis yra nustatyti valstybės sienos ir pasienio teisinius režimus, reglamentuoti pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą. Įstatymo 1 str. 2 d. įtvirtinta nuostata, jog Lietuvos Respublikos valstybės siena yra neliečiama. Ši nuostata užpildo tam tikrą Konstitucijoje esančią spragą, būdama valstybės sienos apsaugos sistemos *grundnorm*. Įstatymo 2 str. valstybės siena apibrėžiama kaip linija ir šia linija einantis vertikalus paviršius, apibrėžiantis Lietuvos Respublikos teritorijos ribas sausumoje, žemės gelmėse, oro erdvėje, vidaus vandenyse, teritorinėje jūroje ir jos gelmėje.

Valstybės sienos apsauga apibūdinama kaip teisės aktų nustatytos priemonės, skirtos išvengti neteisėtų valstybės sienos ženklinimo pakeitimų, užtikrinti, kad fiziniai ir juridiniai asmenys laikytųsi valstybės sienos teisinio režimo, pasienio teisinio režimo ir pasienio kontrolės punktų veiklos taisyklių, užtikrinti kitus gyvybiškai svarbius asmenų, visuomenės ir valstybės interesus pasienio kontrolės punktuose ir vietose, kur galioja pasienio teisinis režimas. Valstybės sienos teisinis režimas apibūdinamas kaip teisės aktų nustatyta valstybės sienos nustatymo, žymėjimo ir kirtimo tvarka, valstybės sienos tvarkymas.

Pasienio teisinis režimas – valstybės sienos apsaugos užtikrinimas pasienio ruože ir teritorinėje jūroje, įstatymais ir kitais teisės aktais nustatant asmenų buvimo, taip pat kitokių jų teisių įgyvendinimo tvarkos bei elgesio taisykles. Įstatyme taip pat reglamentuojami pagrindiniai pasienio teisinio režimo ir pasienio kontrolės punktų veiklos teisiniai režimai, akcentuojant, jog pasienio režimo kontrolę atlieka Valstybės sienos apsaugos tarnyba (17 straipsnis), o pasienio kontrolės punktų veiklos teisinio režimo kontrolę įgyvendina pagal savo kompetenciją Valstybės sienos apsaugos tarnyba, muitinė ir kitos patikrinimą atliekančios institucijos.

Analizuojant Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo nuostatas, atkreiptinas dėmesys, jog jos yra palyginti neišsamios – apibūdinamos tik pagrindinės sąvokos ir nusakomos už valstybės sienos apsaugą atsakingų institucijų kompetencijos. Akcentuotina, jog aptariamas įstatymas priimtas dar 2000 m., kai Lietuvos Respublika dar nebuvo nei NATO, nei ES narė.

Akivaizdu, jog įstatymo priėmimo metu valstybės sienos apsaugos aktualijos ir problemos buvo visiškai kitos. Žinoma, įstatymas buvo ne kar-

tą keistas, koreguotas ir derintas su tarptautiniais ir ES teisės aktais, *inter alia* Šengeno konvencija. Tačiau dažni įstatymo pakeitimai ir korekcijos lėmė jo fragmentiškumą ir neišsprendė jo neatitikties to meto geopolitinėms tendencijoms problemos. Tiesa, nemažai aktualių valstybės sienos apsaugos nuostatų reglamentuojama ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme³³⁸, kuriame plačiau nusakoma šios institucijos kompetencija. Tačiau vėlgi diskutuotinas tokio teisinio reglamentavimo pasirinkimas – abu teisės aktai yra palyginti nedidelės apimties, todėl savaime peršasi loginė išvada, jog jie sujungtini į vieną – Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymą, kuriame būtų visos esminės valstybės sienos ir pasienio administracinius teisinius režimus reglamentuojančios nuostatos, papildomai būtina numatant šiuolaikines tendencijas, atitinkančias valstybės sienos apsaugos prioritetines kryptis (ypač ES išorinės sienos apsaugą) ir tikslus.

Taip pat pažymėtina, jog valstybės sienos apsaugos administraciniams teisiniams režimams aktualus kitas gana didelės apimties įstatymų įgyvendinamasis teisės aktas – Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado įsakymu patvirtinti Sienos kontrolės nuostatai³³⁹. Sienos kontrolės nuostatų paskirtis yra reglamentuoti sienos stebėjimo ir patikrinimų kertant valstybės sieną planavimą, organizavimą ir vykdymą Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ir jos struktūriniuose padaliniuose, organizuojančiuose ir įgyvendinančiuose tarnybos funkcijas jiems priskirtoje pasienio ruožo, teritorinės jūros dalyje, jūrų, oro uoste ar kitoje nustatytoje teritorijoje. Nuostatų 6 p. sienos kontrolės planavimas apibūdinamas kaip „kryptinga veikla, skirta organizuoti sienos stebėjimą, patikrinimus kertant sieną, vykdyti kitus sienos kontrolei keliamus tikslus bei uždavinius ar užtikrinti kitas tarnybos funkcijas“³⁴⁰.

Taip pat įvardijama, jog sienos kontrolės planavimą ir organizavimą užkardos veikimo teritorijoje sudaro rinktinės vado įsakymo dėl sienos kon-

338 Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848.

339 Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vado 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 4-116 „Dėl sienos kontrolės nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 21-988.

340 *Ibid.*

trolės rengimas, padėties užkardos veikimo teritorijoje įvertinimas, mėnesio pamainų grafiko sudarymas, pasienio sargybų pamainos darbo plano sudarymas bei pamainos tarnybinių žiniaraščių pildymas. Toliau sienos kontrolės nuostatuose detaliam reglamentuojami visi šie etapai, taip pat ir pasienio sargybų rūšys, atskiri jų tarnybos organizaciniai aspektai (*pavyzdžiui*, pasalos organizavimas, vaizdo ir (ar) signalizacijos sistemos operatoriaus kompetencijos ir t. t.). Analizuojant šį teisės aktą, labiausiai į akis krenta tai, jog jame labiau akcentuojami techniniai sienos kontrolės pareigūnų veiklos aspektai, tačiau išsamiau nereglamentuojami jų veiklos principai, teisės ir pareigos.

Pažymėtina, jog šių aspektų nereglamentuoja nei Valstybės sienos apsaugos tarnybos, nei Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas (pastarajame tik glaustai paminimi pagrindiniai Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos principai). Todėl, jei būtų įgyvendinamas pasiūlymas reformuoti šios srities teisinį reguliavimą, visas kertines nuostatas reglamentuojant viename modernizuotame Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme, rengiant jo projektą, į būsimo įstatymo nuostatas privalu įtraukti ir minėtus aspektus.

Reziumuojant pasakytina, jog valstybės sienos apsaugai aktualūs valstybės sienos apsaugos, pasienio ir pasienio kontrolės punktų administraciniai teisiniai režimai. Dabartinio teisinio reglamentavimo modernizavimo reikiamybę liudija tai, jog šiuo metu valstybės sienos apsaugos nuostatos reglamentuojamos dviejuose pagrindiniuose dokumentuose: Valstybės sienos ir jos apsaugos ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymuose, kuriuos būtų logiška ir tikslinga sujungti į vieną.

Taip pat privalu atsižvelgti, jog minėtieji įstatymai priimti 2000 m., kai Lietuvos Respublika dar nebuvo nei NATO, nei ES narė, įstatymai buvo ne kartą keisti, koreguoti ir derinti su tarptautiniais ir ES teisės aktais, *inter alia* Šengeno konvencija, kas lėmė jų fragmentiškumą ir neišsprendė jų neatitikties to meto geopolitinėms tendencijoms problemos. Todėl būtų *tikslinga* priimti kokybiškai naują Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymą, kuriame būtų visos esminės valstybės sienos ir pasienio administracinius teisinius režimus reglamentuojančios nuostatos, papildomai būtina numatant šiuolaikines tendencijas atitinkančias valstybės sienos apsaugos prioritetines kryptis (ypač ES išorinės sienos apsaugą) ir tikslus.

4.2. VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLOS GERINIMO KRYPTYS

Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme konstatuojama, jog Valstybės sienos apsaugos tarnybos paskirtis – įgyvendinti valstybės sienos sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse apsaugą ir valstybės sienos kirtimo kontrolę, užkardyti ir reguliuoti pasienio incidentus. Valstybės sienos apsaugos tarnybos statusą, struktūrą, funkcijas, organizavimo pagrindus, finansavimą, pareigūnų teises ir pareigas nustato Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas³⁴¹. Įstatymo 2 str. įtvirtinta, jog VSAT paskirtis yra įgyvendinti valstybės sienos apsaugą ir jos kirtimo kontrolę, o karo metu – ginkluotųjų pajėgų sudėtyje ginti valstybę. Tuo tarpu valstybės sienos apsaugos politikos įgyvendinimui vadovauja ir ją kontroliuoja VRM. Taip pat reglamentuojama, jog VSAT savo veiklą grindžia teisėtumo, pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, pareigūno asmens laisvės ir statutinės drausmės derinimo, nuolatinės parengties, viešumo ir konfidencialumo derinimo principais, tačiau šių principų turinys nedetalizuojamas. Tame pačiame straipsnyje nurodoma, jog VSAT vykdo kriminalinę žvalgybą, valstybinę migracijos procesų kontrolę, turi teisę pradėti ir kontroliuoti ikiteisminius tyrimus.

Įstatymo 5 straipsnyje reglamentuojama, jog VSAT funkcijos yra:

- saugoti valstybės sieną;
- atlikti asmenų ir transporto priemonių, kertančių valstybės sieną, kontrolę;
- užtikrinti pasienio teisinį režimą ir pagal kompetenciją pasienio kontrolės punktų režimą;
- dalyvauti įgyvendinant valstybinę migracijos procesų kontrolę;
- dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką pasienio ruože;
- ginkluotųjų pajėgų sudėtyje ginti valstybę karo metu;
- dalyvauti tarptautinių organizacijų veikloje;

341 Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848.

– palaikyti nuolatinę parengtį atnaujinant pasienio tikrinimą prie vidaus sienos.

Taip pat pažymima, jog šis funkcijų sąrašas nėra baigtinis, be to, šiame straipsnyje nurodytas funkcijas VSAT įgyvendina veikdama viešai ir prireikus vykdo kriminalinę žvalgybą. Toliau įstatyme detalizuojami tarnybos įgaliojimai pagal straipsnyje reglamentuotas funkcijas. Tačiau neaišku, kodėl šiuo atveju išskiriamos tik kai kurios funkcijos.

Galbūt iš dalies ir suprantama, jog nebūtina detalizuoti, kaip karo atveju VSAT išitraukia į karinę gynybą, tačiau lieka visiškai neaišku, kodėl nedetalizuojamos kitos funkcijos, pavyzdžiui, kaip VSAT dalyvauja įgyvendinant migracijos procesų kontrolę. Įstatymo leidėjas 5 straipsnyje įtvirtino funkcijų sąrašą, kuris nėra baigtinis.

Tai suponuoja prielaidą, jog buvo išskirtos esminės ir svarbiausios VSAT funkcijos. Vis dėlto neaišku ir vargu ar pagrįstas yra vėlesnis tokių funkcijų detalizavimas pasirinktinai. Taip pat į įstatymą ne visai nuosekliai yra įterpti trys straipsniai: 7¹ straipsnis, kuriame reglamentuojama VSAT teisė gauti informaciją, 72 straipsnis, reglamentuojantis duomenų tvarkymą VSAT, ir 73 straipsnis, reglamentuojantis asmenų teisę gauti informaciją. Tačiau tokių nuostatų įterpimas tarp VSAT funkcijų daro tokį reglamentavimą nenuoseklų.

Taip pat pažymėtina, kad nėra nuoseklaus pareigūnų teisių ir pareigų reglamentavimo – nors itin plačiai reglamentuojami pareigūnų įgaliojimai įvairiose srityse, apibrėžiama jų atsakomybė, tačiau nėra įtvirtintos pagrindinės VSAT pareigūno teisės. Išsikius pastebėjimus dėl kai kurių nuostatų ir jų nesistemiškumo, taip pat išsakytina bendroji šio teisės akto kritika.

Visų pirma pasakytina, jog, kaip anksčiau buvo minėta, peršasi išvada, kad Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas turėtų būti integrali Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo dalis. *Antra*, šiame įstatyme nenumatyti VSAT veiklos prioritetiniai tikslai ir uždaviniai. Tiesa, šie klausimai yra aptariami VSAT nuostatuose³⁴², kuriuose iš esmės atkartojamos

342 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-556.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo normos, tačiau VSAT nuostatai tėra tik įstatymų įgyvendinamasis teisės aktas, turintis žemesnę nei įstatymo galią. Be to, tiek VSAT įstatymas, tiek nuostatai buvo priimti dar iki Lietuvai tampa ES nare. Po Lietuvos prisijungimo prie ES ir Šengeno erdvės, šių teisės aktų nuostatos buvo ne kartą keistos, tačiau tai nebuvo nei sisteminga, nei nuosekli, todėl nebuvo akcentuoti VSAT strateginiai tikslai.

Akcentuotina, jog nei VSAT įstatyme, nei nuostatuose nėra įtvirtintas prioritetas ES išorės sienos apsaugos tikslas, taip pat visiškai nėra atsižvelgiama į šiuolaikines geopolitines tendencijas.

Tai suponuoja būtinybę keisti VSAT veiklos teisinį reglamentavimą, VSAT veiklą reglamentuojant Valstybės sienos ir jos apsaugos, o ne atskirame VSAT įstatyme, numatant VSAT strateginius tikslus ir uždavinius (*inter alia* ir ES išorės sienos apsaugos prioriteta) įstatyme, suderinti įstatymo ir VSAT nuostatų normas, siekiant, jog nuostatuose nebūtų mechaniškai atkartojamos įstatymo normos, o būtų reglamentuojami tie VSAT veiklos klausimai, kurių įstatymo lygmeniu reglamentuoti netikslinga. Taip pat paminėtinos ir kai kurios praktinės VSAT veiklos problemos. *Visų pirma pažymėtina* daugeliui institucijų aktuali žmoniškųjų išteklių ir tinkamos tarnautojų kvalifikacijos problema.

Viena vertus, Lietuvai prisijungus prie Šengeno erdvės, sumažėjo pasienio su Lenkija ir Latvija kontrolė.

Kita vertus, Lietuva tapo Šengeno erdvės pasienio valstybe, todėl privalu sustiprinti ES išorinės sienos kontrolę. Pavyzdžiui, pasak J. Baltrūnienės ir G. Šarausko, „Lietuvai tapus ES nare kontrabanda, kaip socialinis reiškinys, neišnyko, o jos mastai nuo sienų liberalizavimo pradžios (...) pastebimai išaugo“³⁴³. Todėl, kaip teigia ir V. Andrejevas, „Lietuvos narystė Europos Sąjungoje reikalauja, kad išorinių sienų apsaugą ir pasienio patikrinimą atliktų profesionalus, turintis specialų pasirengimą personalas“³⁴⁴.

343 Baltrūnienė, J.; Šarauskas, G. Kontrabandinių nusikalstamų veikų kriminalistinė charakteristika ir praktiniai šių nusikaltimų atskleidimo aspektai Lietuvoje. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 6, p. 49.

344 Andrejevas, V. Būsimų pasieniečių įdarbinimo problemos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2012, 7, p. 23.

Tačiau pasieniečio profesija daugeliui būsimųjų studentų neatrodo perspektyvi, be to, dalis parengtų specialistų įsidarbina kitose struktūrose. Todėl šiuo metu stengiamasi daugiau dėmesio skirti absolventų įdarbinimui būtent VSAT ir studijų kokybei gerinti. Taip pat siekiama kelti jau dirbančių VSAT pareigūnų kompetenciją³⁴⁵.

Reziumuojant darytina išvada, jog egzistuoja būtinybė keisti VSAT veiklos teisinį reglamentavimą, VSAT veiklą reglamentuojant Valstybės sienos ir jos apsaugos, o ne atskirame VSAT įstatyme, numatant VSAT strateginius tikslus ir uždavinius (inter alia ir ES išorės sienos apsaugos prioritetą) įstatyme, suderinti įstatymo ir VSAT nuostatų normas, siekiant, jog nuostatuose nebūtų mechaniškai atkartojamos įstatymo normos, o būtų reglamentuojami tie VSAT veiklos klausimai, kurių įstatymo lygmeniu reglamentuoti netikslinga.

4.3. EUROPOS SĄJUNGOS IŠORINĖS SIENOS APSAUGOS GERINIMO TENDENCIJOS

Laisvas asmenų ir prekių judėjimas ES erdvėje, saugus ir greitas asmenų bei prekių judėjimas per ES išorės sienas yra vienas iš kertinių ES socialinio-ekonominio modelio ramsčių, sietinas su „nuolatiniu poreikiu tobulinti reguliacinę aplinką bei institucinę bazę“³⁴⁶. Pasak S. Greičiaus ir D. Seniutienės, „pasienio tikrinimo prie vidinių sienų atsisakymas neišvengiamai reiškia ir nacionalinio, ir viešojo saugumo deficitą, nes valstybės narės praranda svarbią nacionalinę priemonę, leidžiančią kontroliuoti į šalį per vidines sienas atvykstančius asmenis, nustatyti jų tapatybę“³⁴⁷. Kaip akcentuoja A. Kuksaitė, „saugumas iš esmės pasikeitė, kai sienos iš iš-

345 Andrejevas, V. Būsimų pasieniečių įdarbinimo problemos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2012, 7, p. 28.

346 *Veiksminga ES išorės sienų apsauga kaip Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai prioritetas ES iniciatyvų ir Lietuvos interesų kontekste. Tyrimo ataskaita*. Europos Sąjunga, 2012, p. 6.

347 Greičius, S.; Seniutienė, D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*. 2005, 73(65), p. 77.

orinių tapo vidinėmis³⁴⁸. Todėl šiam saugumo deficitui numatyta tam tikra kompensacinė sistema – įtraukti tam tikri kontrolės reikalavimai, tikslai, principai, mechanizmai, už vidaus saugumą atsakingų institucijų glaudesnio bendradarbiavimo formos³⁴⁹.

Tačiau kyla klausimas, ar veiksmingai šie mechanizmai įgyvendinami Lietuvoje, kur, kaip matyti, ES išorės sienos apsaugos prioritetas nenumatytas net pagrindiniuose valstybės sienos apsaugą reglamentuojančiuose įstatymuose.

Pasak D. Seniutienės, ES mastu išskiriamos dvi sienų kategorijos – vidaus ir išorės sienos³⁵⁰. Šengeno erdvės saugumui užtikrinti itin daug dėmesio turi būti skiriama išorės sienų apsaugos stiprinimui.

Tikslas ES mastu sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę buvo užsibrėžtas jau Amsterdamo sutartimi. Joje buvo numatytos reformos prieglobsčio, vizų, imigracijos ir išorės sienų kontrolės klausimais. Kaip teigia D. Seniutienė, „sutarties protokolu Šengeno *acquis* inkorporuotas į ES teisinę sistemą (*acquis communautaire*) ir tapo jos sudėtine dalimi“³⁵¹.

Romos sutartimi įtvirtintas nevaržomas mobilumas ir judėjimo laisvė yra viena pagrindinių ES piliečių privilegijų. ES palaipsniui sukūrė didelę nacionalinių valstybių sienomis neišskaidytą erdvę, suteikiančią galimybę ES piliečiams nevaržomai judėti be pasienio kontrolės. Tačiau skirtingų valstybių piliečių, tarpusavyje besiskiriančių tiek kultūriniais, tiek socialiniais kriterijais, laisvas judėjimas gali lemti didesnę nesaugumą, ypač valstybės, į kurią atvyksta tokie migrantai, atžvilgiu³⁵².

Šengeno erdvei priklausančiose šalyse yra sukurtas ir naudojamas integruotas sienų saugumo modelis. Šis modelis apima tam tikras veiklos sritis (dimensijas), kurios vadinamos keturiais filtrais. Į šias dimensijas

348 Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100), p. 48.

349 Greičius, S.; Seniutienė, D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*. 2005, 73(65), p. 78.

350 Seniutienė, D. Integruotas sienų saugumo modelis. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 170.

351 *Ibid.*, p. 171.

352 Seniutienė, D. Security and Mobility: The European Trends. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2013, 9, p. 235–236.

įeina veikla trečiojoje šalyje, kilmės ir tranzitinėse šalyse, dvišalis ir tarptautinis bendradarbiavimas, priemonės prie išorinių sienų ir tolesnis darbas teritorijos viduje³⁵³.

Pažymėtina, jog toks integruotas sienų saugumo modelis nėra įtvirtintas jokiuose nacionaliniuose teisės aktuose. ES integruotos išorinės sienos apsauga grindžiama Europos Tarybos 2010 m. vasarį priimta ES vidaus saugumo strategija. Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos „kuriant Europos saugumo modelį“ projekte atkreipiamas dėmesys į ES vidaus saugumo ir išorinės sienos apsaugos sąsajas³⁵⁴. Toliau ši koncepcija plėtotą sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo. Integruotos sienos apsaugos koncepcija suvoktina kaip „nacionalinių sistemų konvergencijos būdas, tam, kad užtikrintų asmenų bei prekių judėjimo per sieną kontrolės mechanizmus, kuriant laisvą, saugią bei teisingą teritoriją“³⁵⁵.

Šengeno erdvės išorinių sienų stiprinimas apima tiek fizines, tiek teises priemones. Kaip fizinės priemonės gali būti įvardytos naujų technologijų, stebėjimo įrangos diegimas. Teisinės priemonės – tai atsakomybės už neteisėtą sienos kirtimą sistema, griežtesnis vizų išdavimo režimas ar pan. Taip pat įdiegta Šengeno informacinė sistema, kurioje kaupiami duomenys apie nepageidaujamus ar ieškomus asmenis, dingusius daiktus ar panašiai³⁵⁶. A. Kuksaitė išskiria penkias esmines bendrosios politikos dėl integruoto išorinių sienų valdymo sudedamąsias dalis – bendrą teisinę bazę, bendrą veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo mechanizmą, bendrą integruotą rizikos analizę, ES mastu bendrai naudojamą įrangą ir darbuotojų apmokymą ja dirbti, naštos pasidalijimą tarp valstybių narių rengiantis prisijungti prie Europos sienos apsaugos pajėgų³⁵⁷. Kol kas Lietuvoje integruotos išorinių sienų apsaugos klausimai ne tik nere-

353 Greičius, S.; Seniutienė, D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*. 2005, 73(65), p. 80.

354 Seniutienė, D. Integruotas sienų saugumo modelis. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 175.

355 *Ibid.*, p. 176.

356 Seniutienė, D. Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 92–93.

357 Kuksaitė, A. Išorinių sienų apsauga kaip vidinio Europos Sąjungos saugumo garantas. *Jurisprudencija*. 2005, 78(70), p. 41.

glamentuojami nacionaliniuose teisės aktuose, bet ir nesusilaukė daugiau dėmesio ir mokslininkų darbuose. Pirmas ryškesnis postūmis šioje srityje sietinas su Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programa.

Vienas iš prioritetinių Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programoje numatytų tikslų – veiksmingos ES išorės sienos kontrolės užtikrinimas ir kelio neteisėtai migracijai bei neteisėtai tarptautinei prekybai užkirtimas³⁵⁸. Visi šio tikslo aspektai yra integralūs ir glaudžiai susiję, todėl galima teigti, jog numatytąjį tikslą galima įgyvendinti tik kompleksiškomis priemonėmis. Programoje taip pat nustatomi pagrindiniai uždaviniai, skirti šiam tikslui įgyvendinti.

Pirmasis toks uždavinys yra ES išorės sienos valdymo tobulinimas. Šis uždavinys gali būti įgyvendinamas, integruojantis į ES išorės sienų valdymo sistemą, diegiant modernias sienos stebėjimo sistemas prie valstybės sienos su Rusijos Federacija ir Baltarusijos Respublika bei jūros sienai stebėti ir užtikrinant jų tinkamą funkcionavimą, tobulinant ir modernizuojant patikrinimų kertant valstybės sieną procedūras bei stiprinant tarptautinį bendradarbiavimą.

Antrasis uždavinys apima neteisėtos migracijos prevencijos ir kontrolės stiprinimą. Šio uždavinio įgyvendinimui būtina gerinti institucijų, atsakingų už migracijos procesų kontrolę, sąveikumą, ypač keitimosi informacija srityje, ir bendradarbiavimą su kitomis ES valstybėmis narėmis ir trečiosiomis šalimis: didinti jų įgaliojimus bei gebėjimus reaguoti greitai, tinkamai ir reikiamomis priemonėmis; stiprinti išankstinę neteisėtos migracijos kontrolę, veiksmingai naudojant vizų išdavimo sistemą; mažinti galimybes piktnaudžiauti teisėtais migracijos būdais; užtikrinti veiksmingą užsieniečių grąžinimo į kilmės valstybes ar užsienio valstybes, į kurias jie turi teisę vykti, politikos įgyvendinimą, skatinti savanorišką grįžimą ir taip taupyti valstybės lėšas; plačiau skleisti informaciją apie užsieniečių teisėtos migracijos galimybes, atvykimo į Lietuvą, buvimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimo iš jos tvarką. Taip pat privalu plėtoti veiksmingą kovą

358 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

su neteisėta prekyba, stiprinant tiek nacionalinį, tiek regioninį koordinavimą ir kompetentingų institucijų sąveikumą, plečiant prevencinių priemonių, skirtų neteisėtai įvežtų prekių apyvartai kontroliuoti, taikymą ir kt.³⁵⁹

Kaip teigiama Viešojo saugumo 2015–2025 metų plėtros programoje, nuo 2013 m. pabaigos ES pradėjo veikti Europos sienų stebėjimo sistema (EUROSUR), kuri yra skirta ES valstybėms narėms ir Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie ES valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrai (FRONTEX) keistis informacija ir bendradarbiauti tarpusavyje siekiant nustatyti neteisėtos migracijos ir tarpvalstybinio nusikalstamumo atvejus ir užkirsti jiems kelią.

Vyriausybės nutarimu³⁶⁰ VSAT paskirta Nacionaliniu koordinavimo centru, skirtu veiklai koordinuoti, bendradarbiauti su visomis už ES valstybių narių išorės sienų stebėjimą atsakingomis institucijomis, taip pat su kitais nacionaliniais koordinavimo centrais ir FRONTEX, keistis informacija su šiomis institucijomis EUROSUR.

Stiprinant ES išorės sienos kontrolę, *būtina veiksmingai* išnaudoti šios sistemos galimybes³⁶¹. Tačiau stacionari ES išorės sienos stebėjimo sistema kol kas įdiegta tik kai kuriuose ES išorės sausumos sienos ruožuose su Rusijos Federacija ir Baltarusijos Respublika, kai kurių pasienio kontrolės punktų prieigose ir teritorinei jūrai stebėti. 2014 m. pabaigoje Lietuvoje stacionariomis stebėjimo sistemomis buvo kontroliuojama 32 proc. sienos, ES šorės sienos – 345 km. Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 m. programoje akcentuojama, jog valstybės sienos ruožuose, kuriuose įdiegiama sienos stebėjimo sistema, labai sumažėja valstybės sienos pažeidimų.

Pavyzdžiui, įdiegus tokias sistemas pasienyje su Rusijos Federacija, šiame pasienio ruože valstybės sienos pažeidimų skaičius 2010–2013 m. sumažėjo net 78 proc. Todėl programoje akcentuojamas siekis nuolat stiprin-

359 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682.

360 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gegužės 22 d. nutarimas Nr. 444 „Dėl Nacionalinio koordinavimo centro paskyrimo ir įgaliojimų suteikimo“.

361 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

ti turimas pajėgas, prie ES išorės sienos diegti šiuolaikines sienos stebėjimo sistemas, tobulinti jų panaudojimą atsižvelgiant į išorės ir vidaus rizikos veiksnių ir grėsmių pokyčius ir užtikrinti įdiegtų sienos stebėjimo sistemų veiksmingą funkcionalumą. Valstybės sienos ruožuose, kuriuose yra įdiegta stacionarių sienos stebėjimo sistemų, nuolatinis patruliavimas turi būti keičiamas operatyviu reagavimu į neteisėtus valstybės sienos kirtimo atvejus ir veiksmingu jų užkardymu³⁶².

Šiuo metu pasienio kontrolės punktuose sudaryta galimybė atlikti tik kai kurių valstybių išduotų elektroninių kelionės dokumentų su elektroninėmis apsaugos priemonėmis patikrinimus, nes nėra išplėtotą apsaugos elektroninių dokumentų tikrumą patvirtinančiais sertifikatais sistema. ES įgyvendinama „išmaniųjų sienų“ iniciatyva numato platų biometrinių identifikatorių ir elektroninių dokumentų naudojimą patikrinimams vykdyti pasienio kontrolės punktuose, pasitelkiant specialias pasienio tikrinimo programas ir sukuriant bendrą atvykimo ir išvykimo sistemą prie ES išorės sienų. Būtina tobulinti ir modernizuoti patikrinimo pasienio kontrolės punktuose procedūras ir aprūpinti VSAT pareigūnus naujais asmenų aptikimo, kelionės dokumentų patikrinimo ir transporto priemonių apžiūros įranga.

*Būtina toliau stiprinti bendradarbiavimą su Baltijos jūros regiono valstybių, užtikrinančių išorės sienų stebėjimą jūroje, pasienio apsaugos (pakrančių) tarnybomis, aktyviai dalyvauti FRONTEX veikloje, kituose ES ir Baltijos jūros regiono valstybių tarptautiniuose forumuose ir projektuose*³⁶³.

Apibendrinant pasakytina, kad pasienio tikrinimo prie vidinių sienų atsakymas pasirašius Šengeno konvenciją lemia viešojo saugumo valstybės viduje deficitą, todėl būtina užtikrinti tinkamą kompensacinių mechanizmų funkcionavimą. Kyla pagrįsta abejonė, ar veiksmingai šie mechanizmai įgyvendinami Lietuvoje, kur, kaip matyti, ES išorės sienos apsaugos prioritetas nenumatytas net pagrindiniuose valstybės sienos apsaugą reglamentuojančiuose įstatymuose.

362 Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. TAR. 2015-05-13, Nr. 7293.

363 *Ibid.*

Pirmas ryškesnis postūmis nacionalinėje teisėkūroje sietinas su Viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programa, kurioje kaip vienas prioritetinių tikslų įvardijamas veiksmingos ES išorės sienos kontrolės užtikrinimas ir kelio neteisėtai migracijai bei neteisėtai tarptautinei prekybai užkirtimas. Svarbu ir tai, jog VSAT paskirta Nacionaliniu koordinavimo centru, skirtu veiklai koordinuoti, bendradarbiauti su visomis už ES valstybių narių išorės sienų stebėjimą atsakingomis institucijomis, taip pat su kitais nacionaliniais koordinavimo centrais ir FRONTEX, keistis informacija su šiomis institucijomis EUROSUR. Stiprinant ES išorės sienos kontrolę, būtina veiksmingai išnaudoti šios sistemos galimybes.

Būtina tobulinti ir modernizuoti patikrinimo pasienio kontrolės punktuose procedūras ir aprūpinti VSAT pareigūnus naujausia asmenų aptikimo, kelionės dokumentų patikrinimo ir transporto priemonių apžiūros įranga. Reikia toliau stiprinti bendradarbiavimą su Baltijos jūros regiono valstybių, užtikrinančių išorės sienų stebėjimą jūroje, pasienio apsargos (pakrančių) tarnybomis, aktyviai dalyvauti FRONTEX veikloje, kituose ES ir Baltijos jūros regiono valstybių tarptautiniuose forumuose ir projektuose.

5. VIEŠOJO SAUGUMO UŽTIKRINIMAS EISMO SAUGUMO SRITYJE

Šiandien transportas tapo pagrindiniu įvairių ūkio šakų plėtros veiksmu, šalių ekonomikos varikliu ir ekonominio stabilumo garantu³⁶⁴. Remiantis pastarojo dešimtmečio gyventojų apklausų duomenimis, eismo saugumo problema Lietuvos gyventojų įvardijama kaip viena iš keturių svarbiausių šalies viešojo saugumo problemų. 2014 m. Lietuvoje užregistruoti 3325 eismo įvykiai, jų metu žuvo 265 žmonės, dar 3889 žmonės buvo sužeisti³⁶⁵. Eurostato duomenimis, lyginant Lietuvos ir kitų ES valstybių rodiklius, matyti, jog situacija mūsų šalyje buvo ir išlieka viena prasčiausių: 2014 m. Lietuvą pagal eismo įvykiuose žuvusių asmenų skaičių lenkė tik Latvija, panaši situacija buvo Rumunijoje ir Bulgarijoje³⁶⁶. Remiantis Europos Komisijos duomenimis, 2015 m. Europos Sąjungoje 1 milijonui gyventojų vidutiniškai teko 52 žuvusieji, o Lietuvoje – 83. Didesnis nei Lietuvoje žuvusių žmonių skaičius milijonui gyventojų 2015 m. buvo tik Latvijoje, Bulgarijoje ir Rumunijoje.

Nors situacija mūsų šalyje gerėja, tačiau, Lietuvos kelių policijos tarnybos duomenimis, nuo 2016 m. pradžios iki lapkričio mėn. pabaigos buvo užregistruoti 2768 eismo įvykiai, jų metu žuvo 162 žmonės ir 3310 žmonių buvo sužeista. Palyginti su 2015 metų tuo pačiu laikotarpiu, keliuose žuvo 15 proc. mažiau žmonių, tačiau sužeista buvo 11,5 proc. daugiau. 1785 eismo įvykius sukėlė vairuotojai, 169 – pėstieji, o 126 – dviratininkai. Neblaivūs vairuotojai sukėlė 198 eismo įvykius, pražudė 14 žmonių ir sužeidė 252 žmones. Tiek pat žmonių pražudė ir asmenys, neturin-

364 Jaržemskis, V.; Jakubauskas, G.; Mačiulis, A. *Transporto politikos pagrindai*. Vilnius: Technika, 2012, p. 9.

365 Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 41.

366 *Ibid.*, p. 47.

tys teisės vairuoti. Pernai Lietuvos keliuose žuvo 7 vaikai, iš kurių 3 buvo pėstieji.

Visos šios nelaimės ir netektys yra skaudžios ne tik nukentėjusiesiems, jų artimiesiems, bet ir valstybei. Įvairių sektorių institucijos vienijasi ir deda daug pastangų, kad mirčių ir sužalojimų keliuose būtų kuo mažiau – gerinama kelių infrastruktūra, vykdomi policijos reidai dėl važiavimo greičio, techninės automobilių būklės ir vairuotojų blaivumo, griežtinamos bausmės už kelių eismo taisyklių pažeidimą, nustatomi griežtesni reikalavimai pradedantiems vairuotojams, gerinama medicininė priežiūra, visuomenė šviečiama apie saugos diržų, automobilių kėdučių, atšvaitų naudą, tobulinami teisės aktai ir pan. Visoms šioms veikloms yra skiriamos milžiniškos lėšos, todėl tikimasi situacijos keliuose gerėjimo. Ir vis dėlto niekas taip nepagerins situacijos negu mes patys – mūsų sąmoningumas, atsakomybė už save ir aplinkinius, kultūra ir elgesys kelyje. Viskas tai liudija būtinybę ieškoti naujų kompleksinių priemonių situacijai kelyje gerinti.

Tai, jog eismo dalyviu laikytinas kiekvienas visuomenės narys, lemia visuotinį suinteresuotumą eismo saugumu. Pavyzdžiui, Vyriausybės 2012–2016 m. programoje šalies eismo saugumo užtikrinimas įvardijamas kaip prioritetinis uždavinys. Eismo saugumas glaudžiai susijęs su eismo įvykiu, nes eismo saugumo užtikrinimas laikytinas veikla, „kuria siekiama užkirsti kelią eismo įvykiams, sušvelninti jų padarinius“³⁶⁷.

Pažymėtina, jog eismo saugumo užtikrinimas aktualus ne tik keliuose, bet visur, kur galimas eismas (*pavyzdžiui*, ore ar vandenyje). Kadangi eismas intensyviausias ir avaringumas didžiausias būtent keliuose, dažniausiai mokslinėje literatūroje analizuojama eismo saugumo keliuose problematika. Šia tema apsiribojama ir šioje tyrimo dalyje. Lietuvoje, kur transporto sistema sparčiai kinta, fiksuojamas dinamiškas automobilių skaičiaus augimas, pervežimo poreikio kitimas, kartu su eismo intensyvumu didėja ir avaringumo tikimybė³⁶⁸.

367 Daukšaitė, I. Kelių transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviems: ar reikalinga plėsti baudžiamosios atsakomybės ribas? *Teisės problemos*. 2014, 4(86), p. 30–31.

368 Dainauskas, S.; Brazukienė, I. Lietuvos automobilių kelių avaringumo teritorinė analizė. *Geografija*. 2013, 49(1), p. 82.

Eismo saugumą lemia šie kompleksiniai veiksniai: tiek *eismo dalyvių elgsena*, tiek *transporto priemonių bei kelių techninė būklė*, tiek *aplinka – apšvietimas, meteorologinės sąlygos ir pan.*³⁶⁹ Pasak S. Dainausko, I. Brazukienės, tradiciškai skiriami keturi eismo įvykių veiksniai: *žmogiškasis veiksnys, transporto priemonė, kelias ir jį supanti aplinka*. Kai kurie autoriai papildomai išskiria penktąjį veiksni – *visuomenę*³⁷⁰. Vis dėlto žmogiškasis veiksnys dažniausiai yra lemiamas: „žmogus – blogiausiai veikianti sistemos „eismo dalyvis–transporto priemonė–kelias“ grandis, t. y. dėl žmogaus veiksmų įvyksta daugiausia eismo įvykių“³⁷¹. Tai patvirtina ir statistiniai duomenys, įrodantys, jog dauguma eismo įvykių, dėl kurių nukentėjo žmonės, kilo dėl vairuotojų kaltės. Pavyzdžiui, 2005 m. vairuotojai sukėlė 74,1 proc. eismo įvykių, o 2014 m. – 64,3 proc. (pėstieji atitinkamai 17,3 proc. ir 8 proc.)³⁷².

Avaringumas sietinas ir su visuomenės kultūra – socialinių grupių gyvenimo būdu, papročiais, šeimos gyvenimo ir darbo modeliais ir pan. Čia atsiranda ir *vairavimo kultūros samprata*, sietina su kelių eismo kultūra visuomenėje. Pavyzdžiui, kai kurie sociologai didelio avaringumo Lietuvoje priežastingumo ašimi laiko agresyvios visuomenės sąvoką, kuri „lemia agresyvių elgesį keliuose ir yra sietina su vertybių krize, skurdu, ekonomine ir socialine nelygybe“³⁷³. Dėl šios priežasties, kaip ir nusikalstamumas apskritai, deviantinis elgsenys keliuose nėra paveikiamas vien tik teisinėmis priemonėmis. Priešingai – eismo saugumo būklę galima veikti „įvairiomis teisinėmis, administracinėmis, inžinerinėmis, švietėjiškomis priemonėmis ir mokslo tiriamaisiais darbais. Visų šių sudedamųjų dalių įtaka saugiam eismui yra vienodai svarbi ir tiesiogiai priklauso nuo šalies ekonomikos,

369 Daukšaitė, I. Kelių transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviems: ar reikalinga plėsti baudžiamosios atsakomybės ribas? *Teisės problemos*. 2014, 4(86), p. 31.

370 Dainauskas, S.; Brazukienė, I. Lietuvos automobilių kelių avaringumo teritorinė analizė. *Geografija*. 2013, 49(1), p. 84.

371 *Ibid.*

372 Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015, p. 43.

373 Dainauskas, S.; Brazukienė, I. Lietuvos automobilių kelių avaringumo teritorinė analizė. *Geografija*. 2013, 49(1), p. 85.

valstybės skiriamų lėšų, gyventojų kultūros, jų saugaus eismo sampratos, valstybinių ir visuomeninių institucijų požiūrio sprendžiant eismo saugumo problemas³⁷⁴.

Tačiau šiame studijos skyriuje tikslinga išsiaiškinti, kokios yra pagrindinės eismo saugumo užtikrinimo teisinio reguliavimo ir institucijų veiklos organizavimo šioje srityje tendencijos ir kaip įgyvendinamos kompleksinės priemonės avaringumui mažinti.

5.1. EISMO SAUGUMO ŠIUOLAIKINIO TEISINIO REGULIAVIMO SISTEMA

Valstybei atkūrus nepriklausomybę, daugiausia dėmesio buvo skiriama vienam iš eismo saugumo sistemos elementų – keliams. Be to, kelių eismo saugumo užtikrinimas iš esmės reglamentuotas įstatymų įgyvendinamaisiais teisės aktais. Kaip pažymi S. Greičius ir K. Vitkauskas, „Vyriausybės leidžiami vykdomieji įstatymus papildantieji aktai, negalėdami suteikti pakankamai legitimumo jos veiksmams, siaurino teisės normų įgyvendinimo galimybes bei neapėmė visų eismo sistemos sudedamųjų dalių teisinio reguliavimo, todėl nesudarė pakankamos teisinės bazės, kurios pagrindu galima būtų kompleksiškai spręsti saugaus eismo problemas visose prevencinio darbo kryptyse³⁷⁵. Padėtis pakito tik po 2000 m., kai buvo priimti atskiras eismo sistemos dalis reglamentuojantys įstatymai. Nepaisant to, darytina išvada, jog pirmasis nepriklausomybės dešimtmetis, kai nebuvo imtasi reikiamų teisinių ir kitų priemonių žmogiškojo veiksnio problemoms eismo saugumo srityje spręsti, apsunkino ir tolesnį problemų, susijusių su vairavimo kultūra, sprendimą.

Eismo saugumo užtikrinimo teisiniai pagrindai. ES lygmeniu paminėtina Direktyva 2015/413/ES, kuria sudaromos palankesnės sąlygos keistis informacija tarpvalstybinio lygmeniu apie kelių eismo saugumo taisyk-

374 Tumas, V.; Čigrin, V. Kelių eismo saugumo užtikrinimo ypatumai. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 269.

375 Greičius, S.; Vitkauskas, K. Kelių policijos vykdomo prevencinio darbo poveikis eismo saugumui. *Jurisprudencija*. 2002, 35(27), p. 48–49.

lių pažeidimus. Šia direktyva siekiama pagerinti kelių eismo saugumą ES, užtikrinamas sankcijų už kelių eismo saugumo taisyklių pažeidimus, padarytus kitoje valstybėje narėje, taikymas. Direktyva taikoma tokiems pažeidimams kaip leidžiamo greičio viršijimas, važiavimas apsvaigus nuo psichiką veikiančių medžiagų, nesilaikant kelio ženklų ir pan. Svarbu paminėti, jog pagal šią direktyvą, valstybių narių institucijos, tiriančios kelių eismo taisyklių pažeidimų bylas, turės galimybę gauti kitoje valstybėje narėje registruotos transporto priemonės savininko ar valdytojo duomenis, atlikdamos automatizuotas paieškas kitų valstybių narių transporto priemonių duomenų bazėse³⁷⁶.

Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme³⁷⁷ *eismo saugumas* įvardijamas kaip *vienas* viešojo saugumo politikos *prioritety*, taip pat konstatuojama, jog valstybės institucijos privalo imtis veiksmingų priemonių užtikrinamos eismo keliuose saugumą ir garantuoti šių priemonių įgyvendinimo finansavimą, reikalingų teisės aktų bazės kūrimą, valstybės institucijų ir privačių asmenų veiklos bei kompleksinių priemonių, skirtų avaringumui mažinti, organizavimą ir koordinavimą. Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo³⁷⁸ 4 str. reglamentuojama, jog transporto viešąjį administravimą vykdo Vyriausybė, Susisiekimo ministerija bei savivaldybių institucijos. Susisiekimo ministerija formuoja valstybės transporto politiką, organizuoja, koordinuoja jos įgyvendinimą, organizuoja strateginių transporto sistemų, *inter alia* eismo saugos plėtojimo programų rengimą. Įstatymo 10 str. reglamentuojama, jog saugus transporto eismas užtikrinamas laikantis techninių, technologinių, socialinių ir organizacinių reikalavimų, skirtų transporto infrastruktūrai, transporto priemonėms ir eismo dalyviams. Taigi, įstatyme įtvirtina trinarė eismo saugumo sistema, susidedanti iš trijų grandžių – transporto infrastruktūros, transporto priemonių ir eismo dalyvių. Kiekvienai šių grandžių gali būti skirti specialūs eismo saugumą užtikrinantys teisės aktai. Lietuvos Respublikos kelių įstaty-

376 Direktyva 2015/413/ES. Prieiga internete: www.policija.lt/index.php?id=22826.

377 Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.

378 Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 30-804.

me³⁷⁹ saugaus eismo užtikrinimas suvokiamas kaip transporto infrastruktūra – 19 str. 2 d. apibrėžiama, jog saugaus eismo priemonės, vadovaujantis Lietuvos kelių projektavimo normatyviniais dokumentais, Lietuvos Respublikos standartais ir kitais normatyviniais statybos techniniais dokumentais, įgyvendinamos projektuojant, tiesiant, statant, rekonstruojant, taisant (remontuojant) ir prižiūrint kelius. Tačiau išsamiausiai saugaus eismo užtikrinimas reglamentuojamas specialiaame Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme³⁸⁰. Šio įstatymo 1 straipsnyje nustatomi eismo saugumo Lietuvos Respublikos automobilių keliais teisiniai pagrindai, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigos įgyvendinant saugaus eismo politiką, eismo dalyvių mokymas, pagrindinės eismo dalyvių, už kelių priežiūrą atsakingų asmenų, policijos, muitinės pareigūnų ir kitų tikrinančių pareigūnų teisės ir pareigos, taip pat pagrindiniai su transporto priemonių technine būkle, techninės būklės tikrinimu, transporto priemonių registravimu susiję reikalavimai, eismo saugumo reikalavimai keliams, siekiant apsaugoti eismo dalyvių ir kitų asmenų gyvybę, sveikatą ir turtą, gerinti transporto ir pėsčiųjų eismo sąlygas. 4 str. reglamentuojami eismo saugumo užtikrinimo principai.

Pirmasis principas apima valstybės pareigą sudaryti saugias ir vienas visiems eismo dalyviams dalyvavimo eisme sąlygas bei eismo dalyvių pareigą žinoti ir laikytis valstybės nustatytos eismo tvarkos.

Antrasis principas – eismo dalyvių sveikatos ir gyvybės užtikrinimas yra svarbiau negu ūkinės veiklos ekonominiai rezultatai.

Trečiasis principas apima asmens, visuomenės ir valstybės interesų įvertinimą ir derinimą užtikrinant saugų eismą.

Vis dėlto, nepaneigiant šių nuostatų svarbos, kritikuotinos jų formuluotės, ypač pirmoji, kuri išreiškia labiau bendrąsias valstybės ir eismo dalyvių pareigas, o ne eismo saugumo užtikrinimo principą. Įstatymo 6 str. reglamentuojama, jog eismo saugumas užtikrinamas kompleksinėmis priemonėmis:

379 Lietuvos Respublikos kelių įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 101-4492.

380 Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2883.

- nustatant Vyriausybės, jos įgaliotų institucijų, savivaldybių įgaliojimus eismo saugumo užtikrinimo srityje;
- reguliuojant ir kontroliuojant juridinių ir fizinių asmenų veiklą eismo saugumo užtikrinimo srityje; priimant eismo saugumo užtikrinimą reglamentuojančius teisės aktus;
- šviečiant ir mokant eismo dalyvius ir specialistus; sprendžiant klausimus, susijusius su mokslo ir technikos naujovių diegimu transporto srityje;
- materialiai ir finansiškai užtikrinant eismo saugumo priemonių įgyvendinimą;
- vykdant socialiai orientuotą civilinės atsakomybės privalomojo draudimo politiką transporto srityje;
- vykdant valstybinę įstatymų ir kitų eismo saugumo užtikrinimą reguliuojančių teisės aktų vykdymo priežiūrą ir kontrolę;
- skatinant saugių ir aplinką tausojančių transporto priemonių įsigijimą ir naudojimą.

Tačiau pažymėtina, jog šiame įstatyme reglamentuojamos tik pagrindinės eismo saugumo užtikrinimo gairės, tačiau konkrečios saugos priemonės nėra reglamentuojamos – tai paliekama įstatymų įgyvendinamiesiems teisės aktams.

Neginčytinai svarbiausias įstatymų įgyvendinamasis teisės aktas, užtikrinantis eismo saugumą, yra Kelių eismo taisyklės³⁸¹ (toliau – KET). KET ne tik įtvirtinamos konkrečios taisyklės, kurių privalu laikytis eismo dalyviams, norint užtikrinti saugų eismą keliuose, tačiau ir įtvirtinama bendro pobūdžio eismo dalyvių pareiga grįsti savo elgesį savitarpio pagarba ir atsargumu (50 p.). 53 p. nurodoma, jog eismo dalyviai privalo laikytis visų būtinų atsargumo priemonių, nekelti pavojaus kitų eismo dalyvių, kitų asmenų ar jų turto saugumui ir aplinkai, netrukdyti eismo, negadinti kelio, eismo reguliavimo priemonių, avarinio ryšio linijų ir želdinių. Siekdami išvengti nuostolingų padarinių arba juos sumažinti, eismo dalyviai privalo imtis visų būtinų priemonių, išskyrus atvejus, kai dėl to kiltų pavojus jų pa-

381 Lietuvos Respublikos 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. 1950 „Dėl Kelių eismo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 7-263.

čių, kitų žmonių gyvybei ar sveikatai arba tokios priemonės padarytų dar daugiau žalos, palyginti su ta, kurios būtų galima išvengti (54 p.).

Kelių eismo saugumui užtikrinti svarbus yra Vyriausybės 2005 m. balandžio 13 d. nutarimas „Dėl Kelių transporto priemonių techninės būklės kontrolės Lietuvos Respublikos keliuose taisyklių patvirtinimo“³⁸². Šių taisyklių paskirtis yra užtikrinti transporto priemonių saugumą, kontrolės kelyje organizavimą. Kai kurie siauresni kelių eismo saugumo užtikrinimo aspektai reguliuojami Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymais³⁸³. Atkreiptinas dėmesys, jog kelių eismo saugumas reglamentuojamas palyginti gausiais įstatymų įgyvendinamaisiais aktais, todėl kyla abejonė dėl jų sistemiškumo ir suderinamumo.

Atsakomybė už KET pažeidimus. Lietuvos Respublikos įstatymai už KET pažeidimus numato tiek baudžiamąją, tiek administracinę atsakomybę. Baudžiamoji atsakomybė už KET pažeidimus numatyta Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso³⁸⁴ (toliau – BK) 281 str. ir apima atsakomybę už šas veikas: KET pažeidimus, jeigu dėl to įvyko eismo įvykis, kurio metu buvo nesunkiai sutrikdyta kito žmogaus sveikata; už KET pažeidimus, padarytus būnant apsvaigus nuo psichiką veikiančių medžiagų, jeigu dėl to įvyko eismo įvykis, kurio metu nesunkiai sutrikdyta kito žmogaus sveikata ar nukentėjusiajam padaryta didelė turtinė žala; už KET pažeidimus, dėl kurių įvyko eismo įvykis, kurio metu buvo sunkiai sutrikdyta kito žmogaus sveikata, atskirai numatant griežtesnę atsakomybę už pažeidimus apsvaigus; už KET pažeidimus, dėl kurių žuvo žmogus (taip pat numatant griežtesnę atsakomybę už pažeidimus apsvaigus).

Akcentuotina, jog planuojama straipsnį pakeisti ir papildyti nauja 7 dalimi, kurioje įtvirtinta, jog baudžiamojon atsakomybėn traukiamas ir tas,

382 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 13 d. nutarimas Nr. 403 „Dėl Kelių transporto priemonių techninės būklės kontrolės Lietuvos Respublikos keliuose taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 49-1627.

383 P.vz., Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. rugsėjo 24 d. įsakymas Nr. 5-V-851 „Dėl vairuotojo pažymėjimų paėmimo ir perdavimo“, 2015 m. rugsėjo 28 d. įsakymas Nr. 5-V-858 „Dėl Vidutinio važiavimo greičio nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

384 Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (aktuali redakcija). *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2741.

kas vairavo transporto priemonę arba mokė praktinio vairavimo, būdamas apsvaigęs nuo alkoholio, kai jo kraujyje buvo daugiau negu 1,5 promilės alkoholio. Tuo tarpu už likusius KET pažeidimus atsakomybė numatyta Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse³⁸⁵ (toliau – ATPK). ATPK 126 str., kuriame numatytas transporto priemonių vairavimas apsvaigus, sankcijos griežtumas diferencijuojamas pagal apsvaigimo laipsnį. Be to, 130² str. numatyta griežtesnė atsakomybė už pakartotinę vairavimą apsvaigus, įtraukiant ir transporto priemonės konfiskavimą. Pagal numatomus Lietuvos Respublikos BK pakeitimus, naujame priimtame Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekse³⁸⁶ (toliau – ANK) yra ir atsakomybės už vairavimą apsvaigus pakeitimų, numatančių, jog administracinė atsakomybė kyla tik už vairavimą esant lengvam ar vidutiniam girtumui. Taip pat naujajame ANK numatyta atsakomybė ir už vairavimą esant neblaiviam nustačius daugiau nei 0, bet mažiau nei 0,4 promilės pradedantiesiems vairuotojams, taip pat taksi automobilių, mopedų, motociklų, triračių, lengvųjų keturračių, keturračių, galingųjų keturračių, transporto priemonių, kurių didžiausioji leidžiamoji masė didesnė negu 3,5 t arba kuriose yra daugiau kaip 9 sėdimos vietos, pavojinguosius krovinius vežančių transporto priemonių vairuotojams. Taigi, dabartiniame teisiniam reguliavime vyrauja atsakomybės už KET pažeidimus griežtinimo tendencijos. Tai pažymėtina ir apžvelgus naujausią teismų praktiką.

Šiame kontekste paminėtina viena naujesnių Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) nutarčių, lėmusių vieną svarbiausių precedentinės teisės posūkių baudžiamosios atsakomybės už KET pažeidimus srityje. Šioje nutartyje LAT pripažino, jog vairuotojas, kuris bėgdamas nuo jį besivejančio policijos automobilio visai nepaisė KET, šiurkščiai jas pažeidė, esant intensyviai eismui, būdamas apsvaigęs nuo alkoholio (2,02 promilės) važiavo greičiu, beveik tris kartus viršijančiu maksimalų leidžiamą greitį, nekreipė dėmesio nei į kelio ženklus, nei į šviesoforo draudžiamą raudoną signalą, kiti eismo dalyviai, turėję pirmumo teisę pervažiuoti sankryžas,

385 Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (aktuali redakcija nuo 2016-01-01). *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.

386 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. *TAR*. 2015-07-10, Nr. 11216.

neturėjo galimybės elgtis taip, kad nepriklausomai nuo nuteistojo elgesio būtų galėję išvengti eismo įvykio, veikė netiesiogine tyčia, o ne neatsargiai. Šiuo atveju vairuotojas, dėl kurio pavojingų veiksmų buvo padarytas eismo įvykis ir žuvo žmonių, buvo nuteistas ne pagal Lietuvos Respublikos BK 281 str. 6 d., pagal kurią vairuotojas atsako už eismo įvykį, padarytą apsvaigus nuo alkoholio, kurio metu žuvo žmogus (atsakomybėn pagal šį straipsnį asmuo traukiamas tik esant neatsargiai kaltei), o pagal BK 129 str. 2 d. 5 p. (tyčinis dviejų ar daugiau žmonių nužudymas)³⁸⁷. Toks LAT sprendimas susilaukė didelių diskusijų teisinėje bendruomenėje.

Manytina, jog tokios nutarties priėmimą lėmė ne tiek išskirtinės bylos faktinės aplinkybės ar teisinė argumentacija, bet ir išaugęs susidomėjimas neblaivių vairuotojų padaromomis nusikalstamomis veikomis spaudoje bei jų netolerancija visuomenėje. Detaliau neanalizuojant įvykio fabelos, pasakytina, kad teismas galėjo gana paprastai pagrįsti, jog minėtoje situacijoje buvo neatsargi kaltė. Beje, tokį sprendimo modelį pasirinko ir Apeliacinis teismas. Tačiau LAT pasirinkimas iš esmės keisti savo praktiką rodo pakankamai ryžtingą apsisprendimą ir siekį griežtinti šios srities baudžiamąją politiką.

Baudžiamosios atsakomybės plėtimas. Plačiau aptartinas siekis numatyti baudžiamąją atsakomybę už vairavimą apsvaigus nuo alkoholio ar kitų psichiką veikiančių medžiagų tikintis, jog vairuotojai, vengdami baudžiamosios atsakomybės ir teistumo, susilaikys nuo tokių KET pažeidimų. Inicijuojant tokius pakeitimus, remiamasi ir kitų valstybių patirtimi.

Pavyzdžiui, **Latvijos** BK 262 str. 2 d. numato baudžiamąją atsakomybę už vairavimą ar praktinį vairavimo mokymą, jei asmuo neturi vairuotojo pažymėjimo ir jei asmuo yra apsvaigęs nuo psichiką veikiančių medžiagų. **Lenkijos** BK 178a str. 1 d. taip pat numatyta atsakomybė už transporto priemonės vairavimą esant apsvaigus. Analogiškai baudžiamąją atsakomybę numato ir **Vokietijos** BK 316 str. 1 d.³⁸⁸ Pažymėtina, jog baudžiamoji at-

387 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2015 m. gruodžio 22 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-P-498-746/2015.

388 Daukšaitė, I. Kelių transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviams: ar reikalinga plėsti baudžiamosios atsakomybės ribas? *Teisės problemos*. 2014, 4(86), p. 49.

sakomybė už vairavimą apsvaigus buvo numatyta ir Lietuvos Respublikos BK 281 str. 6 d. (2000 m. rugsėjo 26 d. redakcija), tačiau, suabejojus, ar veikos pavojingumas išties pakankamas baudžiamajai atsakomybei kilti, šios veikos kriminalizavimas 2003 m. panaikintas³⁸⁹. Šiandien taip pat diskutuotinas vairavimo apsvaigus kriminalizavimo suderinamumas su *ultima ratio* principu, taip pat ir klausimas, ar kriminalizuotinas bet koks ar tik sunkaus laipsnio apsvaigimas. Kaip teigia I. Daukšaitė, „visuomenėje pripažintų vertybių apsaugai sukurtų mechanizmų pažeidimai (nustatytos tvarkos nesilaikymas) traktuotini kaip neleistinos ir neteisėtos veikos, o pačių vertybių pažeidimai – kaip nusikalstamos veikos“³⁹⁰. Tuo remiantis galima nustatyti, ar veikos pavojingumas pakankamas jai kriminalizuoti.

Tačiau manytina, jog ši formulė galutinai neišsprendžia vairavimo apsvaigus kriminalizavimo tikslingumo dilemos. Sprendžiant dėl vairavimo apsvaigus kriminalizavimo, būtina atsižvelgti ir į bendrą situaciją.

Visų pirma, administracinės nuobaudos, taikomos už vairavimą apsvaigus, – didelės baudos ir teisės vairuoti netekimas – tiek atgraso, tiek sulaiko asmenis nuo pažeidimų darymo ateityje.

Antra, administracinių teisės pažeidimų bylos tiek tiriamos, tiek nagrinėjamos operatyviau, todėl, iškelus administracinio teisės pažeidimo, o ne baudžiamąją bylą, sutaupoma tiek laiko, tiek žmogiškųjų, tiek finansinių išteklių.

Trečia, baudžiamosios atsakomybės išplėtimas prisideda prie „kriminalinės visuomenės“ kūrimo, kurioje pati nusikalstama veika tampa labai nuvertinta³⁹¹.

Ketvirta, būtina atsižvelgti ir į tai, jog toks baudžiamosios atsakomybės išplėtimas būtų nesuderinamas su siekiu keisti baudžiamąją politiką, atsižvelgiant į tai, jog nuteistųjų laisvės atėmimo bausmėmis skaičius beveik dvigubai didesnis už ES vidurkį³⁹²: tokie padariniai kiltų ne tik numačius

389 Daukšaitė, I. Kelių transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviems: ar reikalinga plėsti baudžiamosios atsakomybės ribas? *Teisės problemos*. 2014, 4(86), p. 51.

390 *Ibid.*, p. 51.

391 *Ibid.*, p. 53.

392 *Ibid.*, p. 54.

sankcijoje galimybę taikyti laisvės atėmimo bausmę, bet ir jos nenumačius, nes tokiu būdu įgytas teistumas gali tapti kliūtimi atidėti bausmės vykdymą padarius kitą nusikalstamą veiką ateityje.

Taigi, darytina išvada, jog sprendimas kriminalizuoti vairavimą apsvaigus nuo psichiką veikiančių medžiagų kritikuotinas ir neatneš ilgalaičių teigiamų rezultatų. Manytina, jog kur kas veiksmingesnės būtų įvairios administracinio poveikio priemonės, pavyzdžiui, įpareigojimas dalyvauti vairuotojų reabilitacijos programoje, išklaudyti kursų apie psichiką veikiančių medžiagų žalą ar pan.

Apibendrinant pasakytina, kad šiandien transportas yra pagrindinis įvairių ūkio šakų plėtros veiksnys, šalių ekonomikos variklis ir ekonominio stabilumo garantas. Tradiciškai skiriami keturi eismo įvykių veiksniai: *žmogiškasis veiksnys, transporto priemonė, kelias ir jį supanti aplinka*. Dauguma eismo įvykių, dėl kurių nukentėjo žmonės, įvyko dėl vairuotojų kaltės, todėl daugiausia dėmesio skirtina žmogiškajam veiksniumi. Kaip ir nusikalstamumas apskritai, deviantinis elgesys keliuose nėra paveikus vien tik teisinėmis priemonėmis – eismo saugumui užtikrinti būtina taikyti kompleksines priemones. Pirmasis nepriklausomybės dešimtmetis, kai dėmesys buvo sutelktas į kelių infrastruktūros gerinimą ir nebuvo imtasi reikiamų teisinių ir kitų priemonių žmogiškojo veiksnio problemoms eismo saugumo srityje spręsti, apsunkino ir tolesnę problemų, susijusių su jau susiformavusia deviantine vairavimo kultūra, sprendimą.

Kelių eismo saugumas reglamentuojamas įstatymų ir daugybės jų įgyvendinamųjų teisės aktų, todėl kyla abejonė dėl jų sistemiskumo ir suderinamumo. Lietuvos Respublikos įstatymai už KET pažeidimus numato tiek baudžiamąją, tiek administracinę atsakomybę. Dabartinėje teisinio reguliavimo sistemoje vyrauja atsakomybės už KET pažeidimus griežtinimo tendencijos. Tai rodo ir ryžtingas posūkis LAT praktikoje, kai eismo įvykio sukėlimas, vairuotojui esant neblaiviam ir itin šurkščiai pažeidus KET, buvo pripažintas tyčine žmogžudyste. Priimtose Lietuvos Respublikos BK pataisose, pagal kurias už transporto priemonių vairavimą, nustačius vidutinį ir sunkų neblaivumo laipsnį, asmuo traukiamas baudžiamajon atsakomybėn, vertintinos kritiškai kaip sunkiai suderinamos su *ultima ratio* principu, proceso greitumo ir operatyvumo principais, taip pat su siekiu

mažinti įkalinimo įstaigose esančių asmenų skaičių. Manytina, jog kur kas veiksmingesnės būtų įvairios administracinio poveikio priemonės, pavyzdžiui, įpareigojimas dalyvauti vairuotojų reabilitacijos programoje ar išklaudyti kursus apie psichiką veikiančių medžiagų žalą.

5.2. EISMO SAUGUMĄ UŽTIKRINANČIŲ INSTITUCIJŲ VEIKLOS ORGANIZAVIMO PROBLEMOS

Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme reglamentuota eismo saugumą užtikrinančių institucijų sandara. Įstatymo 7 str. įtvirtinta, jog valstybinę eismo saugumo užtikrinimo politiką formuoja, Valstybinę eismo saugumo programą ir šios programos įgyvendinimo priemonių planą tvirtina Vyriausybė. Pagal įstatymo 9 str., valstybinės eismo saugumo užtikrinimo politikos įgyvendinimą kontroliuoja nuolatinė Valstybinė eismo saugumo komisija. Ši komisija *teikia* Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei, kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms siūlymus šio įstatymo įgyvendinimo klausimais; *teikia* valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms išvadas dėl teisės aktų atitikties eismo saugumo reikalavimams; *rengia* Valstybinės eismo saugumo programos projektą ir jį *teikia* Vyriausybei; *svarsto* eismo saugumo užtikrinimo klausimus ir *priima* dėl jų sprendimus. Įstatymo 10 str. išsamiai reglamentuojamos atskirų ministerijų funkcijos eismo saugumo užtikrinimo srityse.

Pavyzdžiui, Susisiekimo ministerijos arba jos įgaliotų institucijų funkcijos iš esmės apima kelių infrastruktūros gerinimą ir transporto priemonių atitikties techniniams reikalavimams užtikrinimą, eismo dalyvių švietimą, vairuotojų mokymo tvarkos nustatymą.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ar jos įgaliotos institucijos nustato asmenis, turinčius teisę naudoti skiriamąjį ženklą „Neįgalusis“, ir neįgalių asmenų automobilių statymo kortelės ir dokumento, patvirtinančio teisę naudoti skiriamąjį ženklą „Neįgalusis“, išdavimo tvarką.

Sveikatos apsaugos ministerija ar jos įgaliotos institucijos nustato vairuotojų sveikatos tikrinimo reikalavimus ir tvarką, eismo dalyvių moky-

mo teikti pirmąją pagalbą tvarką, nustato sveikatos sutrikimus, dėl kurių ribojama teisė arba draudžiama vairuoti tam tikros kategorijos motorines transporto priemones.

Teigiamai vertintina, jog aktualiame įstatymo redakcijoje išplėtos **Švietimo ir mokslo ministerijos** funkcijos, kurios apima privalomojo eismo saugumo pagrindų mokymo švietimo įstaigose organizavimą bei vaikų mokymą, per kurį įgyjama saugaus važiavimo dviračiais įgūdžių.

Palyginti plačios yra **Vidaus reikalų ministerijos** funkcijos – nustatyti motorinių transporto priemonių vairuotojų egzaminavimo sąlygas ir tvarką; kaupti duomenis apie išduotus motorinių transporto priemonių vairuotojų pažymėjimus; nustatyti motorinės transporto priemonės vairuotojo pažymėjimo išdavimo, teisės vairuoti transporto priemones atėmimo ir grąžinimo tvarką ir kt. *Tačiau diskutuotina*, ar VRM priskirtos funkcijos, kurios, kaip numatyta įstatyme, įgyvendinamos suderinus su Susisiekimo ministerija, vengiant funkcijų „persidengimo“, galėtų būti sėkmingiau įgyvendintos Susisiekimo ministerijos.

Tuo tarpu **Žemės ūkio ministerijos** kompetencijų sričiai priklauso eismo saugumo klausimai, susiję su traktorių ir savaeigių mašinų eismu, vairuotojų mokymu ir techninės apžiūros tvarka.

Taip pat tam tikros funkcijos perduotos **savivaldybės administracijos direktoriui**. Jis atlieka šias funkcijas:

- *tvirtina* savivaldybės eismo saugumo programą, iš savivaldybės administravimo subjektų ir valstybinio administravimo subjektų savivaldybėje, nevyriausybinų organizacijų atstovų sudaro savivaldybės eismo saugumo komisiją, *tvirtina* jos nuostatus;

- *sprendžia* eismo organizavimo klausimus miestų ir kaimų gyvenamosiose vietovėse, vietinės reikšmės keliuose;

- *įgyvendina* švietėjišką mokomąją veiklą eismo saugumo srityje ir kt.

Šioje situacijoje taip pat reikėtų įvertinti, ar nereikėtų švietimo eismo saugumo funkcijos priskirti arba savivaldybei, arba Švietimo ministerijai, nes pagal dabartinį teisinį reguliavimą šios funkcijos dubliuojasi.

Galiausiai pažymėtina, kad ištis daug funkcijų eismo saugumo užtikrinimo srityje vykdo specializuoti policijos padaliniai ir įgalioti policijos pareigūnai. Pastarieji *reguliuoja* eismą, *tiria* KET pažeidimus, *atlieka*

ikiteisminį tyrimą eismo įvykių bylose, įstatymų nustatytais atvejais *surašo* administracinių teisės pažeidimų protokolus, *nagrinėja* administracinių teisės pažeidimų bylas ir priima nutarimus šiose bylose, taiko kitas įstatymų numatytas priemones ir kt.

Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog ne visos funkcijos reglamentuotos sklandžiai ir tiksliai – galima teigti, kad reglamentacija yra pernelg smulkmeniška ir nekonkreči. *Pavyzdžiui*, pirmoji įvardyta policijos funkcija – prižiūrėti, kaip eismo dalyviai laikosi šio įstatymo nuostatų ir kituose teisės aktuose nustatytos eismo tvarkos, o penktoji – kontroliuoti, kaip fiziniai ir juridiniai asmenys vykdo įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas pareigas dėl eismo saugumo užtikrinimo. Akivaizdu, jog toks reglamentavimas tikslintinas, eliminuojant perteklines nuostatas iš teisės akto teksto. Taip įstatymo tekstas taptų sklandesnis ir suprantamesnis, juolab kad institucijų funkcijų sąrašai nėra baigtiniai.

Atskirai aptartina Lietuvos kelių policijos tarnybos veikla. **Lietuvos kelių policijos tarnyba** – tai specializuota policijos įstaiga, kurios paskirtis yra pagal suteiktus policijos generalinio komisaro įgaliojimus kartu su Policijos departamentu prie Vidaus reikalų ministerijos atstovauti policijai valstybinėje eismo saugumo sistemoje, vykdyti eismo priežiūrą Lietuvos Respublikos keliuose, taip pat kitas teisės aktuose pavestas tam tikras specialiąsias funkcijas šalies mastu ir neteritoriniu principu³⁹³. Lietuvos kelių policijos tarnybos veikla išsamiai reglamentuojama Lietuvos kelių policijos tarnybos nuostatuose³⁹⁴. Nuostatuose reglamentuojama, jog tarnybos veiklos tikslai – užtikrinti efektyvių priemonių, skirtų saugiam eismui keliuose gerinti, eismo įvykiuose žuvusių asmenų skaičiui mažinti, įgyvendinimą; dalyvauti formuojant policijos veiklos strategiją saugaus eismo srityje ir ją įgyvendinti, koordinuoti šios strategijos įgyvendinimą ir kontrolę. Šiems tikslams įgyvendinti tarnyba nustato prioritетines kryptis ir priemones saugiam eismui gerinti:

393 Lietuvos kelių policijos tarnyba. Prieiga internete: <http://www.lkpt.lt/lt/veikla/>.

394 Lietuvos policijos generalinio komisaro 2016-02-26 įsakymas Nr. 5-V-170 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2010-05-27 įsakymo Nr. 5-V-428 „Dėl Lietuvos kelių policijos tarnybos nuostatų ir struktūros schemos patvirtinimo“ pakeitimo“.

– koordinuoja ir kontroliuoja šalies policijos įstaigų veiklą eismo priežiūros srityje;

– organizuoja eismo įvykių ir KET pažeidimų prevenciją; vykdo eismo priežiūrą ir palaiko viešąją tvarką keliuose;

– eskortuoja ir lydi oficialias delegacijas;

– užkardo nusikalstamas veikas ir kitus teisės pažeidimus keliuose;

– dalyvauja rengiant mokymo programas ir daugelį kitų priemonių.

Pažymėtina, jog Kelių policijos tarnybai priskiriama itin daug įvairių funkcijų, tarp kurių yra ir kiek netikėtų, *pavyzdžiui*, kontroliuoti Rusijos Federacijos piliečių tranzitą per Lietuvos Respublikos teritoriją ir nelegalią migraciją į ES; vykdyti korupcijos prevencijos priemones; pagal kompetenciją dalyvauti komisijų ir darbo grupių veikloje ir kt. Peržvelgus Kelių policijos tarnybai priskirtas funkcijas, akį rėžia jų gausa ir dubliavimasis su kitoms institucijoms priskirtomis funkcijomis. Vargu ar Kelių policijos tarnybos funkcija yra nustatyti prioritetingas kryptis ir priemones saugiam eismui gerinti, nes saugaus eismo programas ir strategijas rengia Vyriausybė. Žinoma, Kelių policijos tarnyba gali dalyvauti tokias programas rengiant ir konsultuoti Vyriausybės atstovus, tačiau vargu ar tai galima laikyti savarankiška šios institucijos funkcija.

Kitas pavyzdys – Rusijos Federacijos piliečių tranzito ir nelegalios migracijos į ES kontrolė – nėra aišku, kodėl šita funkcija priskirta Kelių policijos tarnybai, jeigu už ją ir taip yra atsakinga VSAT. Dar labiau nesuprantama, kodėl išskirta būtent Rusijos Federacijos, o ne, *pvz.*, Baltarusijos Respublikos piliečių vykimo per Lietuvos Respubliką kontrolė.

Taip pat Kelių policijos tarnybai priskiriamos ir kai kurios nevisiškai konkrečiai apibrėžtos funkcijos – *pavyzdžiui*, vykdyti korupcijos prevencijos priemones – nėra aišku, ar Kelių policijos tarnyba laikoma institucija, atsakinga už korupcijos prevenciją *per se* (*pavyzdžiui*, kaip STT), ar ji tiesiog įpareigota vykdyti korupcijos prevencijos priemones institucijos viduje (kas privalu kiekvienai institucijai). Todėl tokios ir panašios funkcijos turi būti tikslinamos, *pavyzdžiui*, nurodant, jog Kelių policijos tarnyba atsakinga už korupcijos prevenciją ir kontrolę kelių policijos pareigūnų atžvilgiu (*pvz.*, vaizdo registratorių tarnybiniuose automobiliuose diegimą ir pan.).

Taip pat privalu atsakyti reglamentavimo tokių funkcijų, kurios dau-

geliui institucijų yra bendros, *pavyzdžiui*, minėtoji funkcija „dalyvauti komisijų ir darbo grupių veikloje“, nes tokių funkcijų įtraukimas apsunkina teisės akto tekstą ir nėra tikslingas.

Be to, reikėtų pridurti, jog taip išsamiai Nuostatuose reglamentuojant Kelių policijos tarnybos veiklą ir jai deleguotas funkcijas, nepagrįstai išplečiamas įstatymo lygmeniu Lietuvos kelių policijos tarnybai priskirtų funkcijų sąrašas. Beje, tas pats konstatuotina peržvelgus kitų už saugaus eismo užtikrinimą atsakingų institucijų nuostatų³⁹⁵.

Reziumuojant pasakytina, kad Saugaus eismo automobilių keliais įstatyme reglamentuota eismo saugumą užtikrinančių institucijų struktūra ir išsamiai aprašytos kiekvienos institucijos funkcijos. Iš įstatymo apžvalgos matyti, jog, atsižvelgiant į būtinumą kompleksiskai užtikrinti eismo saugumą, šios funkcijos priskirtos skirtingoms ministerijoms ir joms pavaldžioms institucijoms. Tačiau net įstatyme nevisiškai pavyko išvengti institucijų funkcijų dubliavimosi, *pvz.*, Vidaus reikalų ministerijai priskirtos funkcijos iš esmės panašios į Susisiekimo ministerijai priskirtąsias, kai kurios savivaldybės administracijai pavestos funkcijos taip pat sutampa su valstybės institucijoms priskirtomis funkcijomis.

Be to, kai kurios funkcijos iš esmės yra tapačios, tik kitaip pateiktos, todėl toks reglamentavimas tikslintinas, eliminuojant perteklines nuostatas iš teisės akto teksto. Taip įstatymo tekstas būtų sklandesnis ir suprantamesnis, juolab kad institucijų funkcijų sąrašai nėra baigtiniai. Peržvelgus Kelių policijos tarnybai priskirtas funkcijas, akį rėžia jų gausa ir dubliavimasis su kitoms institucijoms deleguotomis funkcijomis. Taip pat būtina tikslinti kai kurias neaiškiai apibrėžtas ir pernelyg abstrakčiai suformuluotas funkcijas. Be to, privalu atsisakyti reglamentavimo tokių funkcijų, kurios daugumai institucijų yra bendros, todėl jų reglamentuoti apskritai nėra tikslinga.

Galiausiai taip išsamiai nuostatuose reglamentuojant institucijų veiklą ir joms skirtas funkcijas nepagrįstai išplečiamas įstatymo lygmeniu konkrečiai institucijai perduotų funkcijų sąrašas.

395 Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. kovo 9 d. įsakymas Nr. 3-179 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymo Nr. 3-457 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“.

5.3. KOMPLEKSINIŲ PRIEMONIŲ, SKIRTŲ AVARINGUMUI MAŽINTI, ĮGYVENDINIMO SISTEMA

Kaip teigia S. Greičius ir K. Vitkauskas, „saugų eismą keliais veikia daug komponentų, kuriuos būtų galima sutelkti į glaudžiai susijusią visumą, išryškinančią tris pagrindinius elementus: *kelius, transporto priemones ir eismo dalyvius*. Visas prevencinis darbas saugiam eismui užtikrinti turi būti orientuojamas į šios sistemos funkcionavimo gerinimą³⁹⁶. Pasak autorių, šioje srityje svarbiausias vaidmuo tenka vykdomajai valdžiai, kuri kuria ir tobulina reikiamus įstatymus, kaupia materialinius išteklius ir pan. Literatūroje dažniausiai išskiriamos trys eismo saugumo užtikrinimui skirtos prevencinio darbo kryptys – eismo aplinkos pertvarkymas, automobilių techninės būklės priežiūra ir eismo dalyvių lavinimas³⁹⁷. Kaip jau buvo minėta, naujesnėje literatūroje išskiriamas ketvirtasis – kelio aplinkos veiksnys, kuris yra ne mažiau svarbus eismo saugumui³⁹⁸. V. Tumas ir V. Čigrin mini dar vieną įdomų veiksnį – jog saugų eismą kelyje taip pat veikia psichologinių veiksnių visuma šalyje.

Čia paminėtinas *Didžiojo penketo modelis (angl. Big Five)*, atskleidžiantis „pastovius emocinius, tarpasmeninius, patirties bei motyvacijos konstruktus, kurie paaiškina žmonių elgesį įvairiose situacijose“³⁹⁹, ir išskiriantis „penkias pagrindines asmenybės savybes – *ekstraversiją, neurotizmą, sąmoningumą, sutariamumą* bei *atvirumą patyrimui*“⁴⁰⁰. Todėl kyla klausimas, kaip tinkamai pasirinkti, organizuoti ir koordinuoti kompleksines priemones, skirtas avaringumui mažinti, kad jomis būtų pasiektas norimas efektas.

Pagrindinis teisės aktas, kuriame aptariamos tokios kompleksinės priemonės, skirtos avaringumui mažinti, yra 2011 m. priimta Valstybinė sau-

396 Greičius, S.; Vitkauskas, K. Kelių policijos vykdomo prevencinio darbo poveikis eismo saugumui. *Jurisprudencija*. 2002, 35(27), p. 47.

397 *Ibid.*, p. 47.

398 Tumas, V.; Čigrin, V. Kelių eismo saugumo užtikrinimo ypatumai. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 269.

399 *Ibid.*, p. 270.

400 *Ibid.*

gaus eismo plėtros 2011–2017 metų programa⁴⁰¹. Šioje programoje iškeliamas, ko gero, pernelyg ambicingas tikslas – padėti įgyvendinti saugaus eismo viziją, kad Lietuvoje nežūtų ir sunkių sužeidimų nepatirtų nė vienas eismo dalyvis.

Manytina, kad tokia formuluotė nėra visiškai tinkama, nes akivaizdu, jog tokio tikslo neįmanoma pasiekti. Toliau įvardijamas dar vienas tikslas – gerinant saugaus eismo būklę, pasiekti, kad pagal žuvusių eismo dalyvių skaičių, tenkantį 1 mln. šalies gyventojų, Lietuva atsidurtų tarp 10 geriausių rezultatų pasižyminčių Europos Sąjungos valstybių (arba ne daugiau kaip 60 žuvusiųjų vienam milijonui gyventojų). Toliau programoje nustatomi prioritetai, kuriais vadovaujantis siekiama užsibrėžto tikslo.

Tokiais prioritetais laikoma:

- saugus eismo dalyvių elgesys;
- saugūs keliai;
- saugios transporto priemonės;
- greita ir kokybiška pirmoji pagalba eismo dalyviams;
- šiuolaikiškos informacinės technologijos.

Įgyvendinant pirmąjį prioritetą, akcentuojama švietimo saugaus eismo srityje reikšmė. Programoje taip pat akcentuojama, kad apie 90 proc. eismo įvykių įvyksta dėl eismo dalyvių kaltės, o jų elgesiui didelį poveikį daro švietimas ir kontrolė, pažymima, jog svarbu organizuoti vaikų saugaus eismo mokymą, siekiant tinkamai suformuoti vaikams saugaus eismo įgūdžius, tobulinti vairuotojų pirminio mokymo organizavimo procesus, nes dėl pradedančiųjų vairuotojų kaltės įvyksta 15 proc. visų eismo įvykių, taip pat tobulinti saugaus eismo specialistų žinias, nes nuo jų priklauso visų saugaus eismo sričių veiklos nauda.

Pažymėtina, jog programoje pasirinktas gana modernus ir tikslingas reglamentavimo būdas, kai kiekvienas iškeltas tikslas yra argumentuotai pagrindžiamas. Kita vertus, vis dėlto neišvengiama pernelyg abstrakčių uždavinių, kurių įgyvendinimo sėkmingumo neįmanoma pamatuoti.

401 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 2 d. nutarimas Nr. 257 „Dėl Valstybinės saugaus eismo plėtros 2011–2017 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 29-1368.

Pavyzdžiui, šalia iškeltų gana konkrečių uždavinių, tokių kaip rengti saugaus eismo specialistus, mokytojus ir kelti jų kvalifikaciją ar švietimo įstai-gose ugdyti vaikų saugaus eismo kultūros įgūdžius, formuluojami ir per-nelyg abstraktūs uždaviniai, pvz., „šviesti visuomenę.“ Tokių formuluočių reikėtų vengti, nes nekonkrečių uždavinių iškėlimas neturi jokios reikšmės – savaime suprantama, jog reikėtų šviesti visuomenę saugaus eismo klausimais, tačiau taip ir lieka neaišku, kaip tai padaryti.

Toliau programoje akcentuojama eismo dalyvių kontrolės reikšmė. Pažymima, kad vis dar nepakankama eismo dalyvių kontrolė rajoniniuose ir krašto keliuose. Tačiau, nors iškeliamą gana konkreti problema, vis dėlto uždaviniai formuluojami palyginti abstraktūs. Pavyzdžiui, *pirmasis* uždavinys yra „organizuoti eismo dalyvių kontrolę“, *antrasis* – vykdyti „pavoingo ir chuliganiško elgesio kontrolę“, *trečiasis* – „vykdyti neblaivių eismo dalyvių kontrolę“ ir t. t.

Akivaizdu, kad toks uždavinių išskyrimas nėra logiškas, nes:

– *visų pirma*, netikslingas eismo dalyvių kontrolės organizavimo, kaip atskiro uždavinio, išskyrimas, nes šis uždavinys visiškai sutampa su iškeltu tikslu;

– *antra*, kiti iškelti uždaviniai yra sudedamosios šio uždavinio dalys.

Panašios problemos išskirtinos ir kalbant apie kitų prioritetų įgyvendinimą, kai kur net uždaviniai formuluojami abstrakčiau nei tikslai. *Pavyzdžiui*, numatoma, jog siekiant 3 prioriteto, iškeliamas tikslas – didinti transporto priemonių saugumą. Tuo tarpu vienas iš šiam tikslui įgyvendinti pasitelktų uždavinių – didinti saugesnių automobilių skaičių. Dėl tokių nesutapimų susidaro išpūdis, jog programos rengėjai ne itin atidžiai suderino programos struktūrą, todėl akivaizdu, jog, siekiant tinkamo kompleksinių avaringumą mažinančių priemonių, privalu šiuos trūkumus ištaisyti 2017 m. rengiant naująją programą. *Beje, pažymėtina*, jog nors šiuolaikinės informacinės technologijos (turėtų būti – jų taikymas užtikrinant eismo saugumą) programoje išskirtos kaip vienas prioritetų, tačiau jų taikymas programoje nėra pernelyg akcentuojamas.

Taip pat manytina, jog į naująją programą būtina įtraukti kai kurias dabartinėje programoje nepaminėtas eismo saugumo didinimą užtikrinančias priemones, *pavyzdžiui*, vairuotojų reabilitacijos programas, kurių reikšmė

akcentuojama ES lygiu⁴⁰². Naujojoje programoje taip pat derėtų pateikti daugiau statistinių duomenų, kaip tai padaryta Viešojo saugumo programoje.

Statistinių duomenų aptarimas padėtų išskirti svarbiausias avaringumą mažinančias priemones, kurioms reikėtų skirti daugiau dėmesio. Taip pat derėtų į programą įtraukti ir kitų valstybių sėkmingos patirties mažinant avaringumą keliuose pavyzdžių⁴⁰³. Naujojoje programoje derėtų įtvirtinti tokius uždavinius, kurių įgyvendinimą būtų galima konkrečiai išmatuoti, taip pat reglamentuojant, kaip būtų vykdoma programos įgyvendinimo stebėseną.

Manytina, jog tik tokiu atveju būtų galima pasiekti reikšmingesnių rezultatų, gerinant eismo saugumą šalyje.

Apibendrinant pasakytina, kad pagrindinis teisės aktas, kuriame aptariamos kompleksinės priemonės, skirtos avaringumui mažinti, yra 2011 m. priimta Valstybinė saugaus eismo plėtros 2011–2017 metų programa. Programoje pasirinktas gana modernus ir tikslingas reglamentavimo būdas, kai kiekvienas iškeltas tikslas yra argumentuotai pagrindžiamas. Kita vertus, nepaisant konkrečių problemų įvardijimo, vis dėlto neišvengiama pernelyg abstrakčių (kartais net labiau, nei iškelti tikslai) uždavinių, kurių įgyvendinimo sėkmingumo neįmanoma pamatuoti. Taip pat ne visada logiškas uždavinių išskyrimas, kai vieni uždaviniai apima kitus ar net visiškai sutampa su iškeltais tikslais. Programoje taip pat visiškai nėra akcentuojamas šiuolaikinių technologijų taikymas, nors tai įvardyta kaip vienas saugaus eismo plėtros prioritetų. 2017 m. kuriant naująją saugaus eismo plėtros programą, būtina ištaisyti šiuos trūkumus:

- įtraukti kai kurias dabartinėje programoje nepaminėtas eismo saugumo didinimą užtikrinančias priemones (*pavyzdžiui*, vairuotojų reabilitacijos programas);

- pateikti daugiau statistinių duomenų analizės, taip pat akcentuojant sėkmingą kitų valstybių patirtį šioje srityje;

- užtikrinti, kad būtų įmanoma efektyvi programos įgyvendinimo stebėseną.

402 *Most Effective Short, Medium and Long-Term Measures to Improve Safety on European Roads*. Conference of European Directors of Roads, 2006, p. 21.

403 Jost, G. et al. *A Challenging Start towards the EU 2020 Road Safety Target*. 2012, p. 25.

IŠVADOS

1. *Saugumas objektyviaja prasme* – tai būseną, kai grėsmių saugomoms vertybėms nėra arba jos efektyviai kontroliuojamos. *Saugumas subjektyviaja prasme* – tai saugumo jausmas, reiškiantis individų įsitikinimą, kad grėsmių saugomoms vertybėms nekils arba jos bus efektyviai kontroliuojamos. Nacionalinis saugumas vis labiau paveikiamas tarptautinio saugumo tendencijų – nors šios saugumo dimensijos visuomet sąveikavo tarpusavyje, tačiau dėl globalizacijos šiandien galima kalbėti jei ne apie visišką tarptautinio ir nacionalinio saugumo konvergenciją, tai bent jau apie spartų šių dimensijų sąveikos intensyvėjimą. Šie procesai lemia didėjančią sinergijos ir glaudesnio bendradarbiavimo poreikį visais lygmenimis. Šiuolaikinei demokratinei valstybei būdinga valstybės ir individo saugumo dimensijų sąveika, išplečianti valstybės pareigą užtikrinti saugumą ne tik valstybės (visuomenės), bet ir individo lygmeniu. Siekiant užtikrinti efektyvų viešojo saugumo stiprinimą, atkreiptinas dėmesys į teisės, kaip statiško ir dinamiško reiškinių, dichotomiją – viešajam saugumui užtikrinti svarbus tinkamų viešojo saugumo politikos pagrindų įtvirtinimas teisėkūros stadijoje ir sėkmingas statiškos teisės transformavimas į dinamišką teisės taikymo stadijoje. Pagrindinė viešojo saugumo užtikrinimo problema Lietuvos administracinėje teisėje – susiklosčiusi „persidengimo“ tendencija, kai institucinė sandara nėra tinkama, o institucijoms priskirtos atsakomybės nėra racionaliai paskirstytos. Tai lemia viešojo saugumo užtikrinimo modernizavimo poreikį.

2. *Viešojo tvarka yra pirminis ir pagrindinis viešojo saugumo išeities taškas, lemiantis stabilumą valstybės viduje.* Modernizuojant administracinį-teisinį reguliavimo mechanizmą, atkreiptinas dėmesys į tai, jog šiuolaikinėje valstybėje teisės saugos institucijų, kaip jėgos struktūrų, valstybės vardu turinčių teisę taikyti prievartos priemonės, sampratą keičia kokybiškai naujas požiūris į teisės saugos institucijų veiklą kaip į socialinę paslaugą. Pagrindinės policijos veiklos problemos, kurios apsunkina policijos galimybes efektyviai užtikrinti viešąją tvarką, yra gyventojų nepasitikėjimo

policijos struktūromis problema, žmogiškųjų ir kitų išteklių trūkumas, policijos pareigūnų menka kvalifikacija, policijos ir bendruomenės bendradarbiavimo stoka, kuri lemia bendruomenių potencialo dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką neišnaudojimą. Lietuvos Respublikos saugios savivaldybės koncepcija remiasi Kanados patirtimi organizuojant viešosios tvarkos užtikrinimą savivaldybės lygiu, tačiau viena didžiausių aktyvaus savivaldybių vaidmens užtikrinant viešąją tvarką problemų šiuo metu yra analogiškos valdymo patirties trūkumas. Pastaruoju metu Lietuvoje stebimas decentralizuoto savivaldos modelio, grindžiamo subsidiarumo principu, stiprinimas.

3. *Teisėkūros studijoje* aktualiausia problema yra pernelyg silpna įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų suderinamumo ir veiksmingumo kontrolė. Teisės taikymo studijoje kriminalinių procesų kontrolės neefektyvumą lemia žema institucijų veiklos kokybė, lemianti nepasitikėjimą institucijomis ir daranti įtaką didėjančiam nusikalstamumo latentiskumui. Institucijų veiklos kokybei gerinti būtina užtikrinti jų veiklos viešumą ir atskaitingumą, didinti bendruomenių įtrauktį į kriminalinių procesų kontrolės veiksmus. Kriminalinių procesų kontrolės efektyvumas priklauso ir nuo prevencijos veiksmingumo, todėl būtina skirti kiek įmanoma daugiau dėmesio kryptingoms ir į konkrečią problemą orientuotoms socialinės pagalbos ir įtikinėjimo pobūdžio socialinės prevencijos priemonėms. Nors Lietuvoje jau aiškiai suvokiama nusikalstamumo prevencijos sistemos atnaujinimo būtinybė, kartu galima įvardyti šias pagrindines prevencijos efektyvumui iškilusias kliūtis: struktūrinio centro nebuvimas, teisinis nusikaltimų prevencijos reguliavimas, sudarantis kliūtis prevencijos projektų veiksmingumui užtikrinti, realios prevencinės veiklos veiksmingumo kontrolės stoka, subjektyvios prevencijos dalyvių pažiūros bei nuostatos ir savišvietos trūkumas. Pagrindinė veiksmingos nusikalstamumo prevencijos prielaida, užtikrinanti, jog bus optimaliai panaudoti valstybės turimi ištekliai, yra teisės pažeidėjų kriminogeninių poreikių nustatymas ir atsižvelgimas į juos, kuriant nusikalstamumo prevencijos priemones.

4. *Naujų nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės modelių kūrimas susideda iš atskirų etapų. Pirmasis nusikalstamumo prevencijos ir kontrolės programos etapas – problemos identifikavimas ir formulavimas.* Problema

formuluotina tiksliai ir konkrečiai, turi būti apibūdintas jos mastas ir probleminio reiškimo pastovumas, taip išvengiant prevencijos priemonių ir jų poveikio „išsisklaidymo“ efekto. *Antrajame etape* nustatomi programos tikslai ir uždaviniai, kurių įgyvendinimą būtų įmanoma išmatuoti. *Trečiasis* programos kūrimo etapas – *prevencijos priemonių parinkimas*. Prevencijos veiklos dalyviams būtina sudaryti galimybę taikyti daugiau prevencijos priemonių, kartu keliant prevencijos subjektų kvalifikaciją. *Ketvirtasis etapas* – programos *vykdymo ir valdymo struktūros nustatymas*. Prevencinės programos veiksmingumas vertintinas pagal problemos ištyrimą ir suformulavimą, tikslų ir uždavinių pasirinkimą, neigiamų padarinių analizę, alternatyvių problemos sprendimo būdų nagrinėjimą, veiksnių analizę, prevencinių priemonių pasirinkimą, rezultatų vertinimo rodiklių pasirinkimą, laukiamų rezultatų formulavimą, veiksmingumo kontrolės priemonės, gautų rezultatų vertinimą ir aprašymą.

5. *Dabartinio teisinio reglamentavimo modernizavimo reikiamybę valstybės sienos apsaugos srityje liudija* tai, jog šiuo metu valstybės sienos apsaugos nuostatos reglamentuojamos dviejuose pagrindiniuose – Valstybės sienos ir jos apsaugos bei Valstybės sienos apsaugos tarnybos – įstatymuose, kuriuos būtų logiška ir tikslinga sujungti į vieną. Taip pat privalu atsižvelgti, kad minėtieji įstatymai priimti dar 2000 m., kai Lietuvos Respublika dar nebuvo nei NATO, nei ES narė, įstatymai buvo ne kartą keisti, koreguoti ir derinti su tarptautiniais ir ES teisės aktais, *inter alia* Šengeno konvencija, kas lėmė jų fragmentiškumą ir neišsprendė vienos pagrindinių problemų – jie neatitiko laikotarpio geopolitinių tendencijų. Šiandien kyla pagrįsta abejonė, ar veiksmingai su Šengeno konvencija susiję mechanizmai įgyvendinami Lietuvoje, kur, kaip matyti, ES išorės sienos apsaugos prioritetas nenumatytas net pagrindiniuose valstybės sienos apsaugą reglamentuojančiuose įstatymuose.

6. *Kaip ir nusikalstamumas apskritai, deviantinis elgesys keliuose nėra paveikiamas vien tik teisinėmis priemonėmis – eismo saugumui užtikrinti būtina taikyti kompleksines priemones*. Kelių eismo saugumas reglamentuojamas daugybe įstatymų ir jų įgyvendinamųjų teisės aktų, todėl kyla abejonė dėl jų sistemiškumo ir suderinamumo, ypač pabrėžiant tai, jog įstatymų įgyvendinamuosiuose šiuo teisės aktuose išsamiai reglamen-

tuojant institucijų veiklą ir joms priskirtas funkcijas, nepagrįstai išplečiamas įstatymų lygmeniu konkrečiai institucijai priskirtų funkcijų sąrašas. Dabartiniuose teisės aktuose vyrauja atsakomybės už KET pažeidimus griežtinimo tendencijos. Priimtos Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso pataisos, pagal kurias už transporto priemonių vairavimą, nustatčius vidutinį ir sunkų neblaivumą, asmuo traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, vertintinos kritiškai kaip sunkiai suderinamos su *ultima ratio* principu, proceso greitumo ir operatyvumo principais, taip pat su siekiu mažinti įkalinimo įstaigose esančių asmenų skaičių.

NAUDOTI ŠALTINIAI

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (aktuali redakcija). *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 89-2741.
3. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas (aktuali redakcija nuo 2016-01-01). *Valstybės žinios*. 1985, Nr. 1-1.
4. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2014-10-29). *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.
5. Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 64-1502.
6. Lietuvos Respublikos organizuoto nusikalstamumo užkardymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 69-1731.
7. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2015-07-01). *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 115-3230.
8. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 41-1162.
9. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 90-2777.
10. Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2015-07-02 iki 2016-06-30). *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2883.
11. Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848.
12. Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 42-1192.
13. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 45-1708.
14. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 57-2297.

15. Lietuvos Respublikos nepaprastosios padėties įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2015-03-28). *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 64-2575.
16. Lietuvos Respublikos priešgaisrinės saugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 123-5518.
17. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63-2243.
18. Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 102-3935.
19. Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 72-3475.
20. Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 122-6093.
21. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto pakeitimo įstatymas. *TAR*. 2015-07-03, Nr. 10814.
22. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymas. *TAR*. 2015-07-10, Nr. 11216.
23. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. IX-1383 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 32-1318.
24. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. birželio 26 d. nutarimas Nr. XI-2131 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 76-3945.
25. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. XII-1537 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-03-16, Nr. 3856.
26. Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. gegužės 7 d. nutarimas Nr. XII-1682 „Dėl Viešojo saugumo plėtos 2015–2025 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2015-05-13, Nr. 7293.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 98 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 10-294.

28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 18-556.

29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 278 „Dėl Viešojo saugumo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 34-1241.

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1503 „Dėl Valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 125-6425.

31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 184 „Dėl Saugios savivaldybės koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 22-1057.

32. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. kovo 2 d. nutarimas Nr. 257 „Dėl Valstybinės saugaus eismo plėtros 2011–2017 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 29-1368.

33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 14 d. nutarimas Nr. 1381 „Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo“ (neteko galios nuo 2016-04-19). *TAR*. 2016-04-18, Nr. 9844.

34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1252 „Dėl nacionaliniam saugumui svarbių apsaugos zonų nustatymo“. *TAR*. 2014-11-17, Nr. 16988.

35. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl Valstybinės smurto artimoje aplinkoje prevencijos ir pagalbos teikimo nukentėjusiesiems asmenims 2014–2020 metų programos patvirtinimo“. *TAR*. 2014-06-02, Nr. 5986.

36. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 648 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinės kovos su korupcija 2015–2025 metų programos įgyvendinimo 2015–2019 metų tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo“. *TAR*. 2015-06-30, Nr. 10386.

37. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 1R-240/1V-246

„Dėl Konvojavimo taisyklių patvirtinimo“.

38. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2012 m. kovo 9 d. įsakymas Nr. 3-179 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymo Nr. 3-457 „Dėl Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 32-1519.

39. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2015 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. IV-529 „Dėl Tarpžinybinės komisijos viešojo saugumo plėtros 2015–2025 metų programos įgyvendinimo ir veiksmingumo stebėsenai atlikti sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

40. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2015 m. lapkričio 23 d. įsakymas Nr. IV-940 „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2016–2018 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“.

41. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2011 m. sausio 17 d. įsakymas Nr. 1-14 „Dėl Visuomeninių statinių gaisrinės saugos taisyklių patvirtinimo“.

42. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2011 m. vasario 22 d. įsakymas Nr. 1-64 „Dėl Gyvenamųjų statinių gaisrinės saugos taisyklių patvirtinimo“.

43. Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2011 m. rugpjūčio 30 d. įsakymas Nr. 1-256 „Dėl Valstybės ekstremaliųjų situacijų operacijų centro nuostatų patvirtinimo“.

44. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vado 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 4-116 „Dėl Sienos kontrolės nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 21-988.

45. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vado 2015 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 4-460 „Dėl Duomenų apie užsieniečio keliamos grėsmės viešajai tvarkai ar visuomenei ir nelegalios migracijos grėsmės tikrinimo bei išvados dėl grėsmių rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *TAR*. 2015, Nr. 20674.

46. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2008 m. gegužės 29 d. įsakymas Nr. 5-V-300 „Dėl Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisari-

ato nuostatų patvirtinimo“.

47. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. balandžio 28 d. nurodymas Nr. 5-N-6 „Dėl policijos veiklos užkardant vandališkus veiksmus ir kitas neteisėtas veikas, susijusias su nacistinių ar komunistinių simbolių naudojimu“.

48. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. liepos 19 d. įsakymas Nr. 5-V-673 „Dėl Policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 96-4537.

49. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. gruodžio 14 d. įsakymas Nr. 5-V-1115 „Dėl Smurtautojo išskeldinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

50. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 5-V-84 „Dėl Policijos pareigūnų reagavimo į pranešimus apie smurtą artimoje aplinkoje tvarkos aprašo patvirtinimo“.

51. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2013 m. sausio 3 d. nurodymas Nr. 5-N-1 „Dėl policijos funkcijų vykdymo“.

52. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2013 m. kovo 7 d. įsakymas Nr. 5-V-196 „Dėl Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymo įgyvendinimo“.

53. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2013 m. gegužės 20 d. nurodymas Nr. 5-N-6 „Dėl neblaivių dviračių, mopedų vairuotojų ir vadeliotojų padarytų administracinių teisės pažeidimų fiksavimo“.

54. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2014 m. lapkričio 4 d. įsakymas Nr. 5-V-948 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. liepos 19 d. įsakymo Nr. 5-V-673 „Dėl Policijos patrulių veiklos instrukcijos patvirtinimo“ pakeitimo“.

55. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymas Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl Policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.

56. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. rugsėjo 9 d. įsakymas Nr. 5-V-794 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. spalio 24 d. įsakymo Nr. 5-V-671 „Dėl Kelių eismo sąlygų kontrolės tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“.

57. Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato viršininko 2015 m. gruodžio 4 d. įsakymas Nr. 10-V-1429 „Dėl Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato Viešosios tvarkos valdybos nuostatų ir struktūros schemos patvirtinimo“.

58. Lietuvos policijos generalinio komisaro 2016-02-26 įsakymas Nr. 5-V-170 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2010-05-27 įsakymo Nr. 5-V-428 „Dėl Lietuvos kelių policijos tarnybos nuostatų ir struktūros schemos patvirtinimo“ pakeitimo“.

59. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 24 d. sprendimas Nr. 1-1778 „Dėl Vilniaus miesto 2010–2020 metų strateginio plano ir Vilniaus miesto 2010–2020 metų strateginio plano valdymo ir stebėsenos sistemos tvirtinimo“.

60. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2011 m. balandžio 6 d. sprendimas Nr. 2070 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento tvirtinimo“.

Europos Sąjungos ir užsienio teisės aktai

61. Europos Sąjungos vidaus saugumo strategija. Liuksemburgas, 2010.

62. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama kelionių viza ir iš dalies keičiama Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvenimo ir reglamentai EB Nr. 562/2006 ir EB 767/2008. Briuselis, 2014.

63. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos saugumo darbotvarkė. Strasbūras, 2015.

64. Tarybos išvados dėl atnaujintos 2015–2020 Europos Sąjungos vidaus saugumo strategijos projekto. Briuselis, 2015.

65. Europos Parlamento ir Tarybos 2015 m. kovo 11 d. direktyva ES 2015/413, kuria sudaromos palankesnės sąlygos keistis informacija tarpvalstybinio lygmeniu apie kelių eismo saugumo taisyklių pažeidimus (Tekstas svarbus EEE).

66. National Security Concept of the Republic of Estonia. Republic of Estonia Government, 2004.

67. Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030. Saeima of the Republic of Latvia, 2010.

68. *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Europos Tarybos leidinys. 2004. Vilnius: Justitia.

Specialioji literatūra

69. Aleksonis, G.; Aleksonytė, Ž. Europos Sąjungos institucijų bendradarbiavimas visuomenės saugumo srityje. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2012, 8, p. 5–19.

70. Amilevičius, D.; Andrejevas, V. Daugiakultūriškumas saugios Europos kontekste: dabarties problematika, teoriniai modeliai ir ateities perspektyvos. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2012, 8, p. 20–35.

71. Ancelis, P. Visuomenės dalyvavimas baudžiamajame persekiojime. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 19–27.

72. Andrijauskaitė, L. *Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.

73. Andriulis, V.; Maksimaitis, M.; Pakalniškis, V.; Pečkaitis, J. S.; Šenavičius, A. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.

74. *Annual Report about the Activities of the Security Police in 2014*. Riga, 2015.

75. *Ar saugi Lietuvos visuomenė? Lietuvos gyventojų viktimizacijos partitis ir požiūris į baudžiamąją justiciją bei visuomenės saugumą*. Lietuvos Respublikos Seimas. Jungtinių Tautų vystymo programa. Vilnius, 2004.

76. Astrauskas, A.; Pitrėnaitė, B.; Mikulskienė, B. Planavimo savivaldybėje sistemos tobulinimo galimybės saugios savivaldybės (saugos bendruomenės) modelio įgyvendinimo procese. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, 11(4), p. 563–580.

77. Ataskaita dėl žmogaus teisių padėties Valstybės sienos apsaugos tarnybos Vilniaus rinktinės Vilniaus oro uosto ir Kauno oro uos-

to užkardose, Varėnos rinktinės Tribonių užkardoje, Varėnos rinktinės Tribonių užkardos Stasylių pasienio kontrolės punkte ir Šalčininkų pasienio kontrolės punkte, Lazdijų rinktinės Kapčiamiesčio užkardoje. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, 2015.

78. Babachinaitė, G.; Galinaitytė, J.; Jurgelaitienė, G.; Kiškis, A.; Kuolaitė, A.; Palavinskienė, B.; Paukštė, A.; Petkus, A.; Raudonienė, A.; Rudzki, T.; Uscila, R. *Kriminologija: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, 668 p.

79. Babachinaitė, G. Smurtinio nusikalstamumo samprata, tendencijos ir šiuolaikiniai raiškos ypatumai Lietuvoje. *Jurisprudencija*. 2008, 1(103), p. 16–21.

80. Babachinaitė, G. Šiuolaikinio registruoto nusikalstamumo Lietuvoje pagrindiniai bruožai. *Jurisprudencija*. 2012, 19(4), p. 1619–1632.

81. Bandzevičienė, R.; Birbilaitė, S.; Diržytė, A. Kriminalinės policijos pareigūnų stresas, jo įveika ir vidinė darna. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 4(8), p. 21–37.

82. Barak, A. A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. Yale Law School, 2002.

83. Baublys, L.; Beinoravičius, D.; Kaluina, A.; Kathrani, P.; Lastauskienė, G.; Miliauskaitė, K.; Spruogis, E.; Stankevičius, V.; Venckienė, E. Teisės teorijos įvadas. Vilnius: MES, 2010.

84. Bialoskorski, R. Cyberthreats in the Security Environment of the 21st Century: Attempt of the Conceptual Analysis. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 1(4), p. 249–260.

85. Bileišis, M. *Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

86. Bilius, M. Tarptautinis policijos bendradarbiavimas nacionalinio saugumo kontekste. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 90–101.

87. Bubnys, G.; Smalskys, V. Policijos struktūrų valdymas ir personalo rengimas naujosios viešosios vadybos kontekste. Viešojo politika ir administravimas. 2005, 13, p. 92–98.

88. Bubnys, G. Valstybės tarnyba svetur: raida ir tendencijos. Viešojo politika ir administravimas. 2009, 27, p. 109.

89. Caurkubule, Z.; Rubanovskis, A. *Shadow Economy as an Obstacle to Sustainable Economic Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia*. Open Society Institute, 2002.

90. Čigrin, V. *Anomija ir asmens saugumo mieste aktualijos. Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 6, p. 63–72.

91. Čivinskas, R.; Dvorak, J.; Davidonis, R. Lietuvos viešojo valdymo reformų institucinė sandara 2009–2012 m. *Regional Formation and Development Studies*. 2013, 1(15), p. 36–46.

92. Daukšaitė, I. Kelių transporto priemonių vairavimas esant vairuotojams neblaiviems: ar reikalinga plėsti baudžiamosios atsakomybės ribas? *Teisės problemos*. 2014, 4(86), p. 29–67.

93. Dainauskas, S.; Brazukienė, I. Lietuvos automobilių kelių avaringumo teritorinė analizė. *Geografija*. 2013, 49(1), p. 82–92.

94. Daniel, J.; Turcsányi, R.; Potjomkina, D.; Csiki, T.; Lupták, L.; Walach, V. *The Challenges of Central European Security: Critical Insights*. Brno: Masaryk University, 2015.

95. *Deviatnikovaitė, I.; Kalašnykas, R. Kategorijų kontrolė, valdžia ir socialinės technologijos turiningųjų požymių ypatumai teisėtumo užtikrinimo aplinkoje. Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 85–89.

96. Domarkas, V.; Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 11, p. 16–25.

97. Domarkas, V. Viešojo administravimo aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 7–14.

98. *Eastern Borders Annual Risk Analysis*. Frontex, 2013.

99. *Eastern European Borders Annual Risk Analysis*. Frontex, 2014.

100. *EU Anti-Corruption Report. Latvia*. Brussels, 2014.

101. European Crime Prevention Network. EUCPN Toolbox Series No. 4. Tackling Domestic Violence in the EU Policies & Practices. Brussels: EUCPN Secretariat, 2013.

102. European Crime Prevention Network. European Crime Prevention Monitor 2013/2. Measuring and Tackling Domestic Violence in the EU. Brussels: EUCPN Secretariat, 2014.

103. *Europos narkotikų vartojimo paplitimo ataskaita. Tendencijos*

ir pokyčiai. Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras, Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras. Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centro (EMCDDA) leidinys, 2015.

104. *Europos Sąjungos nusikalstamumo prevencijos tinklo vertinimo ataskaita*. Briuselis, 2012

105. Fukuda-Parr, S.; Messineo, C. *Human Security*. New York, 2011.

106. Fukuda-Parr, S.; Messineo, C. *Human Security: A Critical Review of the Literature*. Belgium: Centre for Research on Peace and Development, 2012.

107. Gečienė, I. Lietuvos gyventojų subjektyvus saugumo suvokimas išorinių grėsmių kontekste. *Kultūra ir visuomenė*. 2015, 6(1), p. 56–67.

108. Germani, A. R.; Pergolizzi, A.; Reganati, F. Illegal Trafficking and Unsustainable Waste Management in Italy: Evidence at the Regional Level. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2015, 4(4), p. 369–389.

109. *Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

110. *Global Report on Trafficking in Persons*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2014.

111. Greičius, S. Prievertos naudojimo įgyvendinant Valstybės sienos apsaugos tarnybos funkcijas teisinio reguliavimo aspektai. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 59–69.

112. Greičius, S.; Pranevičienė, B. Challenges to Lithuanian National Security. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 31–41.

113. Greičius, S.; Seniutienė, D. Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui. *Jurisprudencija*. 2005, 73(65), p. 77–85.

114. Greičius, S.; Vitkauskas, K. Kelių policijos vykdomo prevencinio darbo poveikis eismo saugumui. *Jurisprudencija*. 2002, 35(27), p. 46–62.

115. Grėsmių nacionaliniam saugumui. Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamentas, 2014.

116. Guogis, A.; Šilinskytė, A. „Naujasis viešasis valdymas“ kaip pilietinė vertybė: Lietuvos bendruomenių aktyvumo atvejais. *Tiltai*. 2013, 1, p. 27–37.

117. *Human Trafficking in the Baltic Sea Region: State and Civil Society Cooperation on Victim's Assistance and Protection*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

118. *Inovatyvus viešasis sektorius – misija įmanoma? Teminio tyrimo ataskaita*. Vilnius, 2015.

119. *International Statistics on Crime and Justice*. Helsinki: European Institute for United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.

120. *Integration of Refugees in Latvia. Participation and Empowerment. Understanding Integration in Latvia through the Participation of Refugees, Integration Stakeholders' experiences and research*. United Nations High Commissioner for Refugees, 2015.

121. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. Paris, 2015.

122. Istrate, L. The Baltic States between the Old and New Europe. The Benefits of Lisbon Treaty for Lithuania, Latvia and Estonia. *Revista Romana de Geografie Politica*. 2012, XIV, 1, p. 45–50.

123. Ivančiks, J.; Tumulavičius, V.; Teivans-Treinovskis, J. Security of Society: Narcotics and Drug Addiction in Latvia and Lithuania. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2015, 4(4), p. 353–368.

124. Ivoška, G. Baudžiamosios politikos kontrabandos ir muitinės apgaulės kontrolės srityje įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. *Teisės problemos*. 2011, 2(72), p. 39–62.

125. Janušauskas, A.; Aleksonis, G.; Aleksonytė, Ž. Tarptautinių institucijų pozityvi veikla užtikrinant šalies saugumą. *Vadyba*. 2012, 1(20), p. 37–43.

126. Janušauskas, A. Šalies viešasis saugumas. Tarptautinės teisės aktų suderinamumo analizė. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 6, p. 121–135.

127. Jaržemskis, V.; Jakubauskas, G.; Maciulis, A. *Transporto politikos pagrindai*. Vilnius: Technika, 2012.

128. Jastiuginas, S. *Integralaus informacijos saugumo valdymo modelio taikymas Lietuvos valstybės institucijoms. Informacijos mokslai*. 2012, 61, p. 31–58.

129. Jatkevičius, A. *Nepilnamečių smurtinio nusikalstamumo prevencija*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2003.

130. Jokubauskas, M. Pataisos įstaigų personalo veiklos humanizavimo

prielaidos atsižvelgiant į tarptautinius teisinius standartus. *Jurisprudencija*. 2007, 12(102), p. 88–94.

131. Jost, G.; Allsop, R.; Steriu, M.; Enculescu, S. A Challenging Start towards the EU 2020 Road Safety Target. 2012.

132. Justickaja, S.; Gavėnaitė, A. Recidyvinis nusikalstamumas: tyrimo galimybės ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2009, 3(65), p. 5–56.

133. Justickaja, S. Nusikaltimų prevencija Lietuvoje: perėjimas nuo intuityvios prie įrodymais grindžiamos. *Teisės problemos*. 2011, 1(71), p. 81–108.

134. Justickaja, S. *Pasiūlymai dėl nusikaltimų prevencijos subjektų prevencinės informacijos tvarkymo koncepcinio modelio*. Vilnius: Teisės institutas, 2011.

135. Justickis, V.; Uscila, R.; Cibarauskiene, N.; Kuodis, G. *Situacinės nusikaltimų prevencijos taikymo praktikos ir plėtros Lietuvoje galimybių analizė ir pasiūlymų parengimas*. Vilnius, 2008.

136. Justickis, V.; Gečėnienė, S.; Čepas, A. *Nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programų ir priemonių veiksmingumo vertinimo metodika*. Vilnius, 2005.

137. Juška, A.; Woolfson, Ch. “*Safety Crime*“ in *Neoliberal Post-Communist Society: The Collapse of the Maxima Supermarket in Riga, Latvia*. 2014.

138. Kalašnykas, R.; Deviatnikovaitė, I. Kai kurių bendrųjų Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 4(94), p. 33–38.

139. Kalesnykas, R. Grėsmė kaip saugos rinkos plėtros dimensija. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 102–112.

140. Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Lenkijos policijos teisė: funkcinis požiūris į sistemą. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 85–96.

141. Kalesnykas, R.; Mečkauskas, V. Vaizdo stebėjimo kamerų (CCTV) panaudojimas užtikrinant visuomenės saugumą: teisiniai ir organizaciniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 36(28), p. 59–70.

142. Kalpokas, V. Skaitmeninės erdvės reguliavimas ir kontrolė: saugumo aspektai. *Teisės problemos*. 2010, 4(70), p. 133–157.

143. Kamenska, A.; Brands-Kehris, I. *Combating Hate Crimes in Latvia: Legislation and Police Practice*. Latvian Centre for Human Rights, 2008.

144. Kargaudienė, A. Administracinės teisės pokyčiai šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje. *Jurisprudencija*. 2005, 70(62), p. 31–41.

145. Kargaudienė, A. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos principų įgyvendinimo klausimai administracinės teisės sistemoje. *Jurisprudencija*. 2006, 4(82), p. 40–45.

146. Kargaudienė, A. Socialinės įtakos mechanizmai. Naujos galimybės paveikti administracinės teisės normų įgyvendinimo procesą. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 27–31.

147. Kaselis, M.; Pivoras, S. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje administravimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, 11(1), p. 139–152.

148. Kiškis, A.; Kuodytė, A. Nusikalstamumo prevencijos programų rengimo Lietuvoje tyrimas. *Jurisprudencija*. 2012, 19(2), p. 771–801.

149. Kiškis A., Justickaja S., Uscila R., Justickis V. Nusikalstamumas Lietuvoje ir jo prevencijos perspektyvos. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014, 467 p.

150. Kiškis, A. *Nusikalstamumas. Paskaitų medžiaga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.

151. *Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui. ES kovos su korupcija ataskaita*. Briuselis, 2014.

152. *Komisijos ataskaita Tarybai. Europos Sąjungos nusikalstamumo prevencijos tinklo vertinimo ataskaita*. Briuselis, 2012.

153. Krumplytė, J. Šešėlinės ekonomikos veiksnių ir priežasčių tyrimas ekspertinio vertinimo metodu: Lietuvos atvejis. *Verslas, vadyba ir studijos*. 2009, p. 122–138

154. Kuksaitė, A. Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės. *Jurisprudencija*. 2007, 10(100), p. 47–51.

155. Kuksaitė, A. Išorinių sienų apsauga kaip vidinio Europos Sąjungos saugumo garantas. *Jurisprudencija*. 2005, 78(70), p. 39–45.

156. Kurpuvesas, V.; Sargevičius, M. Teisinės sistemos nuostatų įgyvendinimas viešojo saugumo srityje. *Jurisprudencija*. 2007, 1(91), p. 85–89.

157. Kurpuvesas, V. Socialinės technologijos administracinėje justicijoje. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 72–77.

158. Lankauskienė, T.; Tvaronavičienė, M. Security and Sustainable

Development: Approaches and Dimensions in the Globalization Context. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 1(4), p. 287–297.

159. *Latvian Foreign and Security Policy*. Rīga, 2015.

160. Laurinavičius, A. Problems of Implementation the European Convention on Human Rights in the Statutory Public Administration Institutions. *Jurisprudencija*. 2006, 81(3), p. 47–55.

161. Lavrinovich, I.; Lavirenko, O.; Jefimovs, N. Sustainable Development, Economic Growth and Differentiation of Incomes of Latvian Population. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(1), p. 33–39.

162. Liesis, M.; Dobrynina, M. *Lytinius nusikaltimus padariusiems asmenims taikytinų prevencinių priemonių tyrimo ataskaita*. Vilnius, 2010.

163. Lucas, E. *The Coming Storm. Baltic Sea Security Report*. 2015.

164. Machovenko, J. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės visuomenės luominės struktūros susidarymo teisiniai pagrindai. *Teisė*. 2001, Nr. 39, p. 53–68.

165. Makštutis, A.; Balkytė, A.; Tumalavičius, V. Security, Sustainability and Competitiveness: Benchmarking Attempts. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(1), p. 5–12.

166. Malinauskaitė, J. Teisinės kovos su kontrabanda politikos raida ir perspektyvos. *Jurisprudencija*. 2005, 67(59), p. 29–38.

167. Matulionytė, E. Grėsmių nacionaliniam saugumui nustatymas ir jų prevencijos galimybės. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 93–99.

168. Matvejevs, A. Legal Regimes in Police Activity at Latvian Security Policy. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2013, 3(1), p. 160–168.

169. Mečkauskas, V. Policijos veiklos kontrolės turinio problemos: struktūrinis aspektas. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 77–89.

170. Melnis, E.; Garonskis, A.; Matvejevs, A. Development of the Policing in Latvia. *Jurisprudencija*. 2006, 1(79), p. 72–84.

171. Melnikas, B. Tarptautinis ir regioninis saugumas: globalizacija, žiniomis grindžiamos visuomenės kūrimasis ir nauji iššūkiai. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. 2010, 4, p. 93–111.

172. Michailovič, I. Kai kurie smurto šeimoje problematikos aspektai. *Teisė*. 2012, 82, p. 26–40.

173. Mikalauskaitė-Šostakienė, K. Administracinės prievartos prie-

monės: žmogaus teisių pažeidimas ar visuomenės saugumo garantas. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 94–105.

174. Mikulskienė, B.; Pitrenaitė, B.; Astrauskas, A. Saugios savivaldybės vertinimo sistemos formavimas. *Socialinės technologijos*. 2011, 1(2), p. 283–300.

175. Misiūnas, E. Policijos pareigūno teisinio statuso elementų pušiausvyros problema. *Jurisprudencija*. 2008, 4(106), p. 100–107.

176. Morkūnienė, A.; Muliarčikas, A. Policijos specialiųjų priemonių panaudojimo subjektai Lietuvoje ir jų diskrecija. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 112–123.

177. *Most Effective Short, Medium and Long-Term Measures to Improve Safety on European Roads*. Conference of European Directors of Roads. National Technical University of Athens, 2006.

178. Nedzinskas, E. Imigracijos įtaka visuomenės saugumui: teisiniai ir sociologiniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2007, 12(102), p. 81–87.

179. Nedzinskas, E.; Janušauskas, A. Nepilnamečių nusikalstamumo prevencijos aktualijos Lietuvoje. *Vadyba*. 2008, 2(13), p. 143–146.

180. Nedzinskas, E.; Janušauskas, A. Visuomenės saugumo tarptautiškumo aspektai. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 6, p. 211–224.

181. Nikartas, S. *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

182. Nikartas, S. *Gyventojų dalyvavimas užtikrinant saugumą bendruomenėse: kriminologinės ir teisinės prielaidos*. Monografija. Vilnius, 2014.

183. Novikovas, A. Konstitucijos nuostatų detalizavimas pagrindžiant savivaldybių galimybę savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105), p. 54–59.

184. Novikovas, A. Public Order Protection in Municipal Territories. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 1(5), p. 125–136.

185. Novikovas, A. Savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybų veiklos perspektyvos Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 3(3), p. 305–316.

186. Novikovas, A. Socialinės technologijos ir jų taikymas savivaldybių veikloje, užtikrinant vietos gyventojų saugumą. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 59–62.

187. Novikovas, A. Viešosios tvarkos apsauga savivaldybių teritorijoje: teisinis ir organizacinis aspektai. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 46–53.
188. Novikovas, A. Vietos savivaldos institucijų įgaliojimai ir gebėjimai įgyvendinti policijos uždavinius. *Jurisprudencija*. 2005, 78(70), p. 46–52.
189. Novikovas, A. Vietos savivaldos institucijų vaidmuo įgyvendinant viešąją tvarką. *Jurisprudencija*. 2002, 35(27), p. 117–126.
190. Nusikalstamumo prevencijos iniciatyvų vertinimas. Briuselis, 2013.
191. Palidauskaitė, J. Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 25–38.
192. Palidauskaitė, J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 18, p. 57–72.
193. Palidauskaitė, J. Valstybės tarnautojų pareigos ir teisės Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 16, p. 16–26.
194. Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
195. Petkuvienė, R. Terorizmas kaip žmogaus teisių universalumo neigimo padarinys. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 20–24.
196. Pitrėnaitė, B.; Astrauskas, A.; Mikulskienė, B. Saugios savivaldybės organizacinės valdymo struktūros kūrimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, 10(4), p. 642–658.
197. Pitrėnaitė, B. Teisinio reglamentavimo įtaka ekstremalių situacijų valdymo veiksmingumui. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83), p. 14–26.
198. Pivoras, S.; Čivinskas, R.; Buckienė, E. *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Versus aureus, 2014.
199. Pocius, A. Šešėlinės ekonomikos ir neoficialaus užimtumo būklės bei tendencijų įvertinimas Lietuvoje. *Lithuanian Journal of Statistics*. 2015, 54(1), p. 18–32.
200. Pociūtė, G.; Daugirdas, V.; Baubinas, R. Europos Sąjungos rytinių euroregionų problema. *Annales Geographicae*. 2009, 42(1-2), p. 95–104.

201. Pocienė, A.; Kalesnykas, R.; Kiškis, A.; Uscila, R.; Mališauskaitė-Simanaitienė, S. *Saugumo miestuose užtikrinimo problemos*. Teisės institutas, 2010.

202. Pocienė, A. Socialinės tvarkos ir saugumo prielaidos mieste: aplinkos kriminologijos teorijų taikymo patirtis Vakaruose ir perspektyvos Lietuvoje. *Teisės problemos*. 2009, 4(66), p. 31–69.

203. Pollitt, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algavė, 2003.

204. Pranevičienė, B. Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 43–48.

205. Prekyba žmonėmis priverstiniam darbui ir darbuotojų išnaudojimas užsienyje: lietuvių migrantų patirtis. Vilnius: Justitia, 2014. 86 p.

206. Račkauskas, M.; Liesionis, V. The Relationship between Government Expenditure and Public Safety in Lithuania. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2013, 3(2), p. 31–40.

207. Ragauskas, P.; Kavoliūnaitė-Ragauskienė, E.; Vitkutė, E. A. *Korupcija privačiame sektoriuje: normatyvinė samprata ir paplitimas tam tikrose srityse*. Vilnius, 2014.

208. Raipa, A.; Smalskys, V. Policijos personalo rengimo vadybiniai ir istoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 18, p. 78–85.

209. *Road Safety Priorities for the EU in 2015. Memorandum to the Latvian Presidency of the Council of the European Union*. 2014.

210. Runcis, A. *Latvia towards Europe: Internal Security Issues*. Riga, 1999.

211. Saugios kaimynystės vadovas. Vilnius: Litera, 2015.

212. Saugios savivaldybės koncepcija. Vilnius: MRU, 2011.

213. Security Dimensions of Central and Eastern Europe. Lublin, 2013.

214. Seniutienė, D. Integruotas sienų saugumo modelis. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 170–180.

215. Seniutienė, D. Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 186–201.

216. Seniutienė, D. Security and Mobility: The European Trends. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2013, 9, p. 235–245.

217. Seniutienė, D.; Ubartas, L. Šengeno informacinė sistema – komponentas, užtikrinantis visuomenės saugumą. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. 2012, 8, p. 279–295.

218. Siekiant veiksmingiau palaikyti viešąją tvarką. Diskriminacinio etninio skirstymo samprata ir prevencija. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra, 2010.

219. Sirgedienė, R. *Kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo problemos administracinėje teisėje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014.

220. Sirgedienė, R. Nacionaliniai kovos su prekyba žmonėmis koordinavimo modeliai ir galimybės stiprinti nukentėjusiųjų nuo prekybos žmonėmis asmenų teisių apsauga. *Societal innovations for global growth*. 2012, 1(1), p. 54–78.

221. Sirgedienė, R. Prekybos žmonėmis masto vertinimas: tarptautinės ir nacionalinės iniciatyvos. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4(4), p. 1623–1644.

222. Smalskys, V. „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos kryptčių teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 11, p. 86–94.

223. Smalskys, V.; Matakas, J. Viešojo valdymo ir regioninės politikos reformos problemos: Ukrainos patirties analizė. *Viešojo politika ir administravimas*. 2006, 17, p. 70–80.

224. Smalskys, V. Policijos personalo rengimo šiuolaikinės kryptys. *Viešojo politika ir administravimas*. 2008, 23, p. 88–97.

225. Smurto artimoje aplinkoje problema ES. Politika ir patirtis. Briuselis, 2013.

226. Stanczyk, J. European Security and Sustainability Issues in the Context of Current International Environment. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2011, 1(2), p. 71–79.

227. Stankevičius, R. Rizikos samprata ir jos valdymas muitinėje. *Jurisprudencija*. 2005, 69(61), p. 70–76.

228. Šileika, A.; Bekerytė, J. Theoretical Issues of Relationship Between Unemployment, Poverty and Crime in Sustainable Development. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2013, 2(3), p. 59–70.

229. Šimkaitytė-Kudarauskė, R. Viešosios vietos sąvokos samprata ir problematika. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. 2011, 5, p. 199–219.
230. Šlapkauskas, V. Viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo ryšio aktualumas globalizacijos sąlygomis. *Visuomenės saugumas ir viešojo tvarka*. 2010, 4, p. 238–250.
231. Šlapkauskas, V. Visuomenės saugumo ir žmogaus teisių ryšys kaip antiterorizmo ideologijos legitimacijos pagrindas. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 25–34.
232. Šttilis, D. Elektroniniai nusikaltimai (mokomasis leidinys). Vilnius, 2011.
233. Šttilis, D. Kibernetinio saugumo teisinis reguliavimas. Kibernetinio saugumo strategijos. *Socialinės technologijos*. 2013, 3(1), p. 189–207.
234. Šttilis, D.; Paškauskas, Ž. Valstybės elektroninės informacijos saugos strategija – vienas iš pagrindinių elektroninės informacijos saugos reguliavimo instrumentų: lyginamoji analizė. *Jurisprudencija*. 2007, 2(92), p. 37–45.
235. Štavičienė, Ž. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės poreikis ir galimybės Lietuvoje. *Socialinių mokslų studijos*. 2011, 3(3), p. 789–815.
236. Tamutienė, I.; Grauzinė, M. Alkoholio kontrolės politikos tikslo apibrėžties ir mažmeninės prekybos licencijavimo problematika Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*. 2013, 12(3), p. 482–496.
237. Teismų elektroninės paslaugos: iššūkiai ir perspektyvos. Nacionalinė teismų administracija, 2015.
238. Teivans-Treinovskis, J.; Jefimovs, N. State National Security: Aspect of Recorded Crime. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2012, 2(2), p. 41–48.
239. *Teminė apžvalga. Situacijos prie valstybės sienos analizė. 2015 metų I pusmetis*. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie LR VRM, 2015.
240. *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. United Nations Office on Drugs and Crime, 2010.
241. *The National Security Concept (Informative Part)*. Riga, 2011.
242. Trumpulis, U. Viešojo intereso koncepcijų įvairovė ir jų vertinimas. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 4(8), p. 217–231.

243. Tumas, V.; Čigrin, V. Kelių eismo saugumo užtikrinimo ypatumai. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2010, 4, p. 269–276.
244. Tunčikienė, Ž.; Korsakienė, R. Sustainable Development of Public Institutions: The Model of Functional Review. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2014, 3(2), p. 187–195.
245. Tunčikienė, Ž.; Skackauskienė, I.; Grenčikova, A. Sustainable Development of Public Sector: The State and Assumptions of Improvement of Functional Review in Public Institutions. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2013, 3(1), p. 11–21.
246. Tvaronavičienė, M.; Grybaitė, V. Sustainable Development and Performance of Institutions: Approaches towards Measurement. *Journal of Security and sustainability Issues*. 2012, 1(3), p. 167–175.
247. Urbelionytė, A. Europos Sąjungos teisinio prekybos žmonėmis reglamentavimo pokyčiai priėmus direktyvą 2011/36/ES. *Socialinių mokslų studijos*. 2012, 4(3), p. 1143–1155.
248. Urbonas, D. Policijos pareigūnų teisė sulaikyti ir pristatyti asmenį į policijos įstaigą smurto privačioje erdvėje kontekste. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 220–239.
249. Urbonas, D. Policijos veiklos strategijos formavimas eismo saugumo užtikrinimo srityje: eismo dalyvių požiūris. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*. 2011, 5, p. 240–254.
250. Urmonas, A. Socialinių technologijų metodologinė funkcija administracinėje teisėje. Socialinių technologijų konceptualių modelių pritaikymo administracinėje teisėje paieška. *Jurisprudencija*. 2007, 6(96), p. 9–15.
251. Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje. *Jurisprudencija*. 2006, 5(83), p. 37–47.
252. Usačiovas, V. *Policijos institucijų sistema pasaulyje*. Kaunas: Mileda, 2010.
253. Ustinavičiūtė, L.; Laurinavičius, A.; Žukauskienė, R.; Bandzevičienė, R. Kriminogeninių rizikos veiksnių palyginimas skirtingose Lietuvos teisės pažeidėjų grupėse. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, 4(8), p. 39–56.
254. Ustinavičiūtė, L. *Lietuvos teisės pažeidėjų rizikos veiksnių, susiju-*

sių su pakartotiniu nusikalstamumu, analize. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.

255. Vaičaitis, V. A. Lietuvos Statutai kaip Lietuvos konstitucionalizmo šaltinis. *Teisė*. 2013, 89, p. 55–68.

256. Vaigė, L. *Apsauga nuo smurto artimoje aplinkoje: psichinės prievartos problematika*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras, 2013.

257. Vaišvila, A. Lietuvos istorinis įnašas kuriant teisinės valstybės koncepciją. Trečiasis straipsnis. Bajorų „demokratija“ – grėsmė teisei ir tautos laisvei. *Jurisprudencija*. 1998, 9(1), p. 23–40.

258. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2004, 223 p.

259. Vaišvila, A. Terorizmas ir kova su terorizmu – dvi grėsmės žmogaus teisėms (metodologinis aspektas). *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 11–19.

260. Valančius, V. Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai. *Jurisprudencija*. 2007, 7(97), p. 33–38.

261. Vanags, E. Development of Local Government Reforms in Latvia. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 13, p. 15–24.

262. *Veiksminga ES išorės sienų apsauga kaip Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai prioritetas ES iniciatyvų ir Lietuvos interesų kontekste. Tyrimo ataskaita*. Europos Sąjunga, 2012.

263. *Viešojo saugumo tarnybos veikla. Išankstinio tyrimo ataskaita*. 2015.

264. Vileikienė, E. *Ataskaita apie viešojo saugumo būklę Lietuvoje 2005–2014 metais*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2015.

265. Vileikienė, E. *Lietuvos gyventojų požiūris į teisėsaugos institucijas ir viešojo saugumo būklės vertinimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2012.

266. Vileikienė, E. *Lietuvos nepilnamečių justicijos problemos: sociologinė analizė*. Vilnius, 2007, 152 p.

267. *Visuomenės savisaugos sistemos Lietuvoje būklės ir visuomenės bendradarbiavimo su teisėsaugos institucijoms analizė*. Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2008.

268. Vitkauskas, K. Europos valstybių policijos rengimo sistemų lyginamieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, 10(1), p. 141–152.

269. Vitkauskas, K. Policijos veiklos strateginiai tikslai: iššūkiai ir sprendimai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, 11(1), p. 89–102.

270. *World Drug Report 2015*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.

271. Zahars, V.; Stivrenieks, M. Security Implementation Facets: Convicted Women Imprisonment Sentence Execution. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2014, 3(3), p. 45–53.

272. Zahars, V.; Stivrenieks, M. Security Implementation Facets: Peculiarities of Execution of the Sentence of Imprisonment in Respect of Convicted Minors. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2015, 4(3), p. 221–231.

273. Židonis, Ž. Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, 17, p. 22–28.

274. Žilinskas, D. Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas. *Jurisprudencija*. 2001, 23(15), p. 148–161.

275. Žilinskas, D. Policijos teisės prielaidos: operatyvinės veiklos teisinio reglamentavimo problema. *Jurisprudencija*. 2003, 49(41), p. 54–64.

276. Žilinskas, D. Policijos teisės prielaidos: policijos teisės santykis su administracine teise. *Jurisprudencija*. 2005, 76(68), p. 41–49.

277. Žilinskas, D. Terorizmo grėsmė kaip teisėsaugos institucijų integraciją skatinantis veiksnys. *Jurisprudencija*. 2005, 68(60), p. 66–73.

278. Žukauskas, V. *Lietuvos šešėlinė ekonomika*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2012.

Teismų praktika

279. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2013 m. kovo 19 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-160/2013.

280. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2014 m. gruodžio 2 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-7-404/2014.

281. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų

kolegijos 2015 m. gruodžio 22 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-P-498-746/2015.

Interneto šaltiniai

282. BVerfGE 69, 315 – brokdorf Decision of the First Senate 1 BvR 233, 341/81 f. Prieiga per internetą: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german-translations/german/case.php?id=656>.

283. Crime Statistics. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Crime_statistics/Lt.

284. Delfi.lt. „Mašinoje sudegintos merginos byla: D. Barakauskas įvardijo kaltuosius“, 2013-09-22. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/masinoje-sudegintos-merginos-byla-d-barakauskas-ivardijo-kaltuosius.d?id=62408807>.

285. Informacijos ir ryšių departamentas. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybėse per 2014 m. sausio–gruodžio mėn. Prieiga per internetą: http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/wpcontent/themes/ird/reports/html_file.php?metai=2015&menuo=12&ff=1Z&fnr=1&rt=1&oldYear=2015.

286. Informatikos ir ryšių departamentas. Duomenys apie nusikalstamumą Baltijos valstybėse per 2015 m. sausio–gruodžio mėn. Prieiga per internetą: <http://www.ird.lt/statistines-ataskaitos/?metai=2015&menuo=12&idAta=6&rt=1&oldYear=2015&id=136&idStat=10®ionas=0&id3=1#Atas-BV>.

287. Kahdo, K.; Amireh, F. Pabėgėlių krizė – kas, iš kur ir kodėl? Prieiga per internetą: <https://europa.eu/eyd2015/lt/lithuanian-ngdo/posts/cause-sofrefugeeinflux>.

288. Lietuvos kelių policijos tarnyba. Prieiga per internetą: <http://www.lkpt.lt/lt/veikla/>,

289. Policijos departamentas. Direktyva 2015/413/ES. Prieiga per internetą: <http://www.policija.lt/index.php?id=22826>.

290. Policijos departamento duomenys. Prieiga per internetą: <http://www.policija.lt/index.php?id=23854>.

291. Respublika.lt. „Smurtautojams bus riesta, o policijai?“. Prieiga per internetą: http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/nusikaltimai_ir_nelaimes/smurtautojams_bus_riesta_o_policijai/print.1

292. Specialiųjų tyrimų tarnyba. Korupcija privačiame sektoriuje. Prieiga per internetą: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcija_privaciam_sektoriuje_LTI.pdf.

293. United Nations, Economic and Social Council, Resolution 1995/9 Guidelines for the prevention of urban crime. Prieiga per Internetą: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1995/eres1995-9.htm>.

294. United Nations, Economic and Social Council, Guidelines for the Prevention of Crime, New York, 2002. Prieiga per Internetą: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_standards_and_norms_in_crime_prevention_at_your_fingertips.pdf.

295. Vilniaus romų taboras. Prieiga per internetą: https://lt.wikipedia.org/wiki/Vilniaus_taboras.

296. Vilniuje nuo heroino perdozavimo mirė jau devintas narkomanas. *Straipsnis interneto dienraštyje 15min.lt, 2015 m. liepos 31 d.* Prieiga per internetą: <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nusikaltimaiirnelaimes/vilniuje-nuo-heroino-perdozavimo-mire-jau-devintas-narkomanas-59-519137>.



GENEROLO JONO ŽEMAIČIO LIETUVOS KARO AKADEMIJA

Vladas TUMALAVIČIUS

**VIEŠOJO SAUGUMO
UŽTIKRINIMO TEISINIAI
ASPEKTAI LIETUVOJE: DABARTIES
TENDENCIJOS IR PROCESAI**

MOKSLO STUDIJA

Mokslinis redaktorius dr. Alvydas Šakočius
Kalbos redaktorė Jolanta Budreikienė
Korektorė Nijolė Andriušienė
Maketuotoja Laima Adlytė

2017-12-13. Tiražas 140 egz. Užsakymas GL-614
Išleido Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija,
Šilo g. 5A, LT-10322 Vilnius
Spausdino Lietuvos kariuomenės Karo kartografijos centras,
Muitinės g. 4, Domeikava, LT-54359 Kauno r.

ISBN 978-609-8074-71-0