

## TEISINIAI VIEŠŪJŲ POLICIJOS PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMO ASPEKTAI

**Dr. Gintautas Danišauskas**

Mykolo Romerio universiteto Teisėsaugos fakultetas  
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius  
Telefonas 261 60 37  
Elektroninis paštas ptk@mruni.lt

*Pateikta 2004 m. spalio 20 d.  
Parengta spausdinti 2004 m. gruodžio 30 d.*

*Pagrindinės sąvokos: policijos statusas.*

### S a n t r a u k a

Akademinėje bendruomenėje diskutuojama teikiamų policijos paslaugų visuomenei teisinio turinio klausimu. Svarstoma, kokias socialines paslaugas policija galėtų teikti laisvosios rinkos ekonomikos sąlygomis. Taip pat kalbama ir apie privačią policiją, jos egzistavimo galimybes bei veiklos ribas.

Siekiant pagrįsti privačios policijos veiklos teisinės galimybes, šiame straipsnyje dar kartą bandoma gilintis į policijos, kaip visuomenės tarnybos, statusą, jos funkcijas, veiklos teisinį pagrįstumą ir ribas.

Nagrinėjamas teisinis valstybinės policijos veiklos santykis su privačių žmogaus teisių apsaugos struktūrų funkcijomis. Keliamas klausimas, kokias žmogaus teisių apsaugos funkcijas galėtume laikyti policinėmis ir ar privačias apsaugos struktūras taip pat galėtume vadinti privačia policija.

### I. Policijos statuso problema

Besivystant rinkos ekonomikos santykiams ir jiems įsivyraujant įvairiose Lietuvos socialinio gyvenimo srityse, pasigirsta nuomonių, kad policija arba atskiros jos sritys taip pat galėtų būti privačios. Šiuo klausimu nemažai kalba dr. R. Kalesnykas. Jis teigia, kad privačios policijos veiklą galima išskirti į dvi rūšis: privati saugos veikla ir privati detektyvinė veikla [1, p. 72]. 2001 metais Vokietijoje vykusioje konferencijoje, skirtoje privačių saugos struktūrų problemoms nagrinėti, Veitas Mejeris taip pat kalbėjo apie privačios policijos ir atskirų jos funkcijų galimybę. Kad galėtume su tuo sutikti arba tokią idėją atmesti, būtina dar kartą pasigilinti į policijos statusą apskritai. Kalbant apie policijos teikiamas paslaugas, reikėtų įsigilinti, ar vis dėlto policija galėtų būti savarankiška paslaugas teikianti institucija, veikianti savo vardu ir savo naudai, ar tai turėtų būti išimtinai tik valdžios statusą turinti tarnyba, tarnaujanti pozityviajai teisei, neturinti jokių privatumo požymių.

Kaip žinome, su policijos valdžios statuso samprata nesutinka nemažai mokslininkų, besigilinančių į teisės problemas. Jos statusą reikėtų apibrėžti ir dėl to, kad analizuojant teisinės paslaugos turinio santykį su jos veikla, būtų galima konstatuoti atsisakymo vykdyti įpareigojimus galimybę, jei subjektinių teisių yra mažiau nei turima pareigų. Tokią galimybę turi daugelis savo vardu veikiančių ir asmeninės naudos siekiančių paslaugų teikimo subjektų. Tai galėtų būti įvairios komunalinių paslaugų teikimo tarnybos, privatūs fiziniai ir juridiniai asmenys. Teisinis policijos priklausomybės klausimas nėra lengvas, juo domisi ne vienas, besigilinantys į teisės problemas. Autoritetingame tarptautiniame dokumente – Europos policininkų chartijoje, – priimtoje 1993 metais Strasbūre, pabrėžiama, kad policija yra ne valdžia, o visuomeninė paslauga, garantuojanti visų teises bei laisves [2, p. 4]. Chartijoje taip pat pabrėžiama, kad policija tampa komunalinio aptarnavimo tarnyba. Prof. A. Pumputis rašo, kad teiginys, jog policija yra vykdomasis valstybinės valdžios organas, yra aiškiai pasenęs, nes policija nėra valdžia [3, p. 70]. S. Katuoka laikosi nuomonės, kad policija yra valdžia, samprotaudamas, kad ir Europos policininkų chartijoje neatsisakoma policijos, kaip valdžios, sampratos. Jis teigia, kad policija yra ne grupės asmenų valdžia, o visos demokratinės visuomenės jėga, jos valdžia [4, p. 32]. A. Vaišvila laikosi nuomonės, kad policija yra valdžia, nes kitaip ji negalėtų būti ir teisėta bei veiksminga paslauga [5, p. 10]. Kitame autoritetingame Europos dokumente „Europos policijos etikos kodekse“, priimtame 2001 m. rugsėjo 19 d. Europos Ministrų Komitete, teigiama, kad policija yra viešoji valdžia ir negali būti paversta privačia institucija [6, p. 27]. Nekelia abejonių ir oficiali valstybės pozicija dėl policijos valdžios statuso. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatyme pabrėžiama, kad policijos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnautoju į policijos įstaigą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims [7, str. 2].

Pagrindžiant vieną iš šių pozicijų, vertėtų pacituoti M. Römerį, kuris, kalbėdamas apie valstybės tarnybas ir viešuosius jos reikalus, pabrėžia, kad jei subjektas, teikdamas viešuosius patarnavimus, veikia savo vardu, jis neturi formalių valstybės instituto žymių [8, p. 335]. Pavyzdžiui, teikdama saugos paslaugas, privati tarnyba veikia tik savo konkrečios įstaigos vardu, todėl savo veikloje neturi valdymo įgaliojimų ir dėl to neturės valdžios atstovės statuso, tuo tarpu policija visada veikia įstatymo, kurį priima konkrečios valstybės valdžia, vardu. Veikdama įstatymo vardu, policija atstovauja valstybei. Teikti paslaugas valstybės vardu gali tik visuomenės atstovė – valstybinė valdžia. Kažin ar kokia nors komunalinė, privati tarnyba galėtų atstovauti visuomenei valstybei atliekant valdymo funkcijas. Profesorius I. Baitinas, kalbėdamas apie valstybę kaip apie sudėtingą valdymo sistemą, pabrėžia, kad ją valdo valstybės organai: teismai, prokuratūra, policija ir kt. [9, p. 53]. Prie valdžios, valdančios valstybę, profesorius priskiria ir policiją. Lenkų teisininkas M. Goettelas rašo, kad kiekviena valstybė turi pasirūpinti savo gyventojų saugumu, viešąja tvarka. Šias funkcijas valstybė realizuoja per konstitucinius įstatymų leidžiamuosius ir vykdomuosius institutus. Šiems institutams priklauso ir policija [10, p. 7]. Šis autorius taip pat priskiria policiją prie valstybinės valdžios. Anglijos policijai suteikta teisė ne tik leisti tam tikras instrukcijas, bet ir išaiškinti kai kurių galiojančių įstatymų, turinčių visuotinę teisinę galią, prasmę [11, p. 47–48]. Vokietijos policija pagal 1953 metų įstatymą „Dėl susirinkimų ir demonstracijų“ turi teisę savo nuožiūra uždrausti susirinkimus ir demonstracijas, jei pažeidžiama viešoji tvarka arba jei apie renginius nebuvo pranešta policijai prieš 48 valandas [11, p. 77–82]. Visa tai rodo, kad tai yra policijos valdžios realizavimo funkcija, nes jos veikla teisiškai neatsiejama nuo valdžios vykdomųjų-tvarkomųjų funkcijų. Policija yra juridiškai neatskiriama nuo valdžios arba jos atstovės sampratos, nes ji turi visiems privalomus valstybinės valdžios įgaliojimus.

Reikėtų pritarti S. Katuokos nuomonei, kad ir Europos policininkų chartijoje neatsisakoma policijos, kaip valdžios, traktavimo [4, p. 32]. Chartijoje kalbant apie policiją, pirmiausia omenyje turima demokratinė valstybės santvarka, todėl policija, kaip demokratinės valdžios atstovė, teikdama paslaugas tarnauja ne kokiam nors atskirai grupei, o visai visuomenei. Tai, kad policija tarnauja visiems visuomenės nariams, o ne valstybinei valdžiai, Charti-

joje pabrėžia teiginys, kad policija nėra valdžia, ji – visuomeninė paslauga, garantuojanti ir sauganti visų piliečių teises bei laisves, ginanti nevaržomą naudojamąsi jomis [2, p. 4]. Sakinys „Policija jau nebėra jėgos, valdančios piliečius, išraiška, o yra piliečių jėga“ [2, p. 6] rodo, kad demokratinėje santvarkoje policija būdama valdžia tarnauja ne kokiam nors atskirai grupei, o visai visuomenei ir todėl yra jos jėga. Bauginantis policijos tapatinimas su valdžia, kaip neva nepriimtina gyventojams samprata, matyt, paveldėtas iš totalitarinės santvarkos, kai policija atstovavo atskirai politinei jėgai – tokios valstybės valdžiai ir pirmiausia gynė ne žmogaus teises, bet valstybinės valdžios, taip pat ir savo interesus. Be to, Chartijoje sakoma, kad policijos veikla turi būti kontroliuojama įstatymus leidžiančių institucijų [2, p. 4]. Teigiant, kad tokią kontrolę turi atlikti būtent įstatymų leidžiamoji valdžia, taip pat pripažįstama, kad policija yra vykdomosios valstybinės valdžios institucijos tarnyba. Dėl to ir mes turėtume pripažinti, kad Chartijoje kalbant apie policiją, kaip apie komunalinę tarnybą, neatsisakoma ir jos, kaip valdžios, traktavimo. Prie policijos, kaip valdžios, statuso prisideda dar ir tai, kad ji yra kompetentinga, turinti specialius įgaliojimus taikyti teisę. Be to, turėdama šiuos įgaliojimus, ji nesivadovauja bendraisiais būtinosios ginties ir būtinojo reikalingumo principais, kuriais remtis privačiai policijai siūlo dr. R. Kalesnykas. Vykdydama atitinkamas valstybinio valdymo funkcijas, policija realizuoja teisės normas priimdama individualius, su konkreto asmens interesais susijusius teisės normų taikymo aktus [4, p. 34]. Kad tokiu būdu policija galėtų vykdyti savo funkcijas gindama teisėtus piliečių interesus, ji turi būti valdžia. Tai pabrėžia ir prof. A. Vaišvila, sakydamas, jog tam, kad policija galėtų įgyvendinti socialinę paslaugą gindama teisėtus piliečių interesus, ji pirmiausia turi būti valdžia [5, p. 160]. Tuo nereikėtų abejoti, nes jei policijos paskirtis – teikti socialines paslaugas, tai, remiantis Konstituciniais piliečių lygybės ir piliečių dalyvavimo valstybės valdyme principais, reikia turėti teisinę galimybę jas suteikti.

## II. Teisinis policijos paslaugų pagrįstumas ir jų šaltinis

Kad policija galėtų teikti socialines paslaugas, ji turi turėti teisinę galimybę – valdžios įgaliojimus, nes sulaukyti asmenį, apklausti, atlikti jo asmens ir daiktų apžiūrą arba krata, skirti administracinę nuobaudą, taikyti kitokią teisėtą prievartą gali tik institucija, turinti visiems privalomus įgaliojimus. Jokia komunalinė tarnyba, veikianti savo asmeniniais tikslais ir interesais, to atlikti negalėtų. Be to, kiekviena komunalinė tarnyba, veikdama savo vardu ir interesais, gali atsisakyti teikti paslaugas konkrečiam subjektui ir ieškoti kitų sau naudingesnių klientų. Policija, tarnaudama įstatymui ir teikdama socialines paslaugas visuomenei, neturi teisėtos galimybės skirstyti žmonių savo nuožiūra pagal jų socialinę padėtį ir privalo vienodai ginti visų žmonių teises. Tą daryti ją įpareigoja Policijos veiklos įstatymas ir Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuriuose pabrėžiama, kad įstatymui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs, ir negalima varžyti jų teisių ar teikti privilegijų dėl lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų [12], todėl galime teigti, kad policija tik tada bus pajėgi ir legitimi taikyti prievartą ir kitus asmens laisvių ir galimybių suvaržymus, jei ji bus valdžia arba jos atstovė. Tačiau policija, vadovaudamasi įstatymais, yra ir turi būti savarankiška savo funkcinėje veikloje. Nė viena valdžios institucija, net ir aukščiausio lygio (Seimas, Vyriausybė), jokios politinės partijos neturi teisės kištis į teisėtą policijos veiklą. Prancūzo Š. Monteskije valdžios padalijimo teorijos šalininkai, atsižvelgdami į tai, kad policija yra tikroji priežiūros valdžia, kuriai būdingas įsakymų vykdymas, jėgos bei represijų naudojimas, siūlo ją traktuoti net kaip ketvirtąją valstybinės valdžios jėgą [4, p. 49].

Vadinasi, tik tada policija gali pateisinti savo paskirtį ir teisiškai pajėgti atlikti žmogaus teisių ir interesų apsaugos funkcijas, jei ji įgaus valdžios statusą, t. y. turės privalomas valdžios realizavimo galias. Nebūdama ja policija nesugebėtų atlikti ir teisėtos bei veiksmingos paslaugos. Taigi tam, kad policija galėtų suteikti socialinę paslaugą, ji turi turėti šią galimybę

– būti valdžia. Prof. A. Vaišvila rašo, kad diskusijos apie policijos sampratą sėkmė reikalauja suvienyti policijos priemones (valdžia) su policijos paskirtimi (socialine paslauga) [5, p. 161]. Kad policija galėtų pateisinti savo paskirtį – teikti socialines paslaugas, ji turi turėti ir teisėtos prievartos galimybę, reiškiančią neatsiejamą policijos paslaugos ir valdžios sampratą. Todėl atsakyti į klausimą, kas teikia visuomenei viešosios tvarkos apsaugos paslaugas – valdžia ar policija, kaip komunalinė tarnyba, reikėtų atsakyti, kad jas teikia valdžia per savo atstovę policiją, ir kad šios institucijos teikiamų socialinių paslaugų galimybės šaltinis yra policijos, kaip valdžios, statusas. Tačiau demokratinėje, teisinėje santvarkoje vykstant privatiems kultūriniais mainams ir esant paklausai privačiai pirkti įvairias prekes bei paslaugas, galėtų būti suteikta galimybė naudotis ir privačios policijos paslaugomis. Kaip buvo pabrėžta ankstesniuose darbuose, privačios policijos klausimo sprendimas yra žingsnis ne žmogaus teisių pažeidimo, o jų apsaugos link [13, p. 83]. Šiuo klausimu yra aiški ir oficiali valstybės pozicija. 2002 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1962 yra patvirtinta Lietuvos Respublikos asmens bei turto saugos įstatymo koncepcija. Joje siūloma parengti Lietuvos Respublikos asmens bei turto saugos įstatymą, kuriame būtų sureguliuoti visuomeniniai santykiai, susiję su privačia asmens bei turto sauga, taip pat policijos ir privačių saugos struktūrų bendradarbiavimu [14, str. 2]. Koncepcijoje aiškiai atribojamos privačios žmogaus teisių apsaugos tarnybos galimybės atlikti prievartinius veiksmus. Joje sakoma, kad turi būti aiškiai nustatytos saugos tarnybos ir juridinio asmens saugos padalinio darbuotojų teisės ir pareigos (pvz., sulaikant asmenis, apžiūrint, paimant, perduodant policijai daiktus) [14, str. 84]. Reikia pabrėžti, kad privačiai saugos struktūrai yra aiškiai nustatomos veiklos ribos. Saugos tarnyba, kitaip nei valstybinė policija, atlikdama įstatymo reglamentuotą veiklą, neturi tiesioginių valdymo įgaliojimų. Būdama privati, ši tarnyba, atlikus žmogaus teisių apsaugos veiklą, turi perduoti policijai sulaikytą asmenį, kuris padarė teisės pažeidimą arba kitaip pažeidė viešąją tvarką. Ji privalo nedelsiant informuoti policiją apie rengiamą, daromą arba padarytą teisės pažeidimą, sulaikyti (aut. past. vadovaujantis būtinojo reikalingumo arba būtinosios ginties principais, jei norminiai aktai šiai veiklos sričiai nesuteikia specialiųjų įgaliojimų) ir nedelsiant pranešti policijai apie asmenį, padariusį teisės pažeidimą, apsaugoti įvykio vietą, nustatyti liudytojus, paklusti teisėtiems teisėsaugos institucijų reikalavimams ir kt. [14, str. 18]. Matome, kad norminiu pagrindu privačios saugos veiklos galimybes teikti savo paslaugas, palyginus su valstybinės policijos funkcijomis, siekiama apriboti. Jos atlikdamos savo funkcijas galėtų tik vykdyti asmens bei turto apsaugą vadovaudamosi specialiai privačioms struktūroms skirtais norminiais aktais arba remdamosi bendrais būtinojo reikalingumo ir būtinosios ginties principais, nesinaudamos specialiu policijos kaip valdžios statusu. Panašiu statusu jau šiandien veikia tam tikros privačios saugos struktūros, pavyzdžiui, „Saugaus verslo biuras“, „Ekskomisarų biuras“ ir kt. Kyla klausimas, apie kokias žmogaus teisių saugos tarnybas arba privačią policiją kalba minėti autoriai? Mūsų manymu, kyla painiava ne tiek dėl pačių žmogaus teisių apsaugos struktūrų funkcijų atribojimo, kiek dėl pačios policijos, kaip sąvokos, sampratos. Kalbant apie privačią žmogaus teisių apsaugos galimybę, galima vartoti tą patį žodį „policija“, reiškiantį žmonių ramybę bei gerovę. Žodis „policija“ kilęs iš graikų kalbos žodžio „polis“, reiškiančio miestą, o žodis „politeia“ apibrėžia jo gyventojų ramybę bei gerovę [15, p. 3]. Dėl to dabartiniu metu veikiančias saugos struktūras taip pat galėtume vadinti „privačia policija“, nes šios tarnybos, atlikdamos savo funkcijas, saugo žmogaus teises ir rūpinasi žmonių saugumu bei ramybe. Minėti autoriai, kalbėdami apie privačią policiją, matyt, pirmiausia ieško optimalių žmogaus teisių apsaugos formų ir privačias saugos struktūras tiesiog laiko privačia policija. Priešingu atveju taip pat galėtume kalbėti ir apie privačią prokuratūrą bei privačius teismus, kurių veikla labiau pažeistų, o ne gintų žmogaus teises. Gal ir galima būtų samprotauti apie privatų teismą (arbitražą), kuris išimtinai spręstų suinteresuotų šalių, joms pačioms sutikus, klausimus. Tačiau tokiu atveju kiekvieną kartą reikėtų įsitikinti, ar teismo sprendimas nepažeistų procese nedalyvaujančių asmenų teisių bei viešųjų interesų.

Dėl to galėtume teigti, kad kalbant apie viešąją ir privačią saugą bei matant jos galimybes ginti ir saugoti žmogaus teises, tai galėtume įvardyti policinėmis funkcijomis, nesigilindami į policijos funkcijų valdžios statuso būtinybę, kurio negali turėti nė viena privati struktūra. Būtų mažiau painiavos, jei žodžiu „policija“ būtų vadinama tik valstybinės valdžios statusą turinti institucija, o ne privačių žmogaus teisių saugos struktūros.

## Išvados

1. Privačios policijos egzistavimas – tai papildoma galimybė saugoti ir ginti žmogaus teises ir laisves, turinti pozityvios įtakos ne tik atskirų visuomenės narių teisių apsaugai, bet ir visos visuomenės saugumui.

2. Privačios policijos paslaugos turi apsiriboti tik tose veiklos srityse, kuriose nėra būtinas visos visuomenės mandatas (sutikimas), priešingu atveju ji taptų nelegitimi, ir bet kuri jos veikla vestų prie žmogaus teisių pažeidimo.

3. Privati policija, kitaip nei valstybinė, turi savo interesų, lyginant su bendra vyriausybės politika, jos įsipareigojimais visuomenei. Dėl to ir sąvoką „privati policija“, siekiant išvengti teisinės painiavos, reikėtų suprasti kaip privačią saugą, ir tokią tarnybą derėtų vadinti, pavyzdžiui, „privati sauga“, „privati žmogaus teisių apsaugos tarnyba“. Žodis „policija“ tradiciškai geriau įsikomponuotų į valstybinės valdžios statusą turinčią žmogaus teisių apsaugos tarnybos sampratą.



## LITERATŪRA

1. **Kalesnykas R.** Privačių saugos struktūrų integravimosi į teisėtvarkos palaikymo sistemą galimybės // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2002. T. 26(18).
2. **Europos** policininkų chartija (be datos). – Vilnius.
3. **Pumputis A.** Policija kaip paslauga // Politologija. 1996. Nr. 1.
4. **Katuoka S.** Policija ir žmogaus teisės. – Vilnius, 1998.
5. **Vaišvila A.** Policija – valdžios ir paslaugos vienovė // Lietuvos policijos akademijos mokslo darbai. 1997. T. 6.
6. **Europos** policijos etikos kodeksas. – Vilnius, 2002.
7. **Lietuvos Respublikos** policijos veiklos įstatymas // Valstybės žinios. 2000. Nr. 90; 2002. Nr. 54; 2003. Nr. 42.
8. **Riomeris M.** Valstybė. – Vilnius, 1995. T. 2.
9. **Матузова Н. И., Малько Ф. В.** Теория государства и права. – Москва, 1997.
10. **Goettel M.** Policyje srodki przymusu bezposredniego. – Szczytno, 1991.
11. **Дегтерев Л., Максименко Н., Соловьева М.** Полиция буржуазных государств. – Москва, 1966.
12. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1993.
13. **Danišauskas G.** Rinkos ekonomikos principų taikymo policijos veikloje galimybės ir ribos // Jurisprudencija: LTU mokslo darbai. 2002. T. 34(26).
14. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Nr. 1962 „Dėl Lietuvos Respublikos asmens bei turto saugos įstatymo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 119–5353.
15. **Straszewski K.** O policjach panstw Europy zachodnej. – Szczytno, 1993.



## *Legal Aspects of Privatisation on Police-Led Public Services*

*Dr. Gintautas Danišauskas*  
*Mykolas Romeris University*

*Keywords: police status.*

### **SUMMARY**

*The scientific works of Mykolas Romeris University have written on the police functions in the democratic society as well as discussed the question of the legal content of the services provided to the community by the police. There have also been articles which considered both the issue of providing social services by the police under the conditions of free market economy and the argument of necessity, possibilities and limits of private police.*

*Recently the question of the need of private police as an organization which safeguards human rights has been widely discussed.*

*The present study looks into the legal aspect of private police activities and functions. The article also analyzes the legal relationship of activities and functions provided by state police and private organizations which safeguard human rights.*

*In addition, the article discusses the concept of police functions. The question of what human rights safeguarding functions can be considered as police functions and whether private safeguarding organizations can be called private police is discussed.*

