

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS  
MUITINĖS VEIKLOS KATEDRA**

**VILMA ŽIOGIENĖ**

**MUITINĖS IR POLICIJOS INSTITUCIJŲ NAUJOSIOS  
INICIATYVOS KURIANT SAUGIĄ APLINKĄ**  
Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas  
prof. dr. A. Laurinavičius**

**VILNIUS, 2009**

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS  
MUITINĖS VEIKLOS KATEDRA**

**MUITINĖS IR POLICIJOS INSTITUCIJŲ NAUJOSIOS  
INICIATYVOS KURIANT SAUGIĄ APLINKĄ**

**Teisės ir muitinės bei mokesčių institucijų veiklos magistro baigiamasis darbas  
Studijų programa 62401S117**

**Vadovas**

**prof. dr. A. Laurinavičius**

**2009 12**

**Recenzentas**

**doc. dr. T. Banelis**

**2009 12**

**Atliko**

**TMMmn8-02 gr. stud.**

**V. Žiogienė**

**2009 12 11**

**VILNIUS, 2009**

## TURINYS

ĮVADAS.....	4
1. EUROPOS SAJUNGOS POLITINĖ EKONOMINĖ INTEGRACIJA IR JOS REIKŠMĖ.....	8
1.1. Europos Sąjungos politinė ekonominė integracija.....	8
1.2. Europos Sąjungos organizacinė struktūra ir teisinis statusas.....	15
1.3. Europos Sąjungos konstituciniai pagrindai.....	22
1.4. Harmonizuota nacionalinė teisinė sistema.....	25
2. LIETUVOS MUITINĖS IR POLICIJOS VEIKLOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO TENDENCIJOS.....	30
2.1. Demokratinė legitimacija statutinių tarnybų reglamentavimo kontekste.....	30
2.2. Lietuvos Respublikos muitinės sistema ir teisinis reglamentavimas.....	36
2.3. Lietuvos Respublikos policijos sistema ir teisinis reglamentavimas.....	42
2.4. Valstybės tarnybų diskrecijos teisė ... ..	52
3. STRATEGINĖ MUITINĖS IR POLICIJOS VEIKLOS PLĖTRA KURIANT SAUGIĄ APLINKĄ.....	59
3.1. Strateginiai muitinės uždaviniai ir jų įgyvendinimas.....	59
3.2. Strateginiai policijos uždaviniai ir jų įgyvendinimas.....	67
IŠVADOS.....	73
LITERATŪRA.....	74
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS.....	78
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA.....	80
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA.....	82

## IVADAS

Šio darbo tema – *Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos* kuriant saugią aplinką, yra itin aktuali teisinio reglamentavimo prasme. Lietuvos Respublikos Konstitucijos preambulėje skelbiamas teisinės valstybės siekis – Tautos siekis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės. Pagal Konstitucinio Teismo doktriną konstitucinis teisinės valstybės principas yra universalus principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Lietuvos Respublikos Konstitucija. Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas apima reikalavimą užtikrinti žmogaus teises ir laisves, kurios turi būti įgyvendinamos visų valstybės institucijų pajėgomis. Jų veiklai kryptingumo suteikia tai, kad valstybinės institucijos savo veikloje remiasi teise, t. y. paklūstant Konstitucijai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalimi „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ teisiniu požiūriu išreikštas įpareigojimas visas institucijas būti atsakingomis už žmogaus teisių apsaugą, už saugią visuomenę, saugią aplinką. Taigi, šis konstitucinis principas apibrėžia ir statutinių institucijų statusą, jų paskirtį.

Šiandien Europos Sąjunga susiduria su sudėtingomis visuomenės saugumo užtikrinimo problemomis. Valstybės narės nebegali pavieniui kovoti su kylančiomis grėsmėmis, kurios globalios ekonomikos sąlygomis kartais gali kelti pavojų net valstybingumo išsaugojimui. Sutelktomis visos Europos pajėgomis tikimasi lengviau įveikti laikmečio iššūkius. Problemos aktualumą patvirtina Lisabonos sutarties<sup>1</sup> saugumo užtikrinimo nuostatos bei jos pagrindu įsteigiamos šalia Europos sąjungos prezidento (Europos Vadovų Tarybos pirmininko) – Vyriausiasis Sąjungos įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai pareigybės. Taigi, muitinės ir policijos institucijų veiklą vis didesnėmis apimtimis reglamentuoja tarptautinės viešosios teisės institutai. Vadinasi, šių institucijų teisinis reglamentavimas yra dvejopas: nacionalinis ir sparčiai plėtojamas tarptautinis. Lietuvoje, kaip ir kiekvienoje kitoje ES valstybėje, muitinės, policijos ir kitų statutinių valstybės institucijų veikla tradiciškai reglamentuojama nacionalinės teisės normomis, o Lietuvai 2004 metais tapus Europos Sąjungos valstybe nare, muitinės ir policijos veiklai taikomi ir bendrieji visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms keliami reikalavimai.

Apibendrinant ES valstybių gerąją patirtį, kuriami saugios aplinkos garantijų užtikrinimo modeliai. Jie skatina naujas muitinės ir policijos veiklos iniciatyvas. Todėl atsirado būtinybė keisti Lietuvoje galiojusius teisės aktus, kurie reglamentavo muitinės ir policijos veiklą, suvienodinant juos su ES galiojančiais teisės aktais, kita vertus, keisti muitinės ir policijos veiklos darbo stilių, ypatingą

---

<sup>1</sup>Lisabonos sutartimi iš dalies pakeistos dvi pagrindinės ES sutartys: Europos Sąjungos sutartis ir Europos bendrijos steigimo sutartis. Europos bendrijos steigimo sutartis bus pervadinta Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo. Prie Lisabonos sutarties pridėti keli protokolai ir kelios deklaracijos.  
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=lt>

dėmesį skiriant naujų informacinių technologijų diegimui, darbuotojų kvalifikacijos kėlimui, o taip pat muitininkų ir policininkų naujosios tarnybų vizijos suvokimui. Kadangi Lietuva dar neseniai įsiliejo į ES valstybių narių būrį, Lietuvos teisės saugoje vyksta itin dideli pokyčiai, sąlygoti teisinių, ekonominių ir verslo skatinimo priežasčių.

**TYRIMO ŠALTINIAI.** Darbe daug dėmesio skiriama teisės aktų nagrinėjimui. Siekiama pateikti sistemą teisės aktų, kuria apibrėžiama statutinė valstybės tarnyba, apibrėžti bendruosius ir specifinius policijos ir muitinės reglamentavimo pagrindus. Lietuvoje muitinės ir policijos veiklą reglamentuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Bendrijos muitinės kodeksas ir kiti tarptautiniai ir tarpvalstybiniai susitarimai, konvencijos, Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Muitinės įstatymas, Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas, Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statutas, Viešojo administravimo įstatymas, Vidaus tarnybos statutas, Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklės ir kiti teisės aktai. Vienas pagrindinių muitinės ir policijos veiklos tikslų - aplinkos apsauga. Saugi aplinka patenka į tam tikrą teisinio reglamentavimo sritį, kurioje aplinkos apsauga turi būti derinama su tarptautiniais teisės aktais ginamomis pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Tai yra vienas bendras visoms civilizuotoms valstybėms teisinis reglamentavimas, kur, aiškinantis nacionalinės ir tarptautinės teisės santykį, galioja tarptautinės teisės viršenybės, tarptautinių sutarčių vykdymo ir kiti principai. Darbe remiamasi galiojančiais Lietuvos Respublikos teisės aktais: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Muitinės įstatymu, Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymu, Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statutu, Mokesčių administravimo įstatymu, Viešojo administravimo įstatymu, Vidaus tarnybos statutu, Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėmis ir kitais teisės aktais.

Pasauliniu mastu kaip viena efektyviausių saugios aplinkos pripažinimo teisinių priemonių yra pripažįstamos tarptautinės sutartys, kuriomis siekiama suvienodinti aplinkos apsaugos teisinio statuso klausimus. Teisės harmonizavimas (suvienodinimas) visada sprendžia kolizinių normų taikymo problemas, todėl ši priemonė neabejotinai laikytina optimaliausia ir efektyviausia.

Lietuva kaip ir daugelis užsienio valstybių yra prisijugusi prie tarptautinių konvencijų ir sutarčių, užtikrinančių asmens ir visuomenės saugumą. Vienu ryškiausių tarptautinės viešosios teisės harmonizavimo pavyzdžiu laikytina 1948 m. „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“ ir 1950 m. Europos Tarybos parengta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kuri, mokslininkų nuomone, „yra pati sudėtingiausia ir praktiškai pažangiausia tarptautinė žmogaus teisių apsaugos sistema. (Akehurst, Malanczuk, 2000, p. 269).

Darbe taip pat remiamasi M. Arimavičiūtės, D. Bernatonytės, I. Deviatnikovaitės, R. Kalesnyko, P. Kuconio, A. Laurinavičiaus, K. Masiulio, V. Mečkausko, V. Nekrošiaus, V. Pauliko, A. Raipos, V. Vadapalo, A. Vaišvilos, D. Žilinsko, S. Žaltauskaitės - Žalimienės, M. Akehurst, R.

McAllister, P. Malanczuk ir kitų autorių darbais siekiant atsakyti į darbe keliamus tikslus ir uždavinius.

**TYRIMO OBJEKTAS.** Šio darbo tyrimo objektą iš esmės apibūdina pats temos pavadinimas - Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką. Tačiau bendrąjį tyrimo objektą galima išskaidyti į keletą sudėtinių dalių.

Pirma, atsiželgiant į Lietuvos Respublikos 2004 metų įstojimą į Europos Sąjungą ir į taikytinai teisei sukuriama problematiką, darbe analizuojamas Europos Sąjungos teisinis reglamentavimas, svarbus Lietuvos muitinės ir policijos institucijų veikloje.

Antra, nagrinėjama muitinė ir policija kaip valstybinės institucijos, pareigūnai, atsakingi už saugumo užtikrinimą plačiąja prasme, t. y. žmogaus teisių apsaugą, saugią visuomenę, saugią aplinką, remiantis tarnybų veiklos teisiniu reglamentavimu, institucijų strateginiais planais.

Trečia, darbe analizuojamas muitinės ir policijos institucijų ir jų pareigūnų saugios aplinkos Lietuvos Respublikoje naujosios iniciatyvos, nagrinėjant tarptautinių konvencijų nuostatų ir Lietuvos teisės aktų suderinimo problemas.

**DARBO TIKSLAS.** Atskleisti saugios aplinkos užtikrinimo problemas, prielaidas modernizuoti valdymą nagrinėjant policijos ir muitinės reglamentavimo tendencijas, nulemtas naujosios demokratinės legitimacijos principų.

**DARBO UŽDAVINIAI.** Siekiant įgyvendinti numatytus tikslus, darbe keliami uždaviniai:

- 1) atskleisti Europos Sąjungos ekonominius steigimo pagrindus, teisinio reglamentavimo ypatumus;
- 2) nustatyti muitinės ir policijos veiklos pokyčius, tarptautines teisės normas pripažįstant svarbiausiomis saugios aplinkos požiūriu;
- 3) apžvelgti naujas Lietuvos muitinės ir policijos institucijų iniciatyvų tendencijas saugios aplinkos srityje.

### **SAVOKŲ PATIKSLINIMAS.**

*Saugi aplinka* – tai asmens teisės ir laisvės bei visuomenės saugumas plačiąja prasme, apimantis gyvenamosios aplinkos saugumą, nusikaltimų prevenciją ir užkardymą, vidaus ir užsienio politikos stabilumą, būtiną kiekvienam piliečiui, bendruomenei, valstybei.

*Saugios aplinkos kūrimas* – tai visos bendruomenės ir valstybės institucijų veikla, tikslingai nukreipta žmogaus teisių ir laisvių, saugios visuomenės ir aplinkos gynybai, pripažįstant valstybę ir visuomenę lygiaverčiais partneriais gerovės valstybės kūrime.

**DARBO HIPOTEZĖ.** Šiame darbe iškeliami hipotezė, kad valstybės institucijų, atsakingų už saugią aplinką, teisinį statusą ir veiklos konceptus vis labiau lemia tarptautinės viešosios teisės principai, vakarietiškos kultūros demokratinio bendrabūvio tradicijos.

**DARBO METODAI.** Darbe remiamasi bendru mokslinio pažinimo metodu, taip pat lyginamuoju (lyginant Lietuvos Respublikos teisės aktus, 1953 m. rugsėjo 3 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, Europos Sąjungos teisės aktus), loginiu, sisteminės analizės metodais.

**DARBO STRUKTŪRA.** Darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis iš trijų skyrių ir išvados. Darbo pabaigoje pateikiamas naudotos literatūros sąrašas, santrauka lietuvių ir anglų kalba.

# 1. EUROPOS SAJUNGOS POLITINĖ EKONOMINĖ INTEGRACIJA IR JOS REIKŠMĖ

## Europos Sąjungos politinė ekonominė integracija

Europos tautų bendradarbiavimo idėjos propaguotos seniai, tačiau politinio susidomėjimo nesukėlė ir nebuvo įgyvendintos. 1945 m. sąjungininkams pasiekus pergalę prieš nacizmą, Europos politikai iškėlė tikslą – siekiant Europos valstybėms išvengti tarpusavio karo, įkurti bendras institucijas. Mokslininkų teigimu, Prancūzijos nacionalinės planavimo komisijos vadovas Ž. Mone „buvo giliai įsitikinęs tinkamos struktūros institucijų verte, suburiant žmones bendrų tikslų siekiui“ (McAllister, 2000, p. 41.). 1947 m. Amerikos politikos George'o Marshallo sukurtas planas dėl ekonominės pagalbos Europos šalims, siekiant atkurti šalių ūkius ir sumažinti skurdą. 1948 m. įkurta Europos ekonominio bendradarbiavimo organizacija (EEBO), dabar vadinama Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO). Siekiant bendradarbiavimo kultūros, politikos, teisės, socialinių reikalų srityse, 1949 metais įkurta Europos Taryba. Tai buvo tarpvyriausybinių organizacijos. Reikėjo pervertinti požiūrį į Europos bendradarbiavimą ir integraciją<sup>2</sup> ateityje, įkuriant viršnacionalines organizacijas.

Pagal tai koks yra integracijos mastas ir kokio sudėtingumo klausimai yra sprendžiami, integracija skirstoma į :

- globalinę;
- regioninę.

**Globalinė integracija** - kai sukuriami pasaulinio masto tinklai spręsti kurios nors srities klausimus, tokie kaip *Jungtinių Tautų Organizacija* (JTO)<sup>3</sup>, kuri 1945 m. spalio 24 d. įkurta pasirašius sutartį - JTO Įstatus, siekiant stabilizuoti tarptautinius santykius, garantuoti kolektyvinę saugumą, bendradarbiaujant visoms tarptautinėms bendruomenėms, įsipareigojusi kovoti prieš karus, puoselėti ir stiprinti žmogaus teises, remti teisingumą, stiprinti socialinę pažangą ir draugiškus santykius tarp tautų. Pagrindinis JTO dokumentas yra JTO Chartija<sup>4</sup>. Jungtinių Tautų Organizacijos iniciatyva buvo priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. Šiuo metu veikia Jungtinių Tautų

<sup>2</sup> Integracija (lot. *Integratio* - atnaujinimas, atstatymas) yra daugiaprasmė ir įvairiai traktuojama sąvoka, reiškianti atskirų dalių sujungimą į vieną sistemą. Tokioje sistemoje santykiai tarp atskirų dalių ir tų dalių funkcijų yra koordinuoti ir subordinuoti bei reguliuojami visos sistemos atžvilgiu // Junevičius A. Europos Sąjunga: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai. - Kaunas: Technologija, KTU, 1999. P. 8.

Koordinuoti, -uoja, -avo - suderinti, nustatyti tikslingus santykius tarp tam tikrų veiksmų, reiškinių // <http://www.lkz.lt/startas.htm>. Subordinuoti, -uoja, -avo - padaryti priklausomą, pajungti // <http://www.lkz.lt/startas.htm> [žiūrėta 2009 11 12]

<sup>3</sup> <http://www.unesco.lt/unesco/jto> [žiūrėta 2009 11 12]

<sup>4</sup> <http://www.unesco.lt/unesco/jto/##2> [žiūrėta 2009 11 12]

dukterinės organizacijos: Jungtinių Tautų švietimo, mokslo ir kultūros organizacija (UNESCO); Jungtinių Tautų vaikų fondas (UNICEF); Pasaulio sveikatos organizacija (WHO); Tarptautinė telekomunikacijų sąjunga (ITU); Jungtinių Tautų maisto ir žemės ūkio organizacija (FAO); Tarptautinis valiutos fondas (IMF); Jungtinių tautų pramonės vystymo organizacija (UNIDO); Jungtinių Tautų narkotikų ir nusikaltimų prevencijos biuras (INCB) bei Tarptautinis rekonstrukcijos ir plėtros bankas.

Lietuvos Respublika į JTO priimta 1991 m. rugsėjo 17 d.

**Pasaulio muitinių organizacija** (*World Customs Organization*, PMO) – tai tarptautinė organizacija, kuri vienija daugiau kaip 170 pasaulio valstybių muitines.

Siekiant užtikrinti tarptautinį muitinių bendradarbiavimą, PMO siekia:

- nustatyti standartus, kurie pasauliniu mastu apsaugotų tiekimo grandinę;
- suteikti galimybę integruotai valdyti tiekimo visais gabenimo būdais grandinę;
- sustiprinti muitinės vaidmenį;
- stiprinti bendradarbiavimą tarp muitinės administracijų;
- stiprinti muitinės ir verslo bendradarbiavimą;
- skatinti saugų ir nepertraukiamą tarptautinį prekių judėjimą.

Bendradarbiavimą sudaro šie pagrindiniai elementai:

- sistemoje harmonizuota išankstinė elektroninė krovinių informacija apie atvykstančias, išvykstančias, tranzitines siuntas;
- kovojant su grėsmėmis saugumui, kiekviena prisijungianti šalis įsipareigoja taikyti nuoseklią rizikos valdymo koncepsiją;
- išvykstantys didelės rizikos konteineriai ir kroviniai tikrinami išvykstančiojoje šalyje;
- muitinės teikia naudą verslui, atitinkančiam minimalius tiekimo grandinės saugumo standartus bei geriausias praktikas.

Aktyviai dalyvaujant Pasaulio muitinių organizacijai buvo pasirašyta daug konvencijų, rekomendacijų ir taisyklių, skirtų spręsti globalius ekonomikos klausimus. Būdama tarptautine organizacija vienijančia daug valstybių narių, PMO turi specifinius įgaliojimus ir gali daryti poveikį tarptautinės prekybos sąlygoms, stiprindama ne tik tarptautinį muitinių, bet ir muitinės bei verslo sąsajas. PMO sukūrė Harmonizuotą prekių aprašymo ir klasifikavimo sistemą (*angl. Harmonized Commodity Description and Coding System*), kuri naudojama prekių klasifikavimui ir mokesčių nustatymui. Harmonizuotos prekių aprašymo ir klasifikavimo sistemos pagrindu Europos Komisija parengė Europos Bendrijų kombinuotąją nomenklatūrą (TARIC). Pasaulio muitinių organizacija 2005

m. parengė Standartus dėl pasaulinės prekybos saugumo ir skatinimo (angl. Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, "SAFE")<sup>5</sup>.

Lietuvos Respublikos muitinė pilnateise Pasaulio muitinių organizacijos nare tapo 1992m.

Tarptautiniam ekonominiam reguliavimui tarp pasaulio valstybių Bretton Woods konferencijoje buvo sukurta daugiašalė sistema, kuri reguliuotų prekybą ir piniginę sistemą. Liberalizavus tarptautinę prekybą, 1948 m. buvo priimtos tarptautinę prekybą nustatančios taisyklės Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (*angl. General Agreement on Tariffs and Trade*). „GATT paskirtis – įtvirtinti bendrus principus ir taisykles dėl tarptautinės prekybos išlaisvinimo, daugiašalio susitarimo pagrindu mažinti muitų ir kitokias kliūtis prekybai bei panaikinti diskriminaciją tarp valstybių tarptautinėje prekyboje. Nuostata dėl didžiausio palankumo statuso yra svarbiausias GATT principas.“ (Akehurst, Malanczuk, 2000, p. 280-281). 1995 metais įkurta **Pasaulio prekybos organizacija** (PPO), kuri perėmė GATT daugiašalius susitarimus, grindžiamus valstybių naryste ir prižiūrinti prekybos susitarimų vykdymą. Lietuvos Respublika 2001 m. gegužės 31 d. tapo PPO nare, suderinusi importuojamų prekių muitinio įvertinimo teisės aktus su PPO Muitinio įvertinimo susitarimo nuostatomis ir nustatytais taisyklėmis.

D. Bernatonytė (2002) išskiria šias pagrindines PPO funkcijas:

- „kontroliuojamų susitarimų įgyvendinimas ir valdymas;
- forumo derybų klausimais rengimas;
- konfliktų sprendimas;
- nacionalinės prekybos politikos priežiūra;
- vientisos pasaulinės ekonomikos kūrimas.“ (p. 439).

PPO pagrindiniai principai yra sekantys:

- „sudaryti tarpusavio prekyboje palankiausią režimą ne diskriminacijos parindu;
- taikyti nacionalinį režimą užsienio kilmės prekėms ir paslaugoms;
- spręsti prekybos ginčus konsultacijomis, derybomis.“ (Alfonsas Laurinavičius, 2009, p.

91).

Taigi, PMO ir PPO tarptautinių organizacijų bendradarbiavimo pasekoje yra sudaromos sąlygos užsienio prekybos plėtrai, skaidrumui, saugumui.

Siekiant sukurti tarptautinę reguliuojančią piniginę sistemą įkurtas **Tarptautinis valiutos fondas** (*angl. International Monetary Fund - TVF*), kurio pagrindinis tikslas pasak Akehursto, Malanczuko (2000) - „sukurti mechanizmą, kuris tarp šalių palengvintų keitimąsi prekėmis, paslaugomis bei kapitalu, ir kuris skatintų tvirtą ekonominį augimą, svarbiausia funkcija- reguliacinė ir priežiūros funkcija valiutų kursų srityje, daugiašalės mokėjimų sistemos reguliavimas bei

<sup>5</sup>

[http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\\_EN\\_2007\\_for\\_publication.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf) [žiūrėta 2009 11 13]

koordinavimas, taip pat tam tikra finansinė veikla. Vienas svarbiausių uždavinių- padėti valstybėms narėms susidarius mokėjimų balanso deficitui.“ ( p. 277-278).

Pagal TVF steigimo sutarties IV straipsnį šalys narės įpareigos vykdyti tokią ekonominę ir finansų politiką, kuri užtikrintų šalies ir globalų finansinį ir ekonominį stabilumą. TVF atstovai lankosi šalyse, vertina ekonominę padėtį ir vystymosi tendencijas, o šalys narės yra įpareigos bendradarbiauti su fondo atstovais, vykdančiais šią priežiūrą<sup>6</sup>.

Lietuvos Respublika Tarptautinio valiutos fondo nare tapo 1992 metais.

**Pasaulinė intelektinės nuosavybės organizacija** (PINO), kuri apima pramoninės nuosavybės ir autorinių teisių apsaugą. Šiai grupei priskiriama apsauga, kuri pagal 1967 m. „Konvencijos, įsteigiančios Pasaulinę intelektualinės nuosavybės organizaciją“ 2 straipsnį yra „susijusi su: literatūros, meno ir mokslo kūriniais; artistų atlikėjiška veikla, garso įrašais, radijo ir televizijos laidomis; išradimais visose žmogaus veiklos srityse; moksliniais atradimais; pramoniniu dizainu; prekių ir paslaugų ženklais, firmų vardais ir prekybos ženklais, apsauga nuo nesąžiningos konkurencijos; visas kitas teises, susijusias su intelektualine veikla gamybos, mokslo, literatūros ir meno srityse.“

PINO veikia kaip specializuota JTO agentūra ir bendradarbiaudama su PPO priėmė susitarimą Dėl intelektinės nuosavybės teisių prekyboje aspektų (TRIPS).

Lietuvos Respublika PINO nare tapo 1994 metais.

**Regioninės organizacijos.** Pasaulis, atsižvelgiant į geopolitinę padėtį, puoselėjamas kutūros tradicijas ir kt., skirstomas į regionus. Pvz.: regionų mutinės veiklos, tarptautinės prekybos ir kitų visuomeninio gyvenimo sričių sprendimų specifika atsispindi tarptautinių organizacijų veikloje. Pavyzdžiui, pagal Laurinavičių (2009), „PMO veikloje išskiriami regionai:

- Amerikos ir Karibų baseino;
- Artimųjų ir Vidurio Rytų;
- Australijos ir Okeanijos;
- Europos;
- Rytų ir Pietų Afrikos;
- Pietų ir Pietryčių Azijos;
- Šiaurės Afrikos;
- Tolimųjų Rytų;
- Vakarų ir Centrinės Afrikos.“ (p.69).

Regionai gali būti pragmatiškais sumetimais skirstomi smulkiau. Regioniniam bendradarbiavimui priskiriama:

- Europos Sąjunga (ES);
- Vidurio Europos laisvosios prekybos erdvė (CEFTA);

<sup>6</sup> [http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p\\_1\\_id=PUB.1.36](http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.36) [žiūrėta 2009 10 19]

- Nepriklausomų valstybių sandrauga (NVS);
- Vakarų Afrikos valstybių ekonominė bendrija (ECOWAS);
- Azijos ir Ramiojo vandenyno šalių ekonominio bendradarbiavimo organizacija (APEC);

Ekonominės regioninės organizacijos, iš kurių įsteigta Europos pagalbai po Antrojo pasaulinio karo:

- Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD);
- Naftą eksportuojančių šalių organizacija (OPEC);
- Europos Bendrijos - EAPB, EEB, Euratomas;
- Beneliukso ekonominė sąjunga;
- Europos laisvosios prekybos asociacija (EFTA);
- Europos ekonominė erdvė (EEA).

Regioninės integracijos didžiausias privalumas, kad atsižvelgiant į tam regionui svarbius ir aktualius klausimus, lengviau rasti kompromisą tarp besitariančių valstybių narių.

Integracijos forma priklausomai nuo reguliuojamos veiklos srities gali būti ekonominė integracija ir politinė - institucinė integracija. Pvz.: literatūroje dažniausiai išskiriamos Europos integracijos sritys:

- gynybinė,
- ekonominė,
- politinė.

Darbe nagrinėjamos muitinės ir policijos institucijų veiklai priskiriamos ekonominė ir politinė integracija, todėl detaliau jas apžvelgsiu.

***Ekonominė integracija*** - tai valstybių ekonominis bendradarbiavimas pagal suderintą tarpvalstybinę ekonominę politiką, užtikrinant socialinę - ekonominę pažangą, kuria sukuriama tarpnacionalinė rinka. Kintant ekonominiam bendradarbiavimui, kinta bendradarbiavimo forma tarp valstybių, o tai apsprendžia ekonominės integracijos lygius. Ekonominės integracijos lygiai: laisvos prekybos erdvė, Romos sutartimi įtvirtinta bendra rinka, panaikinti muitų tarifai arba muitų unija (EB Muitų unija, 1968), Maastrichto sutartimi įtvirtinta ekonominė ir valiutinė sąjunga. Ekonominės integracijos tikslas - užtikrinti vidaus rinką, pagrįstą laisvu prekių judėjimu, laisvu asmenų judėjimu, įsikūrimo laisve ir laisve teikti paslaugas, laisvą kapitalo judėjimą, uždrausti muitų mokesčius ir kitus mokesčius, turinčius tokį patį poveikį tarp valstybių narių importuojamoms ir eksportuojamoms prekėms. Siekiant vienodo visose valstybėse narėse importuojamų prekių traktavimo, sudarančio vienodas sąlygas vidaus rinkoje esančių prekių apyvartai prekybiniuose santykiuose su trečiosiomis šalimis, buvo nustatyti bendri muitų tarifai.

Sukūrus bendrą vidaus rinką, panaikinusią kontrolę prie Bendrijos vidaus sienų, Bendrijos muitinėms ir policijai buvo išskelti svarbūs uždaviniai: užtikrinti vidaus saugumą ir plėtrą, išorės sienos apsaugą bei apginti Bendrijos finansinius ir kitus interesus. Koordinuojant sudėtingus procesus ES šalims narėms buvo parengta išsami bendradarbiavimo bei unifikavimo<sup>7</sup> muitinės IT srityje strategija, kuria buvo inicijuota esminė Europos Sąjungos valstybių narių muitinės administracijų veiklos ir informacinių sistemų pertvarka. E-muitinės sukūrimas - tai ne tik informacinių sistemų diegimas, bet ir visos muitinės veiklos reformos rezultatas kartu gerinantis ir verslo aplinką. Taigi, Bendrijos valstybių narių ekonominis bendradarbiavimas vykdomas reformuojant valstybines institucijas nacionaliniu lygmeniu, nustatant ir taikant bendrus visoms valstybėms narėms strateginius planus ir įgyvendinimo priemones.

**Politinė integracija** – tai valstybių politinis bendradarbiavimas, siekiant suderinti valstybių ir jų politinių vienetų bei socialinių grupių sujungimo į vieną visuomeninę sistemą problemas.

Daugelio suvenerių valstybių sistemos nėra pajėgios visiškai patenkinti savo šalies piliečių materialinių poreikių ir užtikrinti jų saugumą. Tam, kad būtų patenkinami materialiniai poreikiai bei užtikrinamas saugumas, valstybės yra suinteresuotos bendradarbiauti ekonominėje ir politinėje srityse. Tokiu būdu dalis valdžios perduodama supranacionalinėms institucijoms, kurių pagrindinės Europos Sąjungoje yra Europos Parlamentas ir Europos Komisija. Supranacionalinė organizacija - tai naujas tarptautinės organizacijos tipas, kuris grindžiamas aukštesniu valstybių narių integracijos lygiu<sup>8</sup>. Vieni svarbiausių iš sprendžiamų klausimų yra saugumo, ekologijos, žmogaus teisių gynimo klausimai, kurie kaip pamatiniai principai įtvirtinti JTO Įstatuose. Politinei integracijai didžiausią įtaką turi Europos Taryba<sup>9</sup>. Lietuvos Respublika Europos Tarybos nare tapo 1995 m. gruodžio 8 d.

Europos Sąjungos integracija vykdoma atsižvelgiant į sekančius principus:

- harmonizuota ekonominė rinkų integracija (EB sutarties 100 str., reglamentuojantis valstybių narių teisinių sistemų suderinimą);
- integracijos gilinimas;
- skirtumų toleravimas;

<sup>7</sup> unifikuoti, vienodinti; daryti vienos normos, vieno standarto, pavidalo.//

<http://www.zodziai.lt/reiksme&word=unifikuoti&wid=20340> [žiūrėta 2009 10 12]

<sup>8</sup> [...]Valstybių narių suvereniteto perkėlimas į tarptautinį lygmenį joms suteiktų teisių apimtimi ir pobūdžiu yra radikalesnis, ir tai apibūdinama tokių elementų visuma: 1. Organizacijos organus sudaro asmenys, neatstovaujantys savo vyriausybėms. 2. Organai sprendimus gali priimti balsų dauguma. 3. Organizacijos turi teisę priimti privalomus aktus. 4. Kai kurie iš tų aktų tiesiogiai teisiškai veikia asmenis ir įmones. 5. Organizacijos steigiamoji sutartis ir jos organų priimti aktai sudaro naują teisinę sistemą. 6. Valstybių narių prisiimtų įsipareigojimų laikymąsi bei organizacijos organų priimtų aktų teisėtumą prižiūri nepriklausomas Teisingumo Teismas. // Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas.- Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 131.

<sup>9</sup> Europos Tarybos Statuto I skyriaus 1 str. nustato ET tikslus- siekti didesnės jos narių vienybės , išskiria nacionalinio saugumo reikalus nepriklausant ET kompetencijai. 3str. nustato, kad kiekviena ET narė privalo vadovautis teisės viršenybės principu ir principu, pagal kurį visi jos jurisdikcijai priklausatys asmenys naudojami žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis. // Valstybės žinios. Nr.13-481. 2002 m. vasario 6 d. Lietuvos Respublikai įsigaliojo 1993 m. gegužės 14 d.

- konvergencijos<sup>10</sup> ir vieningumo;
- socialinės apsaugos;
- atvirumo;
- integracijos į pasaulio ekonomiką (*pranc. acquis communautaire*).

Taigi, valstybės priklausančios Europos tarpyvriausybinėms organizacijoms, lieka suverenios, turinčios įstatymų leidybos teisę. Valstybės narės, priklausančios Europos Bendrijai, savo teises ir kompetenciją perleidžia sukurtoms institucijoms, kurioms priskiriamas politinių ir teisinių procesų koordinavimas.

Valstybė, siekianti tapti Europos Tarybos nare, privalo laikytis demokratijos, žmogaus teisių ir įstatymų viršenybės principų. Pagrindiniai teisingos visuomenės principai turi būti įtvirtinti nepriklausomų valstybių konstitucijose, užtikrinant principų apsaugą. Europos Taryba 1950 m. lapkričio 4 dieną pasirašė *Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją*<sup>11</sup>, kurios tikslas – pagrindinių principų apsauga ir garantijos.

***Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija*** - tai pirmoji tarptautinė sutartis, kurioje kodifikuotos žmogaus teisės. Konvencija įpareigoja valstybes nares konvencijos normas tiesiogiai taikyti kiekvienos valstybės narės vidaus teisėje, palikdama konkretų pasirinkimo būdą valstybei narei. Kiekviena valstybė narė savo aktyviais veiksmais, t.y. leisdama įstatymus, palaikydama teisėtvarką užtikrina tam tikras Konvencijoje garantuojamas teises. Lietuvos teisėje Konvencija taikoma tiesiogiai ir turi įstatymo galią.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos įgyvendinimo priežiūros veiksmingiausia priemone laikomas Europos žmogaus teisių teismas, kuris, vadovaudamasis Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatomis, „priima sprendimus dėl įvairių žmogaus teisių pažeidimų ir užtikrina, kad valstybės laikytųsi savo pagal Konvenciją prisiimtų įsipareigojimų“<sup>12</sup>. Priežiūrą užtikrina ir *Europos žmogaus teisių komisija*.

Žmogaus teisių svarbą EB pažymi 1986 m. Suvestinis Europos aktas F str. 2 dalyje nustatydamas, kad „Sajunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija“, taip pat 1997 m. Amsterdamo sutartimi žmogaus teisių

<sup>10</sup> konvergeñcij□a [lot. convergens (kilm. convergentis) — susieinantis; suartėjantis], (su)panašėjimas, (su)artėjimas: 1. biol. negiminingų organizmų grupių išorinių požymių ir sandaros supanašėjimas per jų evoliuciją dėl panašių gyvenimo sąlygų; 2. anat. akių optinių ašių suartėjimas dėl akių obuolių pasisukimo vienas prieš kitą, žiūrint į arti esančius daiktus; 3. savaiminis iv. tautų panašių materialinės ir dvasinės kultūros elementų, reiškinių atsiradimas dėl vienodų geogr. sąlygų; 4. pagal buržuazinę sociologijos teoriją — tariamas ekonominių, socialinių, politinių ir ideologinių kapitalistinės ir socialistinės sistemos skirtumų nykimas dėl mokslo ir technikos revoliucijos; 5. geogr. vandenyno srovių sąlytis, pvz.: Pasaulinio vandenyno ~os zonos; 6. geofizikoje — oro masių suartėjimas; 7. lingv. kurios nors kalbos garsų panašėjimas ar visiškas sutapimas; 8. lingv. panašių struktūrinių ypatybių atsiradimas tolimos giminystės ar negiminiškose kalbose dėl gretimos teritorijos ar ilgų kontaktų.// <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=konvergencija&wid=10556> [žiūrėta 2009 10 12]

<sup>11</sup> Valstybės žinios, 1995 05 16, NR. 40-987.

<sup>12</sup> *Žiobienė E.* Žmogaus teisių apsauga: institucinis aspektas. [http://konferencijos.hrmi.lt/assets//Ziobiene\\_monografijos\\_dalis\\_20080612.pdf](http://konferencijos.hrmi.lt/assets//Ziobiene_monografijos_dalis_20080612.pdf) [žiūrėta 2009 10 09]

gerbimas buvo pripažintas vienu iš Europos Sąjungos bendrųjų teisės principu. 2000 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija<sup>13</sup> įtvirtino, kad pagrindinės žmogaus teisės būtų ginamos Europos Sąjungos lygmenyje.

## 1.2. Europos Sąjungos organizacinė struktūra ir teisinis statusas

ES teisinis statusas nėra griežtai apibrėžtas, kadangi ES ir valstybių narių tarpusavio sąveika pasireiškia priskirtų funkcijų įgyvendinimu ir bendra politika.

Paulikas (2004) išskiria pagrindines ES institucijas: Europos Komisiją (*European Commission*), pradėjusią savo veiklą 1958 m., būstinė Briuselyje/ Liuksemburge, Europos Parlamentą (*European Parliament*), pradėjusį savo veiklą 1962 m., būstinė Strasbūre/ Liuksemburge/ Briuselyje, Europos Ministrų Tarybą (*European Council of Ministers*), pradėjusį savo veiklą 1952 m., būstinė Briuselyje/ Liuksemburge, Europos Teisingumo Teismą (*European Court of Justice*), pradėjusį savo veiklą 1952 m., būstinė Liuksemburge ir Europos Audito Rūmus (*European Court of Auditors*), pradėjusį savo veiklą 1977 m., būstinė Liuksemburge. Taip pat Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetą (*Economic and Social Committee*), Regionų komitetą (*Committee of Regions*), 1999 m. pradėjusį savo veiklą Europolą (*Europol*), Europos Investicijų banką (*European Investment Bank*), Europos Centrinį banką (*European Central Bank*), ES agentūras (*European Agencies*).

Pagal Europos Sąjungos Konstitucinės sutarties projekto I-18(1) straipsnį numatytas vieningas Europos Sąjungos institucijų tinklas, sprendžiantis sekančius uždavinius:

- Sąjungos tikslų numatymas;
- Sąjungos vertybių saugojimas ir puoselėjimas;
- tarnavimas visų Sąjungos valstybių narių bei jų piliečių interesams.

ES institucinė sistema skiriasi nuo kitų tarptautinių organizacijų, labai stipriai išvystymu ir teise priimti sprendimus sąlyginai nepriklausomus nuo jos narių. Steigimo sutartyje yra numatyta, kad kiekviena institucija su priskirtomis priemonėmis ir procesiniais reikalavimais priima sprendimus, turinčius viršnacionalinius įgaliojimus, todėl valstybės narės siekia kuo tiksliau apibrėžtų institucijų kompetencijos.

Pagal Konstitucijos projekto I-18(3) straipsnį nurodomas kiekvienos institucijos privalomas veikimas, vadovaujantis Konstitucija ir kiekvienoje iš institucijų patvirtintomis savo vidaus taisyklėmis, visoms ES institucijoms tarpusavyje glaudžiai bendradarbiaujant.

Europos Komisijos sprendimams, reglamentuojamiems vidaus tvarkos taisyklių, kurios yra keičiamos atsižvelgiant į mokslo, IT pažangą, naujųjų viešojo administravimo tendencijas, suteikta

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303LT.01000101.htm> [žiūrėta 2009 10 09]

labai daug teisių teisės aktų leidybos, jų įgyvendinimo, Bendrijos steigimo sutarčių priežiūros, savarankiškų administracinių sprendimų dėl vidaus rinkos srityse.

Europos Sąjungą sudaro trys ramsčiai, kuriems pagal sutartį suformuotos bendros visoms valstybėms narėms valdžios institucijos. **Pirmajam ramsčiui suformuotos institucijos** Europos Bendrijos politikos įgyvendinimui: EAPB Vyriausioji valdyba, priimanti sprendimus, teikianti rekomendacijas, nustatanti mokesčius ir taip kontroliuojanti produkcijos gamybą bei investicijas; EAPB Teismas, sprendžiantis Vyriausiosios valdybos sprendimų ir rekomendacijų teisėtumą; EAPB Ministrų Taryba, veikianti kaip atskira tarpvalstybinė sprendimų priėmimo institucija; EAPB Parlamentas, kontroliuojantis Vyriausiąją valdybą. 1957 m. Romos sutartimi įtvirtinamos bendros visoms Europos bendrijoms valdžios institucijos: Ministrų Taryba, Komisija, Parlamentas, Teismas.

Bendroji politika apima:

- Muitų sąjungą ir bendrąją rinką;
- Pinigų sąjungą;
- Prekybos, konkurencijos, žemės ūkio, žvejybos ir transporto politiką.

Atsižvelgiant į tai, jog nagrinėju muitinės ir policijos veiklą, darbe remsiuosi šių institucijų darbą reglamentuojančiais teisės aktais. Europos Bendrijų Taryba 1992 m. spalio 12 d. priėmė reglamentą (EEB) Nr. 2913/92, nustatantį Bendrijos muitinės kodeksą,<sup>14</sup> reikalaujantį naudoti technines duomenų apdorojimo priemones pateikiant bendrąsias deklaracijas ir muitinių administracijoms vykdant elektroninius duomenų mainus, kad muitinis tikrinimas galėtų būti grindžiamas automatinėmis rizikos analizės sistemų naudojimu. Komisija 1993 m. liepos 2 d. reglamentu (EEB) Nr. 2454/93<sup>15</sup>, išdėstė Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas.

Augant Bendrijos poreikiui adekvačiai reaguoti į greitai besikeičiančias aktualijas ir operatyviai spręsti vidaus ir užsienio problemas Bendrijoje ir už jos ribų, Paryžiaus 1974 m. Summito komunikatu formaliai buvo įsteigta Vadovų Taryba, kuri teisiškai pripažinta 1986 m. Vieningame Europos Akte. Maastrichto ir Amsterdamo sutartimis suteikti Vadovų Tarybos įgaliojimai Ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimui, bei formuojant vadinamąjį **antrąjį ramstį** – Bendrąją Užsienio ir Saugumo politiką.

**Bendros užsienio ir saugumo politikos** sritys laikomos tarpvalstybinio bendradarbiavimo sritimis, *kuriose valstybės narės neperdavė savo suvereniteto*, todėl bendros politikos klausimai yra susiję su ES saugumu, kuriai priskiriama galimybė formuoti tik bendrą gynybos politiką, siejamą su bendra gynyba.

<sup>14</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20050511:LT:PDF> [žiūrėta 2009 05 16]

<sup>15</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=41639#\\_ftnref1](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=41639#_ftnref1) [žiūrėta 2009 05 16]

Amsterdamo sutarties 13 straipsnio pataisa suteikti Europos Sąjungos Tarybai įgaliojimai šiose srityse:

- nustatant bendrosios Užsienio ir saugumo politikos principus ir gaires, įskaitant gynybos elementus;
- formuojant bendrąsias strategijas, kurias Sąjunga įgyvendina tose srityse, kur valstybės narės turi svarbių bendrų interesų;
- Europos Sąjungos Ministrų tarybai privalomai priimant atitinkamus sprendimus, kurių reikia Europos Sąjungos Tarybos numatytoms bendrosios Užsienio ir saugumo politikos priemonėms įgyvendinti.

ES sutarties 5 skyriuje 8 straipsnis politikos tikslus įvardija abstrakčiai:

- stiprinti saugumą;
- plėtoti demokratiją;
- teisinę valstybę;
- užtikrinti žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių įgyvendinimą.

Šis straipsnis įpareigoja valstybes nares laikytis bendrų veiksmų ir tik ypatingos skubos atveju leidžiama valstybei narei imtis savo nuožiūra priemonės, apie kurias ji privalo nedelsiant informuoti Europos Tarybą.

Amsterdamo sutartimi politikos tikslai iš esmės nebuvo pakeisti, įvardijant juos kaip uždavinius, užtikrinančius ES veiksmų vienybę, efektyvumą ir nuoseklumą. Valstybių narių URM politikos reikalų direktoriai Europos Tarybai atlieka paruošiamąjį darbą. Techninis darbas atliekamas padedant Nuolatinųjų atstovų komitetui (COREPER) kartu su Politiniu komitetu bendrosios užsienio ir saugumo politikos klausimais bei Koordinaciniu komitetu bendradarbiaujant policijos ir baudžiamųjų teismų klausimais.

Sutarties dėl Europos Konstitucijos<sup>16</sup> projekto I-20 straipsnyje Žaltauskaitės-Žalimienės (2004) teigimu nurodoma, kad Europos Vadovų Taryba suteikia Sąjungai impulsų, būtinų jos plėtrai, ir apibrėžia jos kryptis bei bendruosius politinius prioritetus, bet neatlieka teisės aktų priėmimo funkcijų, o Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-27 straipsnyje Europos Vadovų Taryba kvalifikuotą daugumą balsų, Komisijos Pirmininko sutikimu, skiria Sąjungos Užsienio reikalų ministrą, kuris vadovauja bendrajai užsienio ir saugumo politikai. Pagal Sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto I-23 straipsnio 2 d. „Užsienio reikalų taryba rengia Sąjungos užsienio politiką pagal Europos Vadovų Tarybos apibrėžtas strategines gaires ir laiduoja savo veiksmų vieningumą.. Mokslininkų teigimu, pagal „Sutarties dėl Europos Konstitucijos projektą Europos Vadovų Tarybos statusas ir įgaliojimai sustiprėjo: Europos Vadovų Taryba bus viena iš Europos Sąjungos institucijų (įgijo institucinį statusą),

<sup>16</sup> 2004 m. lapkričio 11 d. Lietuva tapo pirmąja Europos Sąjungos valstybe nare, ratifikavusia Sutartį dėl Europos Konstitucijos.

kuri turės planavimo, skyrimo, sprendimo, kontrolės įgaliojimus.“ (Žaltauskaitė – Žalimienė, 2004, p.28).

Sprendimai dėl *trečiojo ramsčio* - Teisingumo ir vidaus reikalų priimami vieningai Vidaus reikalų ministrų Tarybos.

***Bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityje*** numatytas ES sutartyje sekančias sritis, kurios priskiriamos tarpvyriausybiniam politiniam bendradarbiavimui:

- prieglobsčio politika;
- asmenims taikoma valstybių narių išorinių sienų kirtimo taisyklės ir jų kontrolė;
- imigracijos politika;
- kova su narkomanija;
- kova su tarptautinio masto piktnaudžiavimais;
- teismų bendradarbiavimas civilinėse bylose;
- teismų bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose;
- muitinių bendradarbiavimas;
- policijos bendradarbiavimas.

***Teisingumo ir vidaus reikalų klausimų tikslai bei jų įgyvendinimas nustatyti Bendrijos sutartimi kaip bendra pozicija, bendri veiksmai, o teisės aktų ruošimo teisė priklauso išimtinai ES valstybės narės kompetencijai.***

Šiam ramsčiui priklauso policijos ir teisminių institucijų bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose, vykdomas kovojant su:

- organizuotu nusikalstamumu;
- nusikaltimais prieš asmenis;
- neteisėtu narkotikų ir ginklų gabenimu;
- korupcija.

Dar 1975 m. Europos vadovų tarybos įkurta tarpvyriausybė grupė „Trevi“ apėmė vidaus ministerijų ir policijos agentūrų bendradarbiavimą kovojant su terorizmu. Nors „Trevi“ nebuvo formali ES institucijų dalis, pasak Hixo (2006), „jos pagrindinės funkcijos buvo keistos informacija apie teroristinę veiklą, oro transporto sistemos saugumo aspektus, branduolinius reaktorius ir kitus jautrius objektus bei bendradarbiauti kuriant kovos su terorizmu taktiką ir įrangą.“ (p. 413). Vėliau įtraukta kova su futbolo aistruolių chuliganizmu bei tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu, įskaitant prekybą narkotikais, ginklais ir bankų apiplėšimus. Maastrichto sutartimi Trevi oficialiai buvo įtraukta į ES struktūros trečiojo ramsčio teisingumo ir vidaus reikalų nuostatas.

1985 m. Šengeno sutartimi įtvirtinta nuostata, kuria siekiama glaudesnio nacionalinių institucijų bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti sienos kontrolės efektyvumą. 1999 m. Amsterdamo sutartimi Šengeno teisinis įtraukiamas į EB teisės sistemą, Šengeno šalių narių bendradarbiavimą

perkeliant į ES institucines sistemas, priežiūros vykdymas pavedamas Europos Parlamentui ir Teisingumo teismui.

Bendros užsienio ir saugumo politikos bei bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityje įgyvendinamas sekančiomis priemonėmis:

- pastoviai bendradarbiaujant tarp valstybių narių, t.y. viena kitą informuojant apie priemones šioje srityje, koordinuojant veiklą tarptautiniame konflikte, bendradarbiaujant diplomatinių atstovybių lygmenyje;

- nustatant bendrą poziciją, t.y. užtikrinant, kad valstybės narės nacionalinė politika atitiktų bendrąją poziciją, numatant išsipareigojimus valstybėms narėms ir įsigaliojimo laiką;

- suderinant bendrus veiksmus bendros pozicijos įgyvendinimui.

Tarptautinis bendradarbiavimas ir plėtra, atvėrę sienas tarptautinei prekybai, tuo pat metu atvėrė sienas tarptautinių nusikaltėlių judėjimui, darančiam tiesioginį poveikį šalies vidaus saugumui. Tarptautinėms nusikaltėlių organizacijoms plečiant savo veiklą naujose šalyse, siekiant pasidalinti įtakos vietas bei sritis, šalies policijos institucijas ir pareigūnus skatina bendradarbiauti su ES valstybių narių ir kitų valstybių policijos institucijomis tarptautiniu mastu. Vienas Europos Sąjungos vykdomos politikos tikslų ir yra siejamas su strateginiais tikslais didesnio saugumo užtikrinimui.

Ypač didėjančiais narkotikų gabenimo, vartojimo mastais ES nusikalstamos organizacijos įrodė savo grėsmę nacionaliniam ir tarptautiniam saugumui savo raporte dėl Bendrijos narkotikų problemos pažymėjo Europos Parlamento 1985 metais įsteigtas Informavimo komitetas. Siekiant išvengti valstybių narių teisinių sistemų skirtumų stiprinant šalių bendradarbiavimą kovoje su nusikalstamumu, buvo pasirašytos tarptautinės sutartys, reglamentuojančios pasirašančių valstybių privalomus išsipareigojimus. Nuo 1995 m. pradėjo veikti Europolo Narkotikų padalinys.

Panaikinus vidines sienas, siekiant užtikrinti išorinių sienų apsaugą ir ES valstybių narių piliečių aukšto lygio apsaugą, išvengiant nusikalstamos veiklos, pagrindiniu nusikaltimų prevencijos ir kovos su nusikaltimais tikslu iškeliamas teisėsaugos institucijų, t.y. policijos, muitinės, prokuratūros bendradarbiavimas tiesiogiai ir per Europos policijos biurą (Europolą).

Europos policijos biuras (Europol) yra Europos Sąjungos teisėsaugos organizacija, skirta tvarkyti kriminalinės žvalgybos duomenis. Organizacijos įkūrimas įtvirtintas 1992 m. vasario 7 d. Maastrichto sutartyje. 1994 m. Europolo narkotikų padalinys (ENP) pradėjo vykdyti veiklą, skirtą kovai su narkotikais. 1996 m. lapkričio 29 d. Taryba priima bendruosius veiksmus pagal ES sutarties K.3 straipsnio 2 dalies b punktą, dėl specialių gebėjimų, įgūdžių ir patirties kovojant su tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu sąrašo parengimo ir tvarkymo ES valstybių narių teisėsaugos institucijų bendradarbiavimui palengvinti, vadovaujantis Sutarties K.1 straipsnio 8 dalimi ir K.1 straipsnio 9

dalimi muitinių ir policijos bendradarbiavimas siekiant užkardyti tarptautinį nusikalstamumą bei kovoti su juo laikomas valstybių narių bendro intereso reikalu<sup>17</sup>.

1998 m. veikla papildoma kova su kitomis nusikalstamumo rūšimis ir skaitoma Europolo oficialios veiklos pradžia. Nicos sutartimi įtvirtinamas ES valstybių narių operatyvinės veiklos bendradarbiavimas, keičiantis informacija, ekspertais, vedant mokymus. Europolo veiklos funkcijos panašios į Interpolo, bet veikla ribojasi Europos Sąjungos lygmeniu, ir yra skirta didinti Europos Sąjungos valstybių narių institucijų veiklos efektyvumą ir skatinti bendradarbiavimą kovojant su sunkiu tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu bei jų prevencijos srityje, ypatingą dėmesį skiriant nusikalstamoms organizacijoms, veiklą vykdančioms dviejose ar daugiau valstybių narių.

Nors tarpvyriausybinio lygiu priimami bendri planai tokiuose svarbiuose uždaviniuose kaip kova su prekyba narkotikais, prekyba žmonėmis, organizuotu nusikalstamumu, vaikų išnaudojimu, futbolo chuliganų kontrole, tačiau šie planai bendros praktikos Europos Sąjungoje nesukūrė. Tą liudija iki 1995 m. valstybių narių nepasirašyta 1991 m. Europolo Konvencija, kuri ratifikuota tik 1998 m. spalio 1 d., kaip minėjau, pradedant oficialią veiklą. Europolas – tai organizacija, turinti labai griežtas veiklos taisykles bei bendradarbiavimo tvarką. ES Taryba 1998m. lapkričio 3d. priėmė reglamentą dėl Europolo veiklos, numatant taisykles, taikomas rinkmenoms, sukurtoms analizės tikslu.

Europolo pagalbos formos:

- padeda keistis informacija pagal nacionalinės teisės normas tarp Europolo ryšių palaikymo pareigūnų;

- suteikia operatyvinės informacijos, galinčios palengvinti teisėsaugos operacijas;

- rengia strategines ataskaitas (pvz.: grėsmės įvertinimus) bei nusikalstamumo tyrimus, paremtus informacija ir žvalgybos duomenimis, pateiktais valstybių narių ir trečiųjų šalių;

- teikia profesines žinias ir techninę pagalbą tyrimams ir operacijoms, vykdomoms ES teritorijoje, prižiūrint ir teisiškai atsakant konkrečioms valstybėms narėms.<sup>18</sup> Taip pat dalyvauja nusikalstamumo tyrimų ir tyrimo metodų derinimo tarp ES valstybių narių veikloje.

Mokslininkai išskiria šiuos ES valstybių narių bendrus veiksmus:

- „nusikaltimų prevencija, atskleidimas ir tyrimas;

- informacijos apie nusikaltimus rinkimas, kaupimas, apdorojimas, analizė ir keitimasis, laikantis tam tikrų asmens duomenų apsaugos normų;

- Europolo įgaliojimas vykdyti tarpvalstybinius tyrimus, inicijuoti tyrimus specifinėse bylose bei sukurti sukurti tarpvalstybinių nusikaltimų duomenų bazę;

<sup>17</sup> Oficialusis leidinys L 342, 31/12/1996 p. 0002 – 0003// <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:01:31996F0747:LT:PDF> [žiūrėta 2009 05 27]

<sup>18</sup> <http://www.policija.lt/index.php?id=2570> [žiūrėta 2009 05 27]

- ekstradicijos tarp valstybių narių procedūros supaprastinimas;
- konfliktų dėl jurisdikcijos tarp valstybių narių prevencija;
- taisyklių nusikaltimų srityje derinimas.“ (Hix , 2006, p. 414).

Europolo Konvencija reglamentuoja kompiuterinės sistemos, turinčios informacinę, analizės ir indeksų sistemas, sukūrimą, skirtą informacijos apie nusikaltimus rinkimui, kaupimui, apdorojimui, analizei ir informacijos keitimuisi. Kompiuterizuotą informacijos sistemą sudaro informacinė sistema ir analizei skirtos darbo bylos.

Europolo konvencijos 24 straipsnis reglamentuoja nepriklausomos jungtinės priežiūros institucijos steigimą.

Atsižvelgiant į 1981 m. sausio 28 d. Europos Tarybos priimtą *Konvenciją dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu*<sup>19</sup> ir į 1987 m. rugsėjo 17 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. R(87)15, reglamentuojančią *asmens duomenų naudojimą policijos sektoriuje*<sup>20</sup>, Europolo Konvencijoje buvo nustatytos griežtos ribos susijusios su žmogaus teisėmis ir duomenų apsauga, kontrole, priežiūra ir saugumu.

Europolo Konvencijos 17 straipsnis numato Europolo duomenų naudojimą tik savo užduotims, numatytoms Konvencijoje, atlikti. Duomenys gali būti atskleisti ar naudojami tik valstybių narių kompetentingų institucijų, siekiant užkirsti kelią ir kovoti su nusikaltimais, priskiriamais Europolo kompetencijai. Duomenys naudojami laikantis duomenų naudotojo valstybės narės įstatymų.

Tačiau, 1995m. spalio 24 d. EB Direktyvoje (95/46/EB)<sup>21</sup> „Dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo“ 13 straipsnis numato, kad valstybės narės gali priimti teises priemones, kad apribotų 6 straipsnio 1 dalyje, 10 straipsnyje, 11 straipsnio 1 dalyje, bei 12 ir 21 straipsniuose numatytų prievolių ir teisių mastą, kai toks apribojimas yra reikalinga apsaugos priemonė norint užtikrinti:

- nacionalinį saugumą;
- gynybą;
- visuomenės saugumą;
- kriminalinių nusikaltimų bei reglamentuojamų profesijų etikos pažeidimų prevenciją, tyrimą, išaiškinimą ir persekiojimą;
- svarbius ekonominius ar finansinius valstybės narės ar Europos Sąjungos interesus, įskaitant ir valiutos, biudžeto ar mokesčių klausimus;
- kontrolės, tikrinimo ar taisyklių nustatymo funkciją, kuri susijusi, bent atsitiktinai, su įgaliojimų vykdymu (c), (d) ir (e) punktuose nurodytais atvejais. Dėl asmens nuomone neteisėtos

<sup>19</sup> [http://www.hrmi.lt/downloads/structure//KONVENCIIJA\\_DEL\\_ASMENU\\_APSAUGOS\\_RYSIUM.pdf](http://www.hrmi.lt/downloads/structure//KONVENCIIJA_DEL_ASMENU_APSAUGOS_RYSIUM.pdf) [žiūrėta 2009 05 27]

<sup>20</sup> [http://www.ada.lt/images/cms/File/Rekomendacija%20Nr.%20R%20\(87\)%2015.pdf](http://www.ada.lt/images/cms/File/Rekomendacija%20Nr.%20R%20(87)%2015.pdf) [žiūrėta 2009 05 27]

<sup>21</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120:LT:PDF> [žiūrėta 2009 05 28]

prieigos prie asmens duomenų, skundai paduodami Europolo Jungtinės priežiūros institucijos Skundų komitetui<sup>22</sup>.

Europolas pagal dvišalius operatyvinius susitarimus bendradarbiauja su Pasaulio muitinių organizacija, Interpolu, Eurojustu, Europos policijos akademija (Cepol) ir kt. Taip pat įkurtas Europos tinklas, kuris skirtas asmenų, kaltinamų nusikaltimais žmonijai, karo nusikaltimais, atsakingus už genocidą persekioti bei sukurtas mechanizmas, įvertinantis Europos Sąjungos valstybių narių teises sistemas kovojant su terorizmu.

Lietuvos Respublikos policijos ir Europolo bendri kriminologiniai tyrimai buvo atliekami jau 1996 m., tačiau tik 2004 rugsėjo 1d. pradėjo oficialią veiklą kaip pilnateisė narė ir atsivėrė naujos galimybės sprendžiant piliečių saugumo užtikrinimo problemas. Lietuvai Europole oficialiai atstovauja du policijos ir vienas muitinės pareigūnas.

Teisėsaugos institucijų veiklos koordinavimo ir kontrolės politika siejama su kiekvienos valstybės narės suverenumu, identitetu, saugumu ir vyriausybės nėra pasiruošusios perduoti šios srities įgaliojimų viršnacionalinėms institucijoms. Vyriausybės bendru sutarimu priima bendras strategijas, kurios keičiantis informacija apie kriminalinę veiklą ir prieglobsčio prašytojus, taikant Hixó (2006) teigimu „bendrąją tapatybės kortelių strategiją, policijos stabdymo bei apieškos politiką, ir bendradarbiaujant tarp pilietinių ir teisminių valdžios institucijų“ (p.426), pasižymi veiksmingumu, nors „ES vidaus saugumo galios yra palyginti ribotos (p. 415), kadangi Europos Sąjungoje nėra sukurto teisėto fizinės jėgos panaudojimo monopolio.

### **1.3. Europos Sąjungos konstituciniai pagrindai**

***Pirminė Europos Bendrijos teisė*** sudaro:

- *steigiamosios sutartys*: 1951 m. pasirašyta Paryžiaus Europos anglies ir plieno bendrijos (EAPB), kuri nebegalioja nuo 2002 m., 1957 m. pasirašytos Romos Europos ekonominės bendrijos (EEB) ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartys (Euratomo). Jų tikslas - sukurti ekonominę sąjungą, pagrįstą laisvo prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimu;

- *papildančios sutartys*: 1986 m. Vieningos Europos aktas, kuris pakeitė ir papildė EAPB, EEB ir EURATOMO bendrijų sutartis, turintis papildymų ir priedų prie steigimo sutarčių statusą. Vieningos Europos akte suformuluotas tikslas - sukurti Europos Sąjungą;

- *stojimo į ES sutartys*: 1992 m. Maastrichto Europos Sąjungos sutartis, kuria įvedama Sąjungos pilietybė; 1997 m. Amsterdamo sutartis, kuria sukuriama teisinė darbo politikos bazė; 2001 m. Nicos sutartis, kuria įvedamas atviro koordinavimo metodas valstybių narių atžvilgiu ir valstybių narių stojimo sutartys. Jos kartu su kitais teisiniais aktais reguliuoja valstybių narių tarpusavio

<sup>22</sup><http://europoljsb.consilium.europa.eu/documents/679E3432-C692-4306-AA00-A2E3CA18FBE3.pdf> [žiūrėta 2009 05 28]

santykius, įpareigoja valstybes nares gerbti pagrindines teises, garantuojamas Europos žmogaus teisių konvencijoje;

- *sutartys su trečiosiomis valstybėmis.*

Vieningame Europos akte suformuluotos bendros teisinės normos šioms sritims:

- iki 1992 metų sukurti bendrą Europos rinką. Suvienodinti visų valstybių narių teisinės sistemas, sudarančias prielaidas laisvam asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimui;

- įgyvendinti EB institucijų reformą:

- 1) išplėsti Tarybos įgaliojimus, priimant nutarimus dėl mokesčių;
- 2) padidinti Europos Komisijos įgaliojimus;
- 3) sustiprinti Europos Parlamento įgaliojimus;
- 4) prie Teisingumo Teismo sukurti pirmosios instancijos teismą.

- išplėsti Bendrijos kompetenciją aplinkos apsaugos, tyrimų ir technologijų srityse;

- politinis bendradarbiavimas teisiškai integruotas į Europos Bendrijos sutartį. Šiuo valstybės narės įpareigojamos glaudžiau bendradarbiauti užsienio politikos ir saugumo srityse.

**Antrinė Bendrijos teisė** – tai Europos Tarybos ir Europos Komisijos priimti aktai. Šie aktai patikslina pirminę teisę, kurios atžvilgiu jie yra interpretuojami ir negali prieštarauti steigiamosioms sutartims, t.y. pirminei Bendrijos teisei.

1984 m. *Sutarties dėl Europos Sąjungos įsteigimo projektas* ir 1985 m. *Vieningos Europos aktas* yra papildymai ir priedai prie steigimo sutarčių, kurių tikslas - Europos Sąjungos sukūrimas. Viena suformuluotų teisinių normų akcentuoja nuostatą „įpareigoti valstybes nares glaudžiau bendradarbiauti užsienio politikos ir saugumo srityse. Europos politinis bendradarbiavimas buvo teisiškai integruotas į Europos Bendrijos sutartį.“ (Junevičius, 1999, p. 47).

Bendrijos sutarties 249 straipsnis nustato, kad Europos Parlamentas veikdamas kartu su Europos Taryba ir Europos Komisija priima *reglamentus, direktyvas, nutarimus, rekomendacijas ir nuomones*<sup>23</sup>.

Tarybos ir Komisijos reglamentai ir direktyvos, adresuotos valstybėms narėms, privalo būti publikuojamos Oficialiame žurnale (*angl. Official Journal of the European Communities*) ir įsigalioja nuo tos datos, kuri nurodyta dokumente. Jeigu data nenurodyta, teisės aktas įsigalioja dvidešimtą dieną po jo paskelbimo žurnale. Kitose direktyvose ir nutarimuose privalo būti nurodymai, kam jie skiriami ir jų įsigaliojimo datos.

<sup>23</sup> „Reglamentai įpareigoja, kad jie visapusiškai ir tiesiogiai būtų įgyvendinami visose Bendrijai priklausančiose valstybėse narėse. Direktyvos privalomos visapusiškai vykdyti visose valstybėse narėse. Kiekviena valstybė narė galutiniam rezultatui pasiekti gali pasirinkti savo formas ir metodus. Nutarimai yra įpareigojantys, jie privalo būti visapusiškai ir tiesiogiai įgyvendinami visų tų, kuriems jie adresuoti. Rekomendacijos ir nuomonės nėra įpareigojančios“// Paulikas V. Europos Sąjungos institucijos ir valdymas. – Vilnius: LTU, 2004, p. 40.

Bendrieji teisės principai sąžiningumo, teisingumo, teisėtų lūkesčių padeda užpildyti teismo proceso metu taikant Bendrijos teisę atsiradusias spragas. Šie principai aktualūs Lietuvai harmonizuojant savo teisę su Bendrijos teise.

*ES teisė yra specifinė*, kadangi yra sukurta sutarčių pagrindu. Galima išskirti kelias tarptautinių teisių rūšis: sutartis ir konvencijas; paprotinę teisę; bendruosius tarptautinės teisės principus ir teismo sprendimus bei teisės doktriną. Tik teismo sprendimai ir teisės doktrina neįtakoja Bendrijų teisės. Ypač didelis vaidmuo tenka valstybių narių sudarytoms sutartims. Kadangi Bendrijos teisę galima vadinti savarankiška teisine sistema, tai būtinai kyla teisinio santykio tarp Bendrijos ir Bendrijos valstybių narių kolizijos klausimas.

Aiškinantis valstybių narių sutarčių ypatumus, reikia atkreipti dėmesį, kad šioms sutartims turi būti taikomos tarptautinių sutarčių<sup>24</sup>, kaip pagrindinio teisės šaltinio, aiškinimo ir taikymo ypatumai, kuriuos nustato tarptautinė viešoji teisė.

Pasak Vadapalo (1998), išskiriami šie specifiniai tarptautinės teisės bruožai:

- „įstatymų leidimo valdžios nebuvimo;
- šaltinių ypatybes (tarptautinės konvencijos, tarptautiniai papročiai, bendrieji teisės principai);
- centralizuotos vykdomosios valdžios nebuvimas;
- bendros privalomos kompetencijos teismo organo nebuvimas;
- subjektų ypatybės (suvereni valstybių lygybė, valstybių nepavaldumas viena kitai);
- normų laikymosi užtikrinimo ypatybės;
- tarptautinių teisės normų privalomumas.“ (p. 21).

*„Europos Bendrijų steigiamosios sutartys bei jų pagrindu Bendrijos institucijų priimta „antrinė“ teisė sudaro savarankišką teisinę sistemą, kurios negalima tapatinti su bendrosios tarptautinės teisės kategorijomis. Europos Bendrijos teisė neginčijamai yra viršesnė už bet kurią jai prieštaraujanti valstybių narių nacionalinės teisės aktą.“* (Akehurst, Malanczuk, 2000, p. 131).

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad ***EB teisės viršenybės klausimas tarp EB teisės ir valstybės narės nacionalinės teisės gali būti keliamas tik tose srityse, kurios yra perduotos Bendrijos kompetencijai.***

Europos Sąjungos teisė nesutampa su tarptautine teise, nes:

1) Europos Sąjungos teisės subjektai yra valstybių narių fiziniai bei juridiniai asmenys, skirtingai nuo tarptautinės teisės subjektų, kurie gali būti tik suverenos valstybės, tarptautinės tarpvyriausybės regioninės bei universalios organizacijos;

<sup>24</sup> Vienos Konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės. Lietuvos Respublikai įsigaliojo 1992 m. vasario 14 d. // Valstybės žinios. Nr.13- 480. 2002 m. vasario 6 d.

2) viršnacionaliniai organai valstybių narių suteikta jiems teise priima visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms privalomus teisės aktus, apribojančius jų suverenias teises tam tikrose srityse (muitų, laisvo asmenų, prekių ir paslaugų, kapitalo judėjimui);

3) valstybės narės sutiko, kad viršnacionalinių organų priimti teisės aktai būtų viršesni už nacionalinius valstybių narių teisės aktus ir pagal Europos Bendrijos sutarties 100 straipsnį išsipareigojo valstybių rinkų integracijai *harmonizuoti nacionalines teisinės sistemas*.

#### 1.4. Harmonizuota nacionalinė teisinė sistema

*Harmonizuota nacionalinė teisinė sistema* - tai Lietuvos teisės aktai suderinti su Europos Sąjungos teisės normomis ir su Europos žmogaus teisių konvencija<sup>25</sup>. 2003 m. Tautos referendumu Lietuvos žmonės pareiškė norą dėl narystės ES, kurios pagrindinė sąlyga buvo Europos Sąjungos teisyno (*acquis communautaire*) perėmimas iki įstojimo dienos. Pagal Europos žmogaus teisių konvenciją Lietuvos Respublikos prisiimti išsipareigojimai nustato valstybių konvencijos dalyvių įstatymų ir kitų teisės aktų panaikinimą ir pakeitimą, jei jie neatitinka Konvencijoje įtvirtintų asmenų teisių ir laisvių. 1991 m. priimtas Tarptautinių sutarčių įstatymas nustato, kad visos tarptautinės sutartys turi įstatymo galią. 1995 m. LR Konstitucinis Teismas priėmė išvadą, kad Europos žmogaus teisių konvencija neprieštarauja LR Konstitucijai, teigė, kad tarptautinių sutarčių realizavimo būdas yra šių sutarčių inkorporavimas į nacionalinę teisės sistemą.

Pagal 1995 metų Lietuvos Respublikos sutartį su Europos Bendrija Lietuvos Respublika prisiėmė išsipareigojimus harmonizuoti konkurencijos, vidaus rinkos, vartotojų apsaugos ir gamtosaugos teisės aktus. Ši sutartis Seimo buvo ratifikuota ir pagal LR konstitucijos 138 straipsnio 3 dalį tapo Lietuvos teisės sudėtine dalimi ir išsipareigojimui taikoma *Įstatymo dėl tarptautinių sutarčių* įstatymo galia. 1999 m. birželio 22 d. priimtas naujas Tarptautinių sutarčių įstatymas<sup>26</sup> numato tik ratifikuotų tarptautinių sutarčių viršenybę tuo atveju, kada iškyla prieštaravimas tarp vidaus teisės ir tarptautinės sutarties. Tačiau Lietuvos Aukščiausiojo teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad neratifikuotos tarptautinės sutarties atveju LR Konstitucijoje nustatyta, kad Lietuvos Respublika vadovaujasi visuotinai pripažintais tarptautinės teisės principais ir normomis, kurių vienas yra tarptautinės teisės viršenybės prieš vidaus teisę principas. Kaip pažymi Vadopalas (1998), 1957 metų Europos Bendrijų Steigimo sutartimi „valstybės narės turi imtis visų reikalingų priemonių, tiek bendrų, tiek specialių, kad užtikrintų jų išsipareigojimų, kylančių iš šios Sutarties ar atsirandančių iš aktų, kuriuos priima Bendrijos institucijos, vykdymą.“ (p.53).

<sup>25</sup>Tarptautinio Teisingumo Teismo Statute kalbama apie „tarptautines konvencijas - tiek bendrąsias, tiek specialiąsias, nustatančias normas, kurias aiškiai pripažįsta valstybės - ginčo dalyvės“. Žodis „konvencija“ reiškia sutartį, ir tai yra vienintelė reikšmė, šiam žodžiui suteikta tarptautinėje teisėje bei tarptautiniuose santykiuose apskritai. // Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 65.

<sup>26</sup> [http://www.skelbimas.lt/istatymai/tarptautiniu\\_sutarciu\\_istatymas.htm](http://www.skelbimas.lt/istatymai/tarptautiniu_sutarciu_istatymas.htm) [žiūrėta 2009 09 16]

Lietuvoje tiesioginio taikymo sutartimi vadinama Europos Sąjungos sutartis, kuria siekiama sukurti teises ir pareigas nacionalinės teisės subjektams, o jos turinys yra aiškus ir tikslus. Pagal stojimo į ES sutartį kai kurios Šengeno *acquis* nuostatos išvardintos Stojimo sutarties I priede Lietuvai tapo privalomomis nuo įstojimo dienos, kitos Šengeno nuostatos Lietuvoje taikomos nuo 2007 m. gruodžio 21 d.

Dėl tarptautinių sutarčių atitikimo LR Konstitucijai vykdoma išankstinė kontrolė, Konstituciniam Teismui teikiant išvadas.

*Harmonizuojant nacionalinę teisinę sistemą Europos Sąjunga nereikalavo, kad valstybės tarnybos įstatymai privalomai būtų įdiegiami į valstybių narių teises sistemas, t.y. ne *acquis communautaire*, tačiau turėjo būti įvykdyta valstybės tarnybos reforma valstybės tarnybos teisei ir decentralizacijai.*

Kaip pažymi Masiulis ir Krupavičius (2007), „Europos Sąjungos šalyse narėse valstybės tarnybos valdymas ar šio valdymo reguliavimas nėra Europos Sąjungos kompetencija. Tačiau akivaizdu, kad Europos integracijos procesai daro įtaką nacionaliniam valstybės tarnybos valdymui.“ (p.58).

Darbe nagrinėjamu teisėsaugos institucijų požiūriu, Bendrijos ir Lietuvos teisė egzistuoja vienoje valstybėje, yra viena nuo kitos priklausomas, tačiau santykinai nesueinančios į vieną sistemą. Todėl bendros politikos įgyvendinimui, EB teisės normomis yra pakeičiamos nacionalinės teisės normos, vykdoma vadinamoji substitucija<sup>27</sup>. Šioms normoms priskiriamos Muitų sąjungą įgyvendinančios normos. EB sutarties 12 straipsnis įtvirtino, kad nuo sutarties įsigaliojimo dienos valstybei narei draudžiama nustatyti bet kokius naujus muitų mokesčius ir šis straipsnis taikomas tiesiogiai. Prie muitų mažinimo ir galutinio panaikinimo buvo pereita laipsniškai. Pagal Muitų sąjungos nuostatas, Lietuvoje buvo uždrausti muitų mokesčiai ir kiti mokėjimai, turintys tokį patį poveikį tarp valstybių narių importuojamoms ir eksportuojamoms prekėms. Siekiant vienodo visose valstybėse narėse importuojamų iš trečiųjų šalių į EB prekių traktavimo, kuris sudaro vienodas sąlygas Bendrijos teritorijoje esančių prekių apyvartai prekybiniuose santykiuose su trečiosiomis šalimis, buvo nustatyti bendri muitų tarifai. Taip pat buvo nustatyta bendra muitų tarifų sistema prekes klasifikuojant pagal bendrąją nomenklatūrą, ir kad jos taikymas užtikrintų vienodą Bendrijos taisyklių dėl prekių vertės ir kilmės taikymą<sup>28</sup>. Prekių klasifikavimo nomenklatūra nustatyta Briuselio Konvencija.

Tačiau, pagal EB 36 straipsnį, atsižvelgiant į visuomenės moralę, visuomeninių interesų ar visuomenės saugumo, žmonių sveikatos ir gyvybės, taip pat gyvulių ir augalų apsaugą, nacionalinių vertybių, turinčių meninę, istorinę arba archeologinę vertę, apsaugą, pramoninės ir komercinės

<sup>27</sup> substitucija [lot. substitutio — pakeitimas], ko nors pakeitimas kuo kitu, dažn. panašiu savo ypatybėmis, paskirtimi: 1. antrinio įpėdinio paskyrimas testamentu, jei pirmasis dėl kurių nors priežasčių nepaveldėtų, nepriimtų palikimo; 2. lingv. to paties konteksto vienu kalbos elementu keičimas kitais, leidžiantis nustatyti jų reikšmę ir funkciją.// <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=substitucija&wid=18886> [žiūrėta 2009 10 29]

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/12003T/htm/L2003236LT.079700.htm> [žiūrėta 2009 05 28]

nuosavybės apsaugą, valstybei narei neužkertamas kelias uždrausti arba apriboti prekių importą, eksportą ar tranzitą.

Taigi, EB pamatiniai reikalavimai užtikrinti vidaus rinką, pagrįstą laisvu prekių judėjimu, laisvu asmenų judėjimu, įsikūrimo laisve ir laisve teikti paslaugas, laisvą kapitalo judėjimą, įtvirtinti įvairiuose EB sutarties straipsniuose, buvo *perkelti į nacionalinę teisės sistemą tokia apimtimi, kuria pagal EB Sutarties 3 straipsnį reikalinga suderinti valstybių narių įstatymus iki tokio lygio, kiek to reikia bendrajai rinkai funkcionuoti*. Reikalavimai savo įstatymus derinti su Bendrijos teise taikomi Bendrijos nustatytų bendrųjų standartų apimtimi.

Pvz.: pagal Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, 1 skyriaus 1 straipsnį reglamentuojama, kad Muitinės veiklos taisyklės sudaro šis Kodeksas ir Bendrijos arba nacionaliniu lygiu priimtos jo įgyvendinimo nuostatos. Komisija 1993 m. liepos 2 d. reglamentu (EEB) Nr. 2454/93<sup>29</sup> nustatė Bendrijos muitinės kodekso įgyvendinimo nuostatas, o Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2004 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1332 patvirtino taikymo Lietuvos Respublikoje taisykles<sup>30</sup>.

Pagal EB sutarties 169 straipsnį Europos Komisija arba kita valstybė narė pagal EB sutarties 170 straipsnį gali pateikti ieškinį dėl įsipareigojimų nevykdymo prieš valstybę narę, kuri per nustatytą terminą neįgyvendina arba netinkamai įgyvendina direktyvas, arba priima nacionalinius teisės aktus ar vykdo nacionalinę politiką, nesuderinamą su EB teise. Teisingumo Teismo išaiškinimu, konstatavimas, kad valstybė narė neįvykdė savo įsipareigojimų pagal EB sutarties 169 straipsnį turi *res judicata* galią, reiškiančią įstatymo galią turintį draudimą atsakingoms valstybės institucijoms taikyti nacionalinės teisės normą ir nurodančią pareigą šioms institucijoms imtis visų reikiamų priemonių, kad Bendrijos teisė būtų taikoma visa apimtimi<sup>31</sup>.

Taigi, galima teigti, kad valstybės centriškumas, vientisumas ir išskirtinumas tarptautiniuose santykiuose keičiasi, nes:

- centrinėmis tampa viršnacionalinės tarptautinės organizacijos, o ne valstybės;
- vis labiau išigali tarpsektoriniai ryšiai, kurių nebekontroliuoja centrinė valdžia;
- suverenios valstybės nebėra išskirtinės ta prasme, kad jos yra visiškai savarankiškos,

kurdamos teisinę bazę ir įgyvendindamos nacionalinius įstatymus.

***Intelektinės nuosavybės teisės ypatumai.*** Nagrinėjant tarptautinės, Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktų harmonizavimą yra išskiriami intelektinės nuosavybės apsaugos klausimai kaip labai svarbūs muitinės ir policijos institucijų veikloje.

<sup>29</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=41639#\\_ftnref1](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=41639#_ftnref1) [žiūrėta 2009 05 28]

<sup>30</sup> Valstybės žinios, 2004, Nr. 158-5774.

<sup>31</sup> 2005 m. liepos 21 d. TT sprendimas byloje C-349/03 Europos Bendrijų Komisija & Jungtinę Didžiosios Britanijos ir Šiarės Airijos Karalystę. 2005 m. liepos 14 d. TT sprendimas byloje C-433/03 Europos Bendrijų Komisija & Vokietijos Federacinę Respubliką.

PPO steigimo sutartimi, įsigaliojusia 1995 m. sausio 1 d. 1C Priedu (TRIPS) Sutartis dėl intelektinės nuosavybės teisių aspektų, susijusių su prekyba, tarptautiniu lygiu buvo suderinti intelektinės nuosavybės teisių gynimo būdai. Iki šios sutarties galiojo bendri intelektinės nuosavybės teisių apsaugos ir teisinės gynybos būdus reguliavo tos šalies, kurioje tokios apsaugos reikalaujama, įstatymai teisių gynimo principai, kuriose konkrečios gynimo priemonės buvo nacionalinės teisės prerogatyva<sup>32</sup>.

Berno konvencijoje dėl literatūros ir meno kūrinių apsaugos 5 straipsnio 2 dalimi buvo įtvirtinta nuostata, kad intelektinės nuosavybės srities teisių apsaugos ir teisinės gynybos būdai, kuriais teisių turėtojams leidžiama saugoti savo teises, reguliuojami tos šalies, kurioje tokios apsaugos reikalaujama, įstatymais.

Europos Sąjunga regioniniu lygiu 2004 m. balandžio 29 d. priėmė Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/48/EB Dėl intelektinės nuosavybės teisių gynimo<sup>33</sup>, siekiant efektyvios ir griežtos intelektinės nuosavybės teisių apsaugos. ES direktyva 2004/48/EB buvo siekiama užtikrinti visų valstybių narių nacionalinių sistemų sritis, t.y. ES vidaus rinkoje taikyti aukštą, vienodą, vieningą apsaugos lygį autorių teisių ir gretutinių teisių bei pramoninės nuosavybės srityse. Šioms sritims priklauso prekių ženklai, dizainas, geografinės nuorodos, puslaidininkių gaminių, topografijos, augalų veislės ir kt.

Lietuvos Respublikoje 2001 m. ratifikavus Sutartį dėl intelektinės nuosavybės teisių aspektų, susijusių su prekyba, buvo įgyvendintas įsipareigojimas užtikrinti intelektinės nuosavybės teisių metodų ir priemonių visumą, apimančią teisių gynimo priemones, procedūras, būdus. 2004/48/EB Direktyvos<sup>34</sup> 3 straipsnis numato pagrindinį valstybių narių įsipareigojimą užtikrinti, kad teisių gynimo priemonės, procedūros ir būdai būtų sąžiningi, teisingi, nebūtų komplikuoti ar pernelyg brangūs, nesukeltų nepagrįstą vėlavimą ar delsimą, taip pat, kad būtų veiksmingi, proporcingi ir atgrasantys nuo kitų pažeidimų.

2004/48/EB Direktyvos 2 straipsnis suteikia teisę nacionaliniuose teisės aktuose nustatyti palankesnę teisių turėtojams gynimo priemonių režimą nei įtvirtintas Direktyvoje.

2000 m. liepos 5 d. Konstitucinio Teismo nutarimu<sup>35</sup> konstatuota, kad intelektinės nuosavybės apsauga laikytina ne mažiau svarbia nei materialinė nuosavybė.

Lietuvoje veiksmingos ir plačiai taikomos intelektinės nuosavybės teisių gynimo laikinosios apsaugos priemonės numatytos Civilinio proceso kodekso 145 straipsnyje, bet jų sąrašas nėra baigtinis.

<sup>32</sup> prerogatyvą [lot. praerogativus — pirmasis paduodantis balsą], išimtinė valstybės organo arba pareigūno teisė spręsti kurį nors klausimą.// <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=prerogatyva&wid=15935> [žiūrėta 2009 10 29]

<sup>33</sup> (OJ L 157 30/04/2004 P. 0045-0086)// <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html> [žiūrėta 2009 05 28]

<sup>34</sup> Direktyva 2004/48/EB priimta iki 2004 m. gegužės 1 d., todėl būsime naujomis narėmis laikomos 10 valstybių, įskaitant Lietuvą.

<sup>35</sup> Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 214 (10) straipsnio 1 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

Tačiau Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimo<sup>36</sup> ir papildymo įstatymu numatytos laikinosios priemonės taikomos visais atvejais skirtingai nuo pakeitimų taikomų pramoninės nuosavybės srityje. Pakeitimo įstatymu numatytas teismo sprendimo ieškovo pagrįstu ir proporcingu prašymu viešas paskelbimas kaip prevencinė priemonė.

Kai pažeidžiamos teisės į rinkoje už konkrečią kainą platinamiems specifinės intelektinės nuosavybės objektams, kaip kovos priemonė Prekių ženklų įstatymo 51 straipsnio 3 dalimi<sup>37</sup>, Dizaino įstatymo 48 straipsnio 3 dalimi<sup>38</sup>, Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo 67 straipsnio 3 dalimi, Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimo įstatymo 79 straipsnio 6 dalimi *buvo numatyta kompensacija ( angl. statutory damages )*<sup>39</sup>.

Dabar pagal Direktyvos 13 straipsnio 1 dalies b) punktą kompensacijos yra atsisakyta pramoninės nuosavybės Pakeitimo įstatymu, skirtingai nuo Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo. Tačiau visuose nacionaliniuose teisės aktų pakeitimuose numatytas autorinis atlyginimas ar vienkartinis licencinis mokestis. Šis žalos apskaičiavimo metodas Lietuvos teismų praktikoje vertintas 2005 m.<sup>40</sup>

Dėl klastojimo, piratavimo ir apskritai intelektinės nuosavybės pažeidimų vis platesnį mastą įgaunančio reiškimo, ES valstybės narės 2006 m. balandžio 27 d. svarstė naują Pasiūlymą Direktyvą 8866/06 DROIPEN 31 PI 27 CODEC 405<sup>41</sup> *dėl baudžiamųjų priemonių* siekiant užtikrinti intelektinės nuosavybės teisių apsaugą. Šiuo Pasiūlymu siekiama suderinti sankcijas visoje ES, tačiau pagal LR baudžiamojo kodekso 11 straipsnio 3 dalį<sup>42</sup> nusikaltimai intelektinei, taip pat ir pramoninei nuosavybei laikomi nesunkiais.

---

<sup>36</sup> Žin., 2006, Nr. 116-4400.

<sup>37</sup> Žin., 2006, Nr. 72-2670.

<sup>38</sup> Žin., 2006, Nr. 72-2669 .

<sup>39</sup> Prekių ženklų įstatymo 51 str. 3 dalis (Žin., 2000, Nr. 92-2844), Dizaino įstatymo 48 str. 3 dalis (Žin., 2002, Nr. 112-4980), Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo 67 str. 3 dalis (Žin., 1999, Nr. 50-1598), 79 str. 6 dalis (Žin., 2003, Nr. 28-1125).

<sup>40</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutarimas civilinėje byloje Nr. 3K-3-66/2005.

<sup>41</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/06/st08/st08866.lt06.pdf> [žiūrėta 2009 05 28]

<sup>42</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=111555](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=111555) [žiūrėta 2009 05 28]

## 2. LIETUVOS MUTINĖS IR POLICIJOS VEIKLOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO TENDENCIJOS

### 2.1. Demokratinė legitimacija statutinių tarnybų reglamentavimo kontekste

Ankstyvaisiais amžiais vyravusios politinės valstybės valdžios buvo užtikrinamos valstybės įsteigtomis jėgos struktūromis. Demokratinės valdžios idėjos pradėtos kelti filosofų Aristotelio, T. Akviniečio, I. Kanto, G. Hegelio veikaluose. Valstybė ir joje gyvenanti bendruomenė imta nagrinėti kaip viena didelė organizacija, kurioje socialinis vaidmuo paskirstomas valstybei ir visuomenei, pasinaudojant eilinių piliečių balso teise priimant aktualius sprendimus. Stiprėjo tendencija demokratiją vertinti socialinės kaitos kontekste, kai valstybė, kaip socialinis darinys turi ne tik teises joje gyvenančios visuomenės atžvilgiu, bet ir socialinius įsipareigojimus. Į valstybės ir visuomenės santykius imta žiūrėti per ekonominių, politinių, moralinių ir teisinių santykių aspektą, užtikrinanti bendrabūvio socialinių įsipareigojimų ir socialinės atsakomybės pusiausvyrą.

Formuojantis naujiems visuomeniniams santykiams, kuriuos sąlygoja žmogaus kaip individo formavimasis, įsitvirtina asmens teisės į laisvę, asmeninę nuosavybę, keičiasi valstybės institucijų ir statutinių pareigūnų vaidmuo valstybėje ir visuomenėje. 1948 m. gruodžio 10 d. paskelbiama Visuotinė žmogaus teisių deklaracija<sup>43</sup> įtvirtinant, kad visų žmonių giminės narių prigimtinio orumo ir lygių bei neatimamų teisių pripažinimas yra laisvės, teisingumo ir taikos pasaulyje pagrindas. Kaip pažymi Laurinavičius (2008), „demokratinis procesas neegzistuoja ir negali egzistuoti kaip bekūnė esybė, atsieta nuo istorinių sąlygų ir istoriškai sąlygotų žmonių. Jo galimybės ir ribos labai priklauso nuo egzistuojančių ir atsirandančių socialinių struktūrų bei sąmonės.“(p. 36). Teisinėje valstybėje susiformavusios demokratinės idėjos skatina ieškoti naujos gyvenimo kokybės, individo laisvėjimą laikant svarbiausia socialinės kaitos kryptimi šiuolaikiniame pasaulyje.

Užsienio politika ir tarptautiniai veiksniai yra vienos iš demokratijos prielaidų, kai ES ir NATO diktuojant griežčiausias sąlygas, yra skatinami teigiami poslinkiai. Globalizacijos reiškiniai daugumoje apimantys ekonominius aspektus, atsispindi nacionalinėse demokratinėse institucijose, formuojant naują sistemą per laisvus rinkimus, demokratinę institucijų sąrangą, konstitucijos nuostatas. Demokratinėje valstybėje parlamentas, t.y. aukščiausia demokratine legitimacija<sup>44</sup> turinti politinė tautos, kuri rinkimais legitimuoja savo interesus, institucija ir jo nariai, darniam visuomenės

<sup>43</sup> Žinios, 2006-06-17, Nr. 68-2497. Lietuva prisijungė prie šios deklaracijos 1991 m. kovo 12 d.

<sup>44</sup> legitimacija [lot. legitimus — teisėtas, įteisintas]: 1. kurios nors teisės arba įgaliojimo teisėtumą patvirtinantys dokumentai; 2. valstybių, kur nėra pasų sistemos, piliečio asmenybės paliudijimo forma; 3. burž. šalyse — nesantuokinių vaikų pripažinimas nustatyta tvarka santuokiniais.// <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=Legitimacija&wid=11367> [žiūrėta 2009 10 29]

vystymuisi formuoja naują demokratinę politiką. Todėl iš naujo pertvarkomos valstybės institucijos, vykdomos parlamentų ir teismų reformos. Tačiau administravimo mokslas valstybės organizavimą grindžia teisinės valstybės ir demokratizavimo principais. Šioje sampratoje mokslininkų teigimu, vyrauja tiesinė legitimacijos grandinė, kai administracija griežtai vykdydama įstatymus ir hierarchiškai orientuodamasi į eigą, įgyvendina įstatymuose suformuluotus nurodymus. Taigi, administracijos organizacija yra priemonė siekti įstatymų vykdymo tikslo (Thomas, Ritzas, 2004).

Tačiau gali formuotis skirtingos vykdomosios valdžios pasireiškimo formos: gerovę maksimizuojanti ir į rinką orientuota, kadangi vykstant globalizacijai į valstybės sampratą integruojasi ekonomika ir valstybės teisė. Tuomet konstitucinės teisės požiūriu yra lemiamą ne valstybinio veikimo demokratinės legitimacijos forma, o veikimo efektyvumas, būtinai apibrėžiant legitimacijos lygį.

Mokslininkų teigimu, nacionalinių institucijų atsakomybė globalinės civilizacijos akivaizdoje stipriai padidėja, darosi itin reikšminga dėl šių priežasčių:

- valstybės institucijos užtikrina galimybę demokratiškai kontroliuoti tarpnacionalinėms institucijoms priskirtus įgaliojimus;
- neleidžia tarpnacionalinėms organizacijoms pasisavinti nacionalinei kompetencijai priklausomų;
- užtikrina demokratišką politinį ir ekonominį gyvenimą nacionalinėse valstybėse;
- sudaro palankiausias sąlygas verslo įmonėms pasinaudoti globalios ekonomikos, tarptautinės prekybos galimybėmis (Laurinavičius, 2008).

Lietuvoje, pereinant iš totalitarinio režimo į demokratinį, buvo susidurta ne tik su ekonomine, bet ir socialine dezorganizacija, kai keičiantis žmonių vertybinei orientacijai silpnėjo socialinė reguliacija, skatinanti nusikalstamą elgesį. Todėl teisėsaugos institucijoms iškeliamas vienas svarbiausių tikslų visuomenės saugumo užtikrinimui įgyvendinti ir galimoms grėsmėms užkirsti *daugiau dėmesio skiriant nusikaltimo priežasčių bei sąlygų išaiškinimui ir šalinimui*. Akcentuojant prevenciją, iškeliamą *pilietinės savisaugos svarba*. Pilietinė savisauga - tai visų visuomenės narių dalyvavimas nusikaltimų kontrolės ir prevencijos užtikrinime, siekiant apsaugoti kiekvieno asmens turtą, būstą, asmeninį saugumą, skatinant ir remiant valstybės institucijų ir piliečių iniciatyvas.

Vakarų valstybių pavyzdžiu demokratines idėjas pradėtos taikyti valstybinėse institucijose. Didesnės gerovės kūrimui pradėtas mažinti valstybės institucijų reguliacinis vaidmuo, dalį funkcijų perduodant verslo struktūroms, keičiant atsakomybę tarp valstybės ir verslo. Tuo pat metu keičiamas statutinių valstybės institucijų vaidmuo persiorientuojant į vadybines institucijas<sup>45</sup>. Valstybės institucijose klasikinis administravimas keičiamas į administracinę vadybą. Kaip pažymi mokslininkai,

<sup>45</sup>M. Weberis vienas iš pirmųjų jau XX a. Pradžioje pažymėjo, kad skirtumas tarp valstybės ir privačios įmonės administravimo yra tariamas.// Thom N., Ritz A. Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys: monografija.- Vilnius: LTU, 2004, p.16.

„veiksminga viešoji vadyba reiškia visišką atsakomybę už valstybės valdymo rezultatų sėkmės ir nesėkmės perėmimą (Thomas, Ritzas, 2004, p. 21).

Galima teigti, kad nauja socialinė aplinka, integracija į ES bei NATO apsprendė požiūrio į vadybinių gebėjimų kurti ir administruoti valstybines, tame tarpe ir statutines, organizacijas įsitvirtinimui, vertinant valstybines institucijas kaip socialiai atsakingas organizacijas, atskleidžiant moralaus verslo pranašumus. Politiniam vadovavimui naujosios viešosios vadybos požiūriu tenkantys pagrindiniai uždaviniai, mokslininkų išskiriami į strateginių tikslų formavimą, norimo poveikio nustatymą, norimam poveikiui pasiekti reikalingų priemonių planavimą, priežiūrą, kaip administracija įgyvendina nustatytus tikslus (Thomas, Ritzas, 2004).

Konstitucinis Teismas 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimu konstatavo, kad „...valstybės, kaip visos visuomenės politinės organizacijos, valdžia apima visą valstybės teritoriją, jos paskirtis - užtikrinti žmogaus teises ir laisves, garantuoti viešąjį interesą“<sup>46</sup>. LR Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtintas valdžių padalijimo principas į įstatymus leidžiamąją, vykdomąją arba administracinę ir teisminę valdžią. Anot Raipos (2003), valdžios socialinis tikslas - visomis turimomis priemonėmis „užtikrinti maksimalų stabilumą visuomenėje, ..neutralizuoti visuomenės įtampas ir konfliktus.“ (p. 46). Valdžių atskyrimas sąlygoja savarankiškumą ir tarpusavio pusiausvyrą, todėl vykdomosios valdžios institucijos pagal savo kompetenciją užtikrina viešąją tvarką ir saugumą.

1995 m. gruodžio 8 d. pateikus paraišką stojimui į Europos Sąjungą, Lietuva turėjo įvykdyti 1993 m. Kopenhagos Europos Tarybos<sup>47</sup> susitikime nustatytus reikalaujamus kriterijus:

- *politinį*, nustatantį institucijų veiklos stabilumą, garantuojantį valstybėje demokratiją, teisės viešpatavimą, žmogaus teisių laikymasi, tautinių mažumų teisių apsaugą;

- *ekonominį*, užtikrinantį funkcionuojančią rinkos ekonomiką, gebėjimą atlaikyti konkurencinį spaudimą sąjungoje;

- *teisinį*, sugebėjimą prisiimti ir įgyvendinti narystės įsipareigojimus;

- *administracinį*, sukuriant atitinkamas institucijas, administracinius teisinius mechanizmus, struktūras teisės įgyvendinimui. Šis kriterijus buvo numatytas 1995 m. Madrido susitikime.

Jei pagal tikslus visas valstybinės institucijas Lietuvoje skirtume į:

- valstybines institucijas, kurių pagrindinis tikslas - saugoti žmogaus teises, visuomenę ir aplinką, o funkcijos orientuotos į žmogaus, visuomenės ir aplinkos teisių gynybą ir apsaugą;

- kitas valstybines institucijas, kurių pagrindinis tikslas nesiejamas su saugia aplinka, o funkcijos orientuotos į ekonominius, vadybinius, socialinius, politinius ir kitus aspektus.

<sup>46</sup>Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. Nutarimas// <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n041213.htm> [žiūrėta 2009 11 22]

<sup>47</sup><http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN> [žiūrėta 2009 11 25]

Tai teisėsaugos institucijos, tame tarpe muitinės ir policijos institucijos, priskiriamos pirmajai grupei, kurių veiklai keliami svarbūs reikalavimai, negalintys pasireikšti prieš žmogų, visuomenę ir saugią aplinką, nes būtų pažeistas konstitucinis *teisinės valstybės principas*.

*Teisėsaugos institucijų sąvoka* mokslininkų nagrinėjamuose darbuose įvardijama sekančiai.

Masiulis ir Krupavičius (2007) įvardija kaip tarnybą, kuri „atlieka keletą svarbių vaidmenų: teisės priemonėmis vykdo valstybės politiką, rūpinasi politinio režimo stabilumu, užtikrina valstybės saugumą, garantuoja konstitucinius ir teisinės valstybės principus, laiduoja žmogaus ir piliečių teises ir laisves.“ (p. 124).

Laurinavičius (2003) teigimu, statutinių institucijų veiklos sritys apima „*teisėtvarkos* apsaugą, nuosavybės, piliečių teisių ir laisvių apsaugą, socialinių paslaugų, tarp jų *saugos* teikimą, demokratijos užtikrinimą, išskiriant *berdruomenės teisėsaugą* ir kultūros, civilizuotų santykių, tarp jų teisės *pažeidimų prevenciją, resocializaciją* ir kitas.“ (p. 16).

Žilinskas (2002) teisėsaugą siūlo laikyti neginčytina funkcija, o ją užtikrinančias institucijas teisėtvarką užtikrinančiomis – teisėsaugos institucijomis. Kadangi *teisėsaugos* ir *teisėtvarkos* semantinė reikšmė yra artima, tai teisėtvarką siūloma suprasti kaip atitinkamą teisinės tvarkos užtikrinimo funkcijų visumą, funkcinė prasme terminas *teisėtvarka* yra platesnis ir apima terminą *teisėsauga*. Teisėsauga reiškia teisės saugojimą nuo atitinkamo priešingo jai pačiai kėsinimosi. Valstybės institucijos, atliekančios šią funkciją, turi platesnius įgaliojimus ir įgyvendindamos savo paskirtį užtikrina teisėtvarką, valstybės tarnautojams turint įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu.

Kuonio, Nekrošiaus (2002) teigimu, „teisėsaugos institucijos - struktūros (institucijos, kitokios organizacijos), kiti asmenys, kuriems yra pavestos valstybinės teisėsaugos funkcijos. Siaurąja prasme tai yra valstybės aparato dalis (pvz.: Vidaus reikalų sistema - policija, muitinė, Sienos apsaugos tarnyba, Vidaus reikalų ministerija, specialiosios tarnybos (STT, VSD)..“ (p. 222).

1999 m. liepos 8 d. priėmus Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymą<sup>48</sup>, iš esmės keitėsi požiūris į valstybės tarnautojų darbą, įstatymiškai apibrėžiant valstybės tarnautojų teises ir pareigas, atsakomybę, karjerą, pareigybes, atleidimą iš pareigų, darbo užmokestį, mokymus, darbo sąlygas bei socialines garantijas. Jame akcentuojama, kad statutiniams valstybės tarnautojams šio Įstatymo nuostatos taikomos tiek, kiek jų statuso nereglamentuoja statutai ar Diplomatinių tarnybos įstatymas, išskyrus šio Įstatymo nustatytą darbo apmokėjimo tvarką.

Realizuojant demokratines teisinės valstybės idėjas, kuriama naujojo bendrabūvio gerovės valstybė, kurioje visuomenės saugumas užtikrinamas valstybės institucijų ir visuomenės bendradarbiavimu. Pasak mokslininkų, valstybės patikimumas ir patrauklumas priklauso nuo valstybės vidaus bei užsienio politikos stabilumo ir gyvenamosios aplinkos saugumo. Politikos stabilumas skatina investicijas, o gyvenamosios aplinkos saugumas jas įgyvendina. Esant nestabiliai politikai ir

<sup>48</sup> <http://www.lva.lt/tmc/files/valstybes-tarnybos-istatymas.pdf> [žiūrėta 2009 05 28]

nesaugiai aplinkai yra skatinama emigracija, kvalifikuotos darbo jėgos ir intelekto mažėjimas, o tai priveda prie valstybės degradacijos. Nesaugi aplinka skatina nepasitikėjimą valstybe ir visuomenės susiskaidymą, todėl saugios aplinkos užtikrinimas yra svarbus kiekvienam piliečiui asmeniškai ir valstybingumo išlaikymui (Šakočius, 2002).

Sekant ES valstybių narių pavyzdžiu, kur „vakarų demokratinėse valstybėse atsisakius smulkmeniško verslo administravimo bei sparčiai tobulėjant informacinėms technologijoms, susidarė visiškai nauja socialinė aplinka, reikalaujanti keisti požiūrį į valstybės ir verslo administravimą, įvairių ne pelno organizacijų, interesų bendruomenių vaidmenį“<sup>49</sup>, visos valstybės statutinės institucijos keitė požiūrį į asmenį, bendruomenę. “Bendruomenės – tai grupės, kurioms individai priklauso, turi pareigų ir įsipareigojimų.” (Laurinavičius, 2000, p. 8). Valstybės institucijos įgyvendina ir vykdo tuo metu valdžioje esančios politinės valdžios reikalavimus, tačiau tik civilizuotoje visuomenėje laikydamiesi teisinės valstybės nuostatų, statutinės valstybės institucijos ir pareigūnai stengiasi užtikrinti ir saugoti teisinės valstybės ir visuomenės bendrabūvį. Tuo pačiu statutinių institucijų pareigūnai tampa bendruomenės dalimi.

***Institucijų decentralizacija.*** Atsižvelgiant į JTO Įstatuose įtvirtintą vieną iš svarbiausių pamatinių saugumo ir apsaugos tikslų, teisėsaugos institucijų veikla yra susijusi su tikslingu, aktyviu poveikiu į saugios aplinkos būklę, darant poveikį atskiriems elementams. Naudojama sekanti veikimo schema: *nustatomi apsaugos tikslai – nurodomi motyvai – išaiškinamos veikimo priemonės – apibrėžiami laukiami rezultatai.*

ES teigiamai priimtos decentralizavimo idėjos, pagal kurias keičiamas muitinės ir policijos institucijų darbas pasidalinant funkcijas ir išskiriant funkcijų hierarchiškumą. Remiantis struktūriniais pokyčiais laikomasi tendencijos, kad didelėje organizacijoje sprendimai turi būti perduoti žemesniesiems lygiams. Tačiau radikalus muitinės ir policijos institucijų reorganizavimas turi būti vykdomas, atsižvelgiant į šioms institucijoms keliamus specialūs reikalavimai veiklai ir griežtai pagal nustatytą reglamentavimą. Muitinės ir policijos institucijų veiklos specifiškumas lemia tai, kad decentralizuojama šių institucijų veikla atsakomybės ir rezultatų aspektu.

Decentralizacija, reikalaujanti naujo požiūrio į atliekamą darbą, susiduria su žinių, gebėjimų, valios ir normų, sisteminiiais sunkumais, kadangi decentralizuotoje struktūroje valstybės tarnautojui keliami žinių ir gebėjimų radikalūs pokyčiai. Šie pokyčiai sprendžiami nuolatiniu kvalifikacijos kėlimu.

Dažnai susiduriama su žmogiškuoju faktoriumi, kai pokytis stabdomas dėl kvalifikacijos stokos. Nors iš esmės tarnautojai nebūna nusiteikę prieš vykdomas permainas, tačiau jie priešinasi galimybei būti pakeistiems, t.y. save vertina kaip kaitos objektą. Tai ypač aktualu dabar, kai į muitinės

<sup>49</sup> Laurinavičius A.. Tarptautinės prekybos iššūkiai ir konceptualūs muitinės veiklos pokyčiai. // <http://www3.mruni.lt/~int.economics/2nr/Laurinavicius.pdf> [žiūrėta 2009 10 30]

ir policijos veiklą intensyviai diegiamos naujos informacinės technologijos, reikalaujančios specialių žinių ir įgūdžių. Permainų įgyvendinimas siejamas su individualia asmens valia, kuri priklauso nuo asmens vertybinės motyvacijos ir elgesio tikslų. Šiuo metu keliant reikalavimus muitinės ir policijos pareigūnų veiklai kaip vieną didžiausių permainų stabdžių įvardinčiau mažinamą darbo užmokesčio fondą, kuris ne skatina, bet slopina vertybinę motyvaciją ir elgesio tikslus, t.y. kai dėl vykstančių reformų mažinamas statutinių tarnautojų saugumas.

Kitas ne mažiau svarbus muitinės ir policijos institucijų skiriamasis bruožas - statutinių organizacijų darbą stipriai reglamentuojančios normos ir vidaus tvarkos taisyklės, kurios tiesiogiai lemia statutinių darbuotojų veiklos ribas ir galimybes. Muitinės ir policijos vidaus tvarkos taisyklės yra vadovų kompetencijoje, t.y. tiesiogiai priklauso nuo vadovo naujoviškos vadovavimo sampratos.

Strategijoje, kuri skirta muitinės ir policijos veiklai, labai svarbų vaidmenį vaidina institucijai ir vykdomoms permainoms skiriamos lėšos. Dažnai reformos stoja dėl nesuformuotų tinkamų išteklių, kurie yra būtini institucijų veiklai. Šis požymis ypač aktualus einamuoju laikotarpiu.

Galima teigti, kad valstybinių institucijų reformos įgauna prasmę kintant strategijoms, nes visų institucijų struktūra ir procesai prisitaiko prie vykstančių strateginių pokyčių. Siekiama ne *geriausia paslaugos kokybė*, o tos *paslaugos veiksmingumas*, todėl numatytos funkcijos turi būti perduodamos institucijoms ir pareigūnams, sugebantiems geriausiai atlikti numatomas funkcijas ir tam turi reikiamų žinių. Šiandieną keliami reikalavimai padidinti institucijų atsakomybę, keliant asmeninę atsakomybę veiksmingam ir efektyviam darbui.

Reikia pabrėžti, kad vykdamas muitinės ir policijos institucijų reformas šalia politinio ir teisinio veikimo galima išskirti vis didesnę reikšmę įgaunanti verslo ir bendruomenės veikimą. Darbe nagrinėjamų muitinių ir policijos institucijų bei jų pareigūnų vaidmenį socialinių pokyčių kontekste skirčiau sekančiai:

- muitinės institucijų bei pareigūnų ir verslo subjektų bendradarbiavimas sprendžiant bendras sąžiningų verslininkų ir bendruomenės apsaugos problemas;
- policijos institucijų bei pareigūnų ir bendruomenės bendradarbiavimas sprendžiant bendras teisėsaugos institucijų ir bendruomenės apsaugos problemas.

Iš muitinės ir policijos institucijų ir tarnautojų dabar reikalaujama tokio pat paslaugų lygio, kokį gali suteikti privatus sektorius. Siekiant išspręsti visuomenines problemas susiduriama su tikslų konfliktu, kuris atsiranda paslaugoms priešpastatant muitinės ir policijos institucijoms suteikta didesnę veiksmų autonomiją. Tuomet keliamas valstybės vaidmuo ekonomikos ir visuomenės aspektu, kadangi valstybė turi atsižvelgti į savo piliečių interesus, aplinkos sąlygų kaitą išsaugodama savo teisę reguliuoti ir koordinuoti, inicijuodama vykdomus pokyčius taikant teisės normas.

Darbo tema siejama su statutinėmis muitinės ir policijos institucijomis, manau, kaip vienomis iš valstybės institucijų, kurioms tenka pagrindinis aplinkos apsaugos vaidmuo ir kuriose pastaraisiais metais ypač aktyviai vykdoma institucinė pertvarka.

Nors EB vyriausybės bendru sutarimu priimama bendra visoms valstybėms narėms strategija, tačiau, kaip minėjau, teisėsaugos institucijų veiklos koordinavimo ir kontrolės politika siejama su kiekvienos valstybės narės suverenumu, identitetu, saugumu ir todėl yra paliekama nacionaliniam valstybių narių reglamentavimui.

## 2.2. Lietuvos Respublikos muitinės sistema ir teisinis reglamentavimas

Lietuvos Respublikos muitinės - tai valstybės muitinės įstaigos, atsakingos už Muitinės įstatyme reglamentuotų teisės aktų administravimą, importo ir eksporto muitų bei mokesčių surinkimą, kitų įstatymų ir teisės aktų, reglamentuojančių prekių importo, eksporto ir tranzito, taikymą.

*Lietuvos Respublikos muitinės teisinį statusą*<sup>50</sup> reglamentuoja LR Muitinės įstatymas, kuris apibrėžia:

- muitinės paskirtį;
- muitinės veiklos principus;
- teisinius pagrindus;
- funkcijas;
- struktūrą;
- veiklos organizavimą;
- finansavimą;
- bendradarbiavimo su kitomis įstaigomis ir institucijomis, asmenimis pagrindus;
- bendradarbiavimo su Europos Sąjungos ir užsienio valstybių institucijomis pagrindus.

Pagal LR Muitinės Įstatymo 6 straipsnio nuostatas *Muitinės veikla* grindžiama LR Konstitucija, LR tarptautinėmis sutartimis, Europos Bendrijos muitų teisės aktais, LR Muitinės įstatymu, Tarnybos LR muitinėje statutu, Mokesčių administravimo įstatymu, Viešojo administravimo įstatymu, kitais Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktais, taip pat Muitinės departamento nuostatais, LR muitinės pareigūnų etikos kodeksu.

Pagal LR Muitinės Įstatymo nuostatas, *Lietuvos Respublikos muitinės sistemą* sudaro:

- Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos;
- teritorinės muitinės;
- specialiosios muitinės įstaigos.

<sup>50</sup>Statusas [lot. status- padėtis, būklė], asmens teisinė padėtis //http://www.zodziai.lt/reiksme&word=Statusas&wid=18629 [žiūrėta 2009 11 29]

Lietuvos muitinės institucijų veikla iš esmės pasikeitė. Muitinė, atlikusi pagrindinę mokesčių į valstybės biudžetą rinkimo funkciją, dabar tapo viena svarbiausių ES visuomenės ir vidaus rinkos apsaugos teikėja, užtikrinanti ekonominę valstybės sienos apsaugą. Bendrijos viduje netaikomos kliūtys prekybai (muitų tarifai, antidempingo priemonės, nėra vykdomos muitinės procedūros), t.y. prekyba vyksta vidaus rinkos sąlygomis, tačiau liko skirtingi akcizai bei PVM, skirtingos prekių kainos. Panaikinus kontrolę prie Bendrijos vidaus sienų, iškilo būtinybė keistis turima informacija apie prekių judėjimą. Kadangi prekyba įgavo globalinį pobūdį, muitinėms buvo išskelti nauji uždaviniai išlaikyti ES konkurencingumą, užtikrinti sklandžią prekybą, ypač vykdyti išorės prekybos rizikos analizę. Vienas aktualiausių išliko saugumo uždavinys, kadangi ginklai, sprogmenys taip pat yra prekybos dalis.

Atsižvelgiant į naujai iškilusius uždavinius, pertvarkoma muitinės veikla.

*Muitinės departamentas* yra muitinės veiklai vadovaujanti įstaiga, atskaitinga Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.<sup>51</sup> Tai centrinis muitinės administravimo lygmuo muitinės kontrolės sistemoje. Muitinio įvertinimo skyriuje formuojama muitinio įvertinimo kontrolės politika, jos įgyvendinimo ir kontrolės organizavimas. Vienas šio skyriaus uždavinių - analizuoti importuojamų prekių muitinį įvertinimą, deklaruotų prekių verčių pokyčius ir nustatyti padidintos rizikos prekes ir importuotojus.

Pagal LR Muitinės įstatymo 17 straipsnio 1 dalį *teritorinė muitinė* – tai Muitinės departamento įsteigta ir jam atskaitinga muitinės įstaiga, organizuojanti ir užtikrinanti muitų teisės aktų įgyvendinimą ir kitų Muitinės departamento pavestų funkcijų vykdymą Muitinės departamento nustatytoje veiklos zonoje. Teritorinė muitinė yra viešasis juridinis asmuo. Kuriant vientisą muitinės informacinę sistemą, dešimt iki 2002 m. veikusių teritorinių muitinių buvo pertvarkytos į penkias teritorines muitines, veikiančias pagrindiniuose Lietuvos miestuose.

Teritorinėse muitinėse Tarifų ir muitinio įvertinimo kontrolės skyriuose analizuojami po muitinio patikrinimo su papildoma importuotojo garantija išleistų laisvai cirkuliacijai prekių papildomi tikrinimai. Deklaruota *prekių muitinė vertė* lyginama su tapačių arba panašių prekių muitinėmis vertėmis.

*Prekių muitinė vertė* - tai prekių, patenkančių į muitų teritorijos jurisdikciją, vertė, nuo kurios apskaičiuojami muitai ir kiti mokesčiai. Tikslus prekių muitinis vertinimas garantuoja ne tik įplaukas į valstybės biudžetą, bet ir garantuoja vienodas konkurencijos sąlygas ūkio subjektams. Siekiant apsaugoti sąžiningus ūkio subjektus ir sudaryti visiems importuotojams vienodas importo sąlygas, muitinės veikla siekiama išaiškinti importuojamų prekių muitinės vertės mažinimo ir didinimo atvejus.

---

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos Muitinės Įstatymas. Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2517.

Teritorinių muitinių kokybiškam ir efektyviam muitinio įvertinimo kontrolės užtikrinimui teritorinių muitinių pareigūnai specializuojasi dirbdami su konkrečia prekių grupe. Pareigūnų veikla vykdoma remiantis „Importuojamų prekių muitinio įvertinimo kontrolės taisyklėmis“ ir „Muitinės vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklėmis“. Dokumentinio tikrinimo metu nustatčius prekių muitinės vertės mažinimo ar didinimo požymius, pradedamas supaprastintas mokestinis arba mokestinis patikrinimas.

Pagal LR Muitinės įstatymo 18 straipsnio 1 dalį *muitinės postai* - tai teritorinių muitinių padaliniai, veikiantys Muitinės departamento generalinio direktoriaus nustatytose vietose ir atliekantys jų kompetencijai priskirtus muitinės formalumus bei kitas Muitinės departamento arba teritorinės muitinės jiems pavestas funkcijas. Muitinės posto darbo organizavimo tvarką nustato teritorinės muitinės, kurios padalinys yra atitinkamas muitinės postas, viršininko patvirtinti nuostatai. Reikalavimai muitinės postams nustatyti Muitinės departamento prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos generalinio direktoriaus įsakymu „Dėl muitinės postų steigimo, pertvarkymo, veiklos sustabdymo ir likvidavimo taisyklių patvirtinimo“.

Muitinės postai atlieka importuojamų prekių muitinį įvertinimą ir kontrolę muitinio įforminimo metu tikrindami pateiktus dokumentus ir duomenų tikslumą ir teisingumą. Prekių muitinė vertė lyginama su tapačių ar panašių prekių sandorio vertėmis<sup>52</sup>, prekių klasifikavimo pagal KPN kodus teisingumą.

Pagal LR Muitinės įstatymo 17 straipsnio 2 d. *Specialioji muitinės įstaiga* – tai Muitinės departamento įsteigta ir jam atskaitinga muitinės įstaiga, atliekanti specialias muitų teisės aktų nustatytas ar Muitinės departamento jai pavestas funkcijas. Specialioji muitinės įstaiga yra viešasis juridinis asmuo. Specialiųjų muitinės įstaigų teritoriniai padaliniai veikia Muitinės departamento generalinio direktoriaus nustatytose vietose ir atlieka Muitinės departamento arba specialiosios muitinės įstaigos jiems pavestas funkcijas. Specialiosios muitinės įstaigos teritorinio padalinio veiklos zoną ir darbo organizavimo tvarką pagal LR Muitinės įstatymo 18 straipsnio 2 dalį nustato atitinkamos specialiosios muitinės įstaigos direktoriaus patvirtinti nuostatai. Specialiosioms muitinės įstaigoms priskiriami muitinės informacinių sistemų centras, muitinės laboratorija, muitinės mokymo centras ir muitinės kriminalinė tarnyba.

Visose ES valstybėse veikia muitinės mobiliosios kontrolės grupės, laikomos viena efektyviausių muitinės kontrolės priemonių kovojant su pažeidimais. Siekiant suvienodinti visoje ES muitinių veiklą, Lietuvoje taip pat įsteigtos muitinės mobiliosios kontrolės grupės, kurių veiklą reglamentuoja LR Muitinės įstatymas. LR Muitinės įstatymo 19 straipsnis nustato, kad *muitinės*

---

<sup>52</sup> Sutartis dėl 1994 m. bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos vii straipsnio įgyvendinimo // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223\(10\):LT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223(10):LT:HTML) [žiūrėta 2009 11 10]

*mobiliesios grupės* yra mobilieji teritorinių muitinių arba specialiųjų muitinės įstaigų padaliniai, veikiantys teritorinių muitinių veiklos zonose arba Muitinės departamento generalinio direktoriaus nustatytose zonose ir vykdančys muitinės priežiūrą, atliekantys jų kompetencijai priskirtus muitinės formalumus bei kitas Muitinės departamento, teritorinės muitinės arba specialiosios muitinės įstaigos jiems pavestas funkcijas. Muitinės mobiliųjų grupių darbo organizavimo tvarką nustato Muitinės departamento generalinio direktoriaus arba specialiosios muitinės įstaigos, kurios padalinys yra atitinkama muitinės mobilioji grupė, direktoriaus patvirtinti nuostatai. Muitinės mobiliesios grupės naudojami išankstinės rizikos įvertinimo sistema (MGIRIS), skirta duomenų paieškai, operatyviai vertinant tikrinamų transporto priemonių, jomis gabenamų prekių bei asmenų riziką. Šia sistema naudojama mobiliesiose darbo vietose surašant Administracinių teisės pažeidimų, Prekių sulaikymo protokolus, pildant Prekių tikrinimo aktus.

Muitinės pagrindinis vaidmuo - apsaugos vaidmuo, kuris vykdomas saugant ne tik savo valstybės teritoriją, bet muitų teritoriją ir išorinę ES sieną. Lietuvos keliuose šį darbą atlieka organizuotos Pažeidimų prevencijos skyriaus Mobiliesios grupės, kurių pagrindinė užduotis yra užtikrinti, kad į Lietuvą nepatektų nelegaliai gabenamos ir draudžiamos prekės. Taip pat patekimo į šalies teritoriją užkardymas, kontrabandos ir neteisėtai gabenamų prekių ir krovinių išaiškinimas, nusikaltimų ir pažeidimų prevencijos vykdymas, muitinės kontroliuojamų prekių tikrinimo atlikimas bet kurioje prekių buvimo vietoje bet kuriuo metu. Turėdami išankstinės informacijos, kad prekės gali būti gabenamos neteisėtai, muitinės pareigūnai turi stabdyti automobilius, tikrinti vežamas prekes bei jų dokumentus. Ši veikla turi būti vykdoma kartu su policijos pareigūnais, dirbančiais keliuose, o darbai pasienio ruožuose vykdomi su Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnais.

*Muitinės pareigūno* sąvoką apibrėžia Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statuto<sup>53</sup> 2 straipsnio 1 dalis - tai statutinis valstybės tarnautojas, tarnaujantis muitinėje ir pagal pareigas turintis viešojo arba vidaus administravimo įgaliojimus pavaldiems ar nepavaldiems asmenims. Pasak Laurinavičiaus (2008), „statutinis pareigūnas yra tas pats savanoriškai įsipareigojęs, tačiau prisiėmęs neeilinių, sudėtingų, reikalaujančių specialių žinių ar pasirengimo pareigų bendruomenei, visuomenei valstybės tarnautojas.“ (p. 38). *LR muitinės pareigūnų teisinį statusą* reglamentuoja LR Muitinės įstatymas ir Tarnybos Lietuvos Respublikos muitinėje statutas. Muitinės ir policijos pareigūnai užtikrindami viešąją tvarką, viešąjį saugumą ir valstybės saugumą, atlieka nusikalstamų veikų prevencijas, ikiteisminius tyrimus. Muitinės pareigūnų ikiteisminis tyrimas atliekamas dėl su jų tiesiogine veikla susijusiomis nusikalstamomis veikomis.

Pripažinus, kad muitinės institucijoms tenka pagrindinis vaidmuo kovoje su kontrabanda, teroristinių aktų organizavimu, tarptautinių konvencijų pažeidimais, pinigų plovimu, pornografijos

<sup>53</sup> statutas [lot. statutum- nustatymas] - tai kurios nors specifinės veiklos srities tvarkymo taisyklių rinkinys // <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=statutas&wid=18634> [žiūrėta 2009 11 29]

platinimu, neteisėtų ginklų, narkotikų ir kitų draudžiamų preparatų gabenimu, keliant galimą sveikatos ar aplinkosaugos pavojų, muitinei yra suteikta didesnė autonomija.

Pasak Laurinavičiaus (2009), Lietuvos muitinei buvo išskirti ir turėjo būti įvykdyti šie uždaviniai:

- „liberalizuoti muitinės ir ūkio subjektų santykiai;
- supaprastintos muitinės procedūros;
- vykdomi įsipareigojimai, ypač susiję su valdymo gerinimu;
- modernizuota muitinės postų infrastruktūra;
- gerinama kova su kontrabanda ir kitais muitų įstatymų pažeidimais;
- diegiama šiuolaikinė kontrolės įranga;
- sparčiau diegiama ir kuriama informacinė sistema muitinėje.“ (p. 209).

Atsižvelgiant į iškeltas naujas muitinės funkcijas, Lietuvos muitinė pradėta pertvarkyti pagal ES muitinės veiklos modelį, reglamentuojamą tarptautinių ir ES sutarčių.

Svarbiausiais muitinės veiklą reglamentuojančiais teisės aktais laikomi Europos Bendrijos teisės aktai:

- Europos Tarybos 1992 m. spalio 12 d. reglamentas Nr. 2913/92 „Dėl Bendrijos muitinės kodekso patvirtinimo“, skirtas importuojamų prekių muitinės vertės nustatymo reglamentavimui;

- Europos Komisijos 1993 m. liepos 2 d. reglamentas Nr. 2454/ 93/ EEB „Dėl Tarybos reglamento Nr. 2913/ 92/ EEB „Dėl Bendrijos muitinės kodekso patvirtinimo“ įgyvendinimo nuostatų, Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. balandžio 23 d. priimtas reglamentas Nr.450, nustatantis Europos Bendrijos muitinės kodeksą.

Kadangi LR kaip visų Europos Sąjungos valstybių narių užsienio prekyba ir su užsienio prekyba susijusi muitų teisė išimtinai priklauso Europos Sąjungos jurisdikcijai, tai Bendrijos Muitinės kodeksas reglamentuoja muitinės veiklos taisykles, kurios nustato ES valstybių narių prekybą su trečiosiomis šalimis. Bendrijos muitinės kodeksas LR taikomas tiesiogiai, visa apimtimi ir visuotinai. Bendrijos muitinės kodekse nereglamentuoti dalykai, reglamentuojami LR teisės aktais arba reglamentuojamos ES teisės aktų taikymo nuostatos.

2004 m. spalio 27 d. LR Vyriausybė nutarimu Nr. 1332 patvirtino Bendrijos muitinės kodeksą ir Bendrijos muitinės kodekso įgyvendinimo nuostatų taikymo Lietuvos Respublikoje taisykles. Dabar Lietuvoje prekių muitinis įvertinimas turi atitikti teisės aktus, reglamentuojamus pasauliniu lygiu PPO ir Pasaulio muitinių organizacijos, Europos Bendrijos muitų sąjungos leidžiamų Tarybos ir Komisijos reglamentų ir nacionaliniu lygiu leidžiamais Lietuvos Respublikos teisės aktais.

Lietuvos muitinės veiklai reikšmingas 1995 m. PPO Muitinio įvertinimo komiteto priimtas sprendimas „Dėl atvejų, kai muitinės tarnybos turi pagrindo abejoti deklaruojamos vertės teisingumu ar tikslumu“. Siekiant apsaugoti teisėtą verslą ir nedaryti jam kliūčių, muitinės veiklai priskirta prekių

judėjimą kontroliuojanti funkcija, tiesiogiai teikiant verslininkams savo paslaugas. Vykdamt apsauginę funkciją, iškeliami ypatingi reikalavimai kovoje su kontrabanda ir neteisėta prekyba.

2003 m. Europos Komisijos Europos Parlamentui, Tarybai, Ekonominių ir socialinių reikalų komitetui saugumo įgyvendinimo klausimų sprendimui pateikiamas komunikatas „Dėl muitinių vaidmens integruotai valdant išorės sienas“<sup>54</sup>. Muitinių vykdomai kontrolei iškeliamas sąžiningu verslo subjektų teisėtos prekybos ir judėjimo pralaidumo užtikrinimas. Muitinė prisiėmė įsipareigojimus, kad visiems verslo subjektams verslo saugumui užtikrinti taikys vienodus kontrolės standartus, siekiant tarnybiniais veiksmais nesudaryti kliūčių teisėtai prekybai ir prekių judėjimui. Verslo sąlygų palengvinimo klausimai reglamentuojami 2002 m. PMO tarybos priimta rezoliucija dėl tarptautinės prekybos saugumo ir prekybos palengvinimo.

Nacionaliniu lygiu muitinės veikla nustatoma:

- Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2004 m. balandžio 28 d. įsakymas „Importuojamų prekių muitinio įvertinimo kontrolės taisyklės“<sup>55</sup>;
- Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. birželio 11 d. įsakymas Nr.1B-407 „Muitinės vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklės“<sup>56</sup>.

Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą muitinio įvertinimo kontrolė vykdoma:

- Muitinės departamento;
- teritorinių muitinių;
- Muitinės kriminalinės tarnybos specializuotų padalinių;
- muitinės postų pareigūnų.

Importuojamų prekių muitinio įvertinimo kontrolė vykdoma:

- prieš muitinį įforminimą ar muitinio įforminimo metu;
- po muitinio įforminimo;
- atliekant ūkio subjektų ūkinės ir komercinės veiklos patikrinimą.

Kaip minėjau, ES valstybėse narėse ypač akcentuojama intelektinės nuosavybės apsauga, kadangi ši veikla siejama su tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu, darančiu didelius nuostolius fiziniams, juridiniams asmenims ir valstybei. LR muitinės veiklą prekių ženklų savininkų teisių apsaugos srityje reglamentuoja Prekių ir paslaugų ženklų įstatymas.<sup>57</sup> Muitinės pareigūnai turi galimybę patikrinti įtarimą keliančią importuojamą prekę, todėl Lietuvoje akcentuojama muitinės veikla dėl intelektinės nuosavybės galimo pažeidimo. Didžioji dalis muitinės ir policijos pareigūnų sulaikomų prekių sudaro prekių ženklų savininkų teises pažeidžiančios prekės: drabužiai, batai, mobilieji telefonai, elektriniai prietaisai, įvairių pavadinimų parfumerijos gaminiai ir kita.

<sup>54</sup> Muitinės pažangios patirties biuletenis. 2006/03(18) . Muitinės departamentas prie LR FM

<sup>55</sup> Žinios, 2004, Nr. 70-2475.

<sup>56</sup> Žinios, 2008, Nr. 68-2617.

<sup>57</sup> Prekių ir paslaugų ženklų įstatymas. 1993 06 03, I- 173.

2005 m. gruodžio 6 d. Muitinės departamento generalinis direktorius R. Klevečka ir Lietuvos policijos generalinis komisaras V. Grigaravičius pasirašė Susitarimą dėl muitinės ir policijos įstaigų bendradarbiavimo intelektinės nuosavybės apsaugos srityje, kuris dar labiau sustiprino intelektinės nuosavybės teisių apsaugą LR pasienyje ir vidaus rinkoje, muitinės ir policijos įstaigoms bendradarbiaujant teisės pažeidimų prevencijos, atskleidimo ir tyrimo srityse<sup>58</sup>.

### 2.3. Lietuvos Respublikos policijos sistema ir teisinis reglamentavimas

Keičiasi ne tik muitinės, bet ir policijos įstaigų veikla. Laurinavičiaus (2000) teigimu, „policijos įstaigos, kaip formalizuota valstybės tarnyba, kuriama teisėtvarškai ir teisėsaugai palaikyti teisės nustatyta tvarka.“ (p.13). Anksčiau policijos veikla, mokslininkų teigimu, ribojosi baudžiamuoju persekiojimu, t.y. jėgos struktūros veikla valstybės nustatytai tvarkai palaikyti, siejant ją su gyventojų besąlygišku paklusimu valdžios reikalavimams. Dabar policijos uždaviniai pradėti sieti su policijos socialinių paslaugų teikimu gyventojams, policiją vadinant viešąja arba visuomenine policija (Vaišvila, 1997). Policija suprantama kaip valstybės institucija, kuri užtikrina viešąjį saugumą ir teikia visuomenei paslaugas. Kaip pažymima Europos policininkų chartijoje, „Policija nėra valdžia, o visuomeninė paslauga, garantuojanti ir sauganti visų piliečių teises ir laisves, tarnaujanti visuomenei“.<sup>59</sup>

Mokslininkų teigimu, teisinės normos įpareigoja valstybės tarnautoją, pareigūną ne tik teikti atitinkamas socialines paslaugas, bet ir laikytis konkrečios bendruomenės nuostatų palaikant teisėtvarką. Bendruomenė yra valstybės tarnybos partneris, kadangi valstybės tarnybos taip pat yra bendruomenės (Laurinavičius, 2003). Dabar policijos institucijų ir pareigūnų veikla pasireiškia žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, viešosios tvarkos palaikymo, teisės pažeidimų prevencijos ir kt. srityse ir neatsiejama nuo žmogaus ir visuomenės saugumo užtikrinimo.

Lietuvoje vykdomos policijos reformos mokslininkų skiriamos į šiuos pagrindinius aspektus:

- viešosios tvarkos saugojimą;
- policijos veiklos priežiūrą ir vadybą (policijos valdymą);
- privataus sektoriaus įtraukimą į policijos veiklą (Laurinavičius, 2003).

Viešosios tvarkos, t.y. saugios aplinkos apsauga užtikrinama bendra policijos ir bendruomenės veikla, o tarptautinėje praktikoje įvardijama *naująja teisėsaugos politika*. Ši politika formuojama perskirstant aplinkos apsaugos problemą iš policijos problemos į *policijos ir bendruomenės* problemą. Ji grindžiama gyventojų įtraukimu į prevencinį darbą, sudarant gyventojų iniciatyvines grupes saugios gyvenamosios aplinkos kūrimo, skatinant bendruomenės pilietiškumą ir

<sup>58</sup> <http://www.cust.lt/lt/article?articleID=6258> [žiūrėta 2009 10 29]

<sup>59</sup> Europos policininkų chartija, Strasbūras, 1993 m. rugpjūčio 25 d.

nepakantamumą nusikalstamoms veikoms, stiprinant bendruomenės savivaldą. Policijos institucijos, reguliuodamos bendruomeninius santykius savo veiklą kreipia nusikalstamumo prevencijos ir bendruomenės saugumo kryptimis. Atsižvelgiant į naują vaidmenį bendruomenėje, formuojamas naujas nusikaltimų užkardymo modelis užtikrinantis gyventojų ir aplinkos apsaugą. Policijos veikla, kurioje orientuojamasi į problemos sprendimą, reikalauja didesnio profesionalumo, priimant sprendimą „čia ir dabar“.

1997 m. gruodžio 3 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1336 „Dėl Lietuvos policijos reformos metmenų“ policijai iškelti reikalavimai, susiję su visuomenės vystymusi, teisinės valstybės kūrimu, iškelti reikalavimai Europos valstybių atitikčiai.

Kaip pagrindinis uždavinys pabrėžiamas vadybinis policijos valdymo aspektas, kuris sąlygojamas verslo vadybos požiūrio įtraukimo į valstybės institucijų sektorių, vienu iš sprendimo būdų nurodant policijos institucijų decentralizaciją.

Lietuvos Respublikos policijos teisinį statusą reglamentuoja Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas<sup>60</sup>, kurio 11 straipsniu nustatoma Lietuvos Respublikos policijos sistema, sudaranti:

- Policijos departamentą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos;
- teritorines policijos įstaigas;
- policijos profesinio ugdymo įstaigas;
- specializuotas policijos įstaigas[...].

Pagal LR Policijos veiklos įstatymo 13 straipsnio 1 dalį *policijos departamentas* - tai policijos įstaiga, padedanti policijos generaliniam komisarui formuoti policijos veiklos strategiją ir kontroliuoti jos įgyvendinimą, taip pat organizuoti ir įgyvendinti teritorinių policijos įstaigų valdymą.

Pagal LR Policijos veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalį *teritorinės policijos įstaigos* - tai policijos komisariatai, vykdantys teisės aktais jiems pavestas funkcijas nustatytoje teritorijoje.

*Policijos komisariatai* skirstomi į:

pagal LR Policijos veiklos įstatymo 14 straipsnio 2 dalį į *aukštesnės pakopos* policijos komisariatus, steigiamus apskričių centruose ir užtikrinančius policijos uždavinių įgyvendinimą visoje apskrities teritorijoje;

pagal LR Policijos veiklos įstatymo 14 straipsnio 6 dalį į *žemesnės pakopos* policijos komisariatus, steigiamus savivaldybių administraciniuose centruose atitinkamų savivaldybių teritorijai aptarnauti. Svarbiausi žemesnės pakopos policijos komisariatų uždaviniai yra - užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius, kartu su savivaldybių institucijomis, visuomeninėmis organizacijomis bei gyventojais kurti ir įgyvendinti programas, skirtas nusikalstamumo prevencijai, gyventojų gyvybės, sveikatos bei turto, taip pat viešosios tvarkos

<sup>60</sup> Žin., 2000, Nr. 90-2777; 2008, Nr. 87-3464.

apsaugai; vykdyti nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevenciją, atskleisti ir tirti nusikalstamas veikas bei kitus teisės pažeidimus bei atlikti kitas jų kompetencijai priskirtas funkcijas.

*Policijos profesinio ugdymo įstaigos* yra policijos generalinio komisaro steigiami policijos profesinio ugdymo padaliniai, užtikrinantys nuolatinį policijos pareigūnų profesinį tobulinimą.

*Specializuotos policijos įstaigos* yra neteritoriniu principu steigiami policijos padaliniai, vykdantys teisės aktais jiems pavestas tam tikras (specialiąsias) policijos funkcijas. Specializuotoms policijos įstaigoms keliamas pagrindinis patikimos išorės sienų apsaugos, į ES atvykstančių asmenų kontrolės, efektyvaus policijos bendradarbiavimo užtikrinimas.

Policijos pareigūnas yra Lietuvos Respublikos pilietis, tarnaujantis policijoje, užimantis priskirtas pareigas ir vykdamas policijos funkcijas. *Policijos pareigūno* sąvoka apibrėžta Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatymo 2 straipsnio 3 dalimi – tai Lietuvos Respublikos pilietis, priimtas statutiniu valstybės tarnautoju į policijos įstaigą ir turintis viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims. Pagrindinis *skiriamasis* policijos ir muitinės institucijų statutinių valstybės tarnautojų požymis nepavaldžių asmenų atžvilgiu yra galėjimas duoti privalomus nurodymus nepavaldiems asmenims bei galimybe vykdyti operatyvinę veiklą. Policijos veiklos įstatymo 16 straipsnio 1 dalis nustato, kad policijos pareigūnui suteikta teisė, įgyvendinant policijos uždavinius, reikalauti, kad tiesiogiai jam nepavaldūs asmenys vykdytų jo *teisėtus nurodymus*, o jų nevykdymo ar pasipriešinimo atveju panaudoti prievartą.

*Policijos pareigūno statusą* apibrėžia LR Policijos veiklos įstatymo 2 straipsnio 5 punktas - šio ir kitų įstatymų apibrėžtų tarnybinių teisių ir pareigų visuma, nustatyta teisės aktuose, reglamentuojančiuose policijos pareigūno priėmimą ir atleidimą iš tarnybos, jo teises, pareigas, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines bei kitas garantijas. Lietuvoje galiojančių teisės aktų reglamentuojamą policijos veiklą pagrindinius teisinio statuso elementus galima skirstyti į priėmimo į valstybės tarnybą tvarką, teises ir pareigas, valstybinės socialinės garantijas, karjerą, dalyvavimą profesinėse sąjungose, atleidimą iš valstybės tarnybos. Policijos pareigūnų *pagrindiniai teisinio statuso elementai yra policijos pareigūnams griežtai nustatytos teisės ir pareigos*.

Kaip buvo minėta anksčiau, Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų teisinis bendradarbiavimas vyko labai lėtai ir tik Maastrichto sutartimi tarpvyriausybinių grupė oficialiai buvo įtraukta į teisingumo ir vidaus reikalų nuostatas. Pagal jas teisėsaugos institucijų veikla ir bendradarbiavimas priklausė nacionalinei valstybės jurisdikcijai, kurios veiksmų teisėtumo, vykdamas naujajame trečiajame ramstyje nustatytų tikslų, negalėjo tikrinti Europos Teisingumo Teismas.

Tačiau, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos straipsniuose nurodoma, kad „kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo privatus ir šeimos gyvenimas, būsto neliečiamybė ir susirašinėjimo slaptumas“. Policijos ir muitinės darbui ypač aktuali Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 8 straipsnio 2 dalis, kuria reglamentuojama, kad valstybės institucijos

neturi teisės apriboti naudojimosi šiomis teisėmis, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, visuomenės apsaugos arba šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią viešosios tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat būtina žmonių sveikatai ar moralei arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Todėl žmogaus teisių apsaugai ilgą laiką buvus siejamai su valstybės vidaus teise, įsigaliojus 1953 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijai bei 1998 m. lapkričio 1 d. įsigaliojus Konvencijos 11 protokolui, nuolat veikiančia institucija, užtikrinančia žmogaus teisių apsaugą visoje Europos Sąjungoje, tapo Europos Žmogaus Teisių Teismas.

*Policija vadovaujasi* Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymu, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu, LR policijos veiklos įstatymu, Vidaus tarnybos statutu, Valstybės tarnautojų veiklos etikos taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 24 d. Nutarimu Nr. 968, Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimta rekomendacija Rec (2002) 10 „Dėl Europos policijos etikos kodekso“, Europos Tarybos parlamentinės asamblėjos rezoliucija 690 (1979) „Dėl deklaracijos apie policiją“, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, kitais teisės aktais.

LR policijos institucijų darbui ypač reikšmingas Lietuvos įstojimas į Šengeno erdvę, kurio pasirengimas narystei pradėtas 2001 m. balandžio 13 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybei priėmus nutarimą Nr. 416 "Dėl Tarpžinybinės koordinacinės komisijos nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano parengimui ir įgyvendinimui koordinuoti sudarymo". Komisija parengė Nacionalinio Šengeno *acquis* priėmimo veiksmų plano projektą, kuris Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1194 buvo patvirtintas 2002 m. liepos 19 d.

Pagal Policijos veiklos įstatymo 4 straipsnio 2 dalį policijos veikla grindžiama demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms, humanizmo, visuomenės moralės, teisėtumo, veiklos viešumo, taip pat prievartos naudojimo tik būtiniais atvejais ir jos proporcingumo principais.

Dar 1992 m. Lietuvos Vyriausybės buvo patvirtinta Nusikalstamumo kontrolės koncepcija Lietuvoje, kurios tikslas – sumažinti nusikalstamumą ir jo daromą žalą. Tokiu būdu siekta užtikrinti individo ir visos visuomenės saugumą. Dabartinis policijos veiklos modelis formuojamas pagal tarptautinius kriterijus garantuojant žmonių gyvybės, turto, kiekvieno piliečio teisių ir teisėtų interesų apsaugą, saugios aplinkos užtikrinimą.

LR Policijos veiklos įstatymo 5 straipsniu nustatyti šie *bendrieji policijos uždaviniai*:

- žmogaus teisių ir laisvių apsauga;
- viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas;
- neatidėliotinos pagalbos teikimas asmenims;
- nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija;
- nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimas ir tyrimas;

- saugos eismo priežiūra;
- kiti įstatymai policijai gali nustatyti ir kitų uždavinių.

Pagal *bendradarbiavimo teisingumo ir vidaus reikalų politiką*, Lietuva prisiima įsipareigojimus stiprinti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Europos Sąjungoje, Šengeno erdvėje užtikrinant asmenų teises ir laisves ir efektyviai kovojant su nusikaltamumu. Numatytas bendradarbiavimas vykdomas tik bendru visų valstybių narių sutarimu. LR Policijos veiklos įstatymo 8 straipsnis nustato, kad „policija bendradarbiauja su kitomis teisėsaugos institucijomis įstatymų, kitų teisės aktų bei teisėsaugos institucijų vadovų nustatyta tvarka. Siekdama užtikrinti asmens ir visuomenės saugumą bei viešąją tvarką, bendradarbiauja su kitomis valstybės bei savivaldybių institucijomis įgyvendindama nusikalstamumo kontrolės ir prevencijos programas bei kita forma įtraukdama į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus. Bendravimas vyksta teisės aktų nustatyta tvarka.

1995 m. IPA Vienos konferencijoje Lietuvos skyrius oficialiai priimtas į Tarptautinę policijos asociaciją.

Atskirai kaip labai reikšmingą policijos veiklai reikia išskirti Šengeno erdvę, kuriai priklauso Lietuvos Respublika ir kurioje keliami ypatingai griežti reikalavimai saugumo užtikrinimui.

**Šengeno erdvė.** Vieningos Europos aktu panaikinus vidinių sienų kontrolę, kilo valstybių narių nesutarimai dėl laisvo asmenų judėjimo klausimo, todėl 1985 m. Belgija, Prancūzija, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Vokietija pasirašė Šengeno susitarimą dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo. Buvo visiškai atsisakyta šių valstybių sausumos, jūros ir oro uostų pasienio kontrolės, stiprinant išorinių sienų kontrolę. 1990 m. birželio 19 d. buvo pasirašyta Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo. Šengeno Konvencijos tikslas – policijos ir teisminių institucijų bendradarbiavimas siekiant vykdyti kontrolę už bendrų sienų. Kiekvieną naująją Šengeno erdvės narę ES Tarybos ekspertai įvertina keturiose srityse: *sienų kontrolės, vizų politikos, policijos bendradarbiavimo ir asmens duomenų apsaugos*.

Europos valstybėms panaikinus pasienio kontrolę prie vidinių sienų, bendrai imta koordinuoti veiksmus prie išorinių sienų. Kiekviena Šengeno erdvės narė gali pagal atitinkamas nuostatas *trumpam laikotarpiui nacionalinio saugumo interesais vėl pradėti vykdyti pasienio kontrolę prie savo vidinių sienų*. Nors tarp Šengeno erdvės valstybių narių daugelio pasienio kontrolės punktų nėra, tačiau *Šengeno susitarimas nedraudžia muitinių patikrinimų atlikimo*.

1995 m. naikinant kontrolę prie Šengeno erdvės valstybių vidaus sienų, reikėjo aktyviau keistis informacija pasienio zonose, todėl buvo įsteigtos bendros policijos nuovados, o vėliau – *policijos ir muitinės bendradarbiavimo centrai* (PCCC). Jie yra pripažįstami kaip viena iš geriausių kompensuojamųjų priemonių tiesioginiam tarpvalstybiniam bendradarbiavimui keičiantis informacija. Keitimuisi informacija keliami griežti reikalavimai, atitinkantys galiojančias duomenų apsaugos ir

duomenų platinimo nuostatas, reglamentuojamas nacionaliniais valstybių narių teisės aktais. Centrai teikia pagalbą, kuri reikalinga bendradarbiaujant su trečiosiomis šalimis.

PCCC steigiami stebėti tarpvalstybinį nusikalstamumą strategiškai svarbiose vietovėse, dažniausiai pasienyje ir vertinami kaip paramos struktūra operatyvinėms tarnyboms, atsakingoms už policijos, sienų apsaugos ir muitinės veiklai skirtose pasienio zonoje. PCCC įsteigiami valstybių partnerių susitarimu, sudarytu pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo (CISA) 39 straipsnio 5 dalį: „šio straipsnio nuostatos nekliudo išsamesniems esamiems ir būsimiems dvišaliams Susitariančiųjų Šalių, turinčių bendrą sieną, susitarimams [...]“. Susitarimai pasirašomi ir ratifikuojami pagal kiekvienos susitarimo šalies nacionalinę teisę. Centrus dažniausiai steigia Šengeno valstybės, tačiau gali įsteigti bet kuri ES valstybė narė ir jos kaimyninė valstybė.

PCCC informacija yra susijusi su smulkiais ir vidutinio sunkumo nusikaltimais, neteisėtos migracijos srautais ir viešosios tvarkos problemomis. Veikla koordinuojama šiose srityse:

- stebėjimas, tyrimai ir operacijos pasienio zonose;
- bendra *kontrolė* ir stebėjimas pasienio zonose;
- *tarpvalstybinės* operacijos, skirtos palaikyti ar atkurti viešąją tvarką.

2006 m. gruodžio 18 d. priimtas Tarybos pamatinis sprendimas 2006/960/TVR dėl keitimosi informacija ir žvalgybos informacija tarp Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų supaprastinimo<sup>61</sup> ir Šengeno konvencijos 46 straipsnio<sup>62</sup>.

PCCC bendradarbiauja su Interpolu, Europolo nacionaliniais padaliniais ar Šengeno SIRENE biurais, o pareigos nesidubliuoja su nacionalinių centrinių padalinių pareigomis (visų pirma organizuoto nusikalstamumo ir terorizmo srityje), kad nebūtų pažeista pastarųjų kompetencija ir netrukdoma jiems siekti savo tikslų.

Pagal 2006 m. gruodžio 18 d. Tarybos pamatinį sprendimą dėl keitimosi informacija ir žvalgybos informacija tarp Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų supaprastinimo teisėsaugos tarnybos turi Europolui siųsti jo kompetencijai priklausančią informaciją<sup>63</sup>.

Nuo 1995 m. kovo 25 d. Šengeno susitarimo valstybės narės gali naudotis viena geriausių ir didžiausia duomenų baze, skirta teisėsaugos institucijų bendradarbiavimui – Šengeno informacine sistema (ŠIS). ŠIS – tai sistema, kurioje kai kurios šalys skelbė duomenis apie nepageidaujamus užsienio valstybių piliečius, tačiau dabar ji apima asmenų ir objektų aprašymus, arešto orderio ir kitus

<sup>61</sup> OL L 386, 2006 12 29, p. 89.

<sup>62</sup>1.Konkrečiais atvejais kiekviena Susitariančioji Šalis, vadovaudamasi savo teisės aktais, ir negavusi prašymo gali siųsti atitinkamai Susitariančiajai Šaliai bet kurią informaciją, kuri gali būti svarbi jai kovojant su būsimais nusikaltimais ir užkertant kelią nusikaltimams ar grėsmei viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.2.Informacija keičiamasi nepažeidžiant 39str. 4 d. nurodytų susitarimų dėl bendradarbiavimo pasienio rajonuose per paskirtą centrinę instituciją. Ypatingos skubos atvejais keistis informacija pagal šį straipsnį atitinkami policijos skyriai gali tiesiogiai, jeigu nacionalinės teisės nuostatos nenumato kitaip. Centrinė institucija kuo greičiau informuojama apie tai.“

<sup>63</sup>Bendradarbiavimas policijos ir muitinės bendradarbiavimo centruose (PCCC)// <http://www.policija.lt/index.php?id=2594>  
[žiūrėta 2009 10 11]

klausimus. Teisėsaugos institucijos visoje Šengeno erdvėje turi galimybę naudotis daugiau nei 13 milijonų įrašų, todėl buvo pasiekta gerų rezultatų kovoje su nusikalstamumu Šengeno erdvės valstybėse.

Siekiant atsverti didesnio pavojaus vidaus saugumui riziką, numatytos kompensuojamosios priemonės pagal Šengeno Konvenciją:

- policijos teisė vykdyti tam tikrą teisinę pagalbą;
- teisė kirsti kitos valstybės sieną, vykdant slaptą sekimą ir persekiojimą;
- keitimasis ryšių palaikymo pareigūnais;
- bendros elektroninės paieškos duomenų sistemos (ŠIS) įdiegimas;
- bendrų minimalių kovos su narkotikais kriterijų nustatymas;
- nuostatų, reguliuojančių šaunamųjų ginklų ir šaudmenų įgijimą, laikymą, prekybą ir perdavimą, suderinimas.

*Bendradarbiavimas pagal Šengeno Konvenciją (ŠK).* ŠK 39 straipsnis numato, kad susitariančios valstybės *pagal savo nacionalinę teisę gali tiesiogiai tarp policijos įstaigų keistis informacija*, kuriai pateikti nereikalingas teisinės pagalbos prašymas. LR policijos įstaiga prašymą pateikia Lietuvos kriminalinės policijos biuro Tarptautinių ryšių valdybos SIRENE nacionaliniam skyriui, kuris prašymą persiunčia kitos Šengeno šalies centrinei institucijai. Centrinė institucija prašymą pateikia šalies policijos įstaigai.

Ypatingos skubos atveju prašymai gali būti tiesiogiai teikiami kitos šalies atitinkamai policijos įstaigai, jei dėl laiko sugaišimo kiltų grėsmė veikų tyrimo ar prevencijos sėkmei.

ŠK 40 straipsnis numato, kad vienos valstybės pareigūnai atlikdami ikiteisminį arba operatyvinį tyrimą, turi teisę tęsti sekimą kitoje Šengeno valstybės teritorijoje pateikę išankstinį prašymą. Tik ypatingos skubos atveju (žmonių pagrobimas ir įkaitų paėmimas, prekyba žmonėmis, pinigų plovimas, neteisėtas užsieniečių gabenimas per valstybės sieną, teroro aktai, neteisėta prekyba branduolinėmis ir radioaktyviomis medžiagomis, neleistina prekyba narkotinėmis ir psichotropinėmis medžiagomis, įstatymų dėl ginklų ir sprogmenų pažeidimai ir kt.) sekimas už savo valstybės ribų gali būti vykdomas pagal griežtas sąlygas. Apie sienos kirtimą turi būti nedelsiant informuojama valstybė, kurios teritorijoje tęsiamas sekimas ir pateikiamas prašymas. Sekimas nutraukiamas, jei per 5 valandas negaunamas leidimas. ŠK 41 straipsnis numato, kad gali būti persekiojamas asmuo dėl nusikaltimo kitos valstybės teritorijoje, kol persekiojimą perims valstybės, kurios teritorijoje tęsiamas persekiojimas, pareigūnai. Išimtinai Lenkijos teritorijoje galima persekioti ne ilgiau 1 val ir 100 km nuo valstybės sienos į šalies teritoriją.

Kiekvienoje Šengeno valstybėje yra nacionalinė informacinė sistema, kuri sujungta į bendrą centrinę informacinę Šengeno valstybių informacinę sistemą. Tarptautinių ryšių valdyba jungia papildomos informacijos nacionaliniams perspėjimams (SIRENE) nacionalinių skyrių, Europolo

Lietuvos nacionalinių skyrių ir Interpolo Lietuvos nacionalinių skyrių. Duomenys dėl ieškomų asmenų įvedami pateikiančios valstybės teisminės institucijos prašymu.

ŠK 93 straipsnyje teigiama, kad ŠIS paskirtis – palaikyti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, įskaitant nacionalinį saugumą, ir, naudojant šia sistema perduodamą informaciją, taikyti šios konvencijos nuostatas dėl asmenų judėjimo.

Pagal Šengeno Konvencijos 94 straipsnį, į sistemą galima įvesti tokius duomenis: pavardę ir vardą, visas pravardes, visus išskirtinius objektyvius nekintamus fizinius požymius, gimimo datą ir vietą, lytį, pilietybę, informaciją ar atitinkami asmenys turi su savimi ginklą ir ar yra smurtingi, įspėjimo priežastis, kokių veiksmų reikia imtis.

Konvencijos 95-100 straipsniuose pateikiamos priežastys, dėl kurių reikia įvesti minėtus duomenis:

*„kai asmenys yra ieškomi suimti ir išduoti, kuomet asmenys yra ieškomi (asmenys dingę be žinios, asmenys kuriems vykdytina kompetentingos institucijos laisvės atėmimo bausmė), kai asmenys yra šaukiami dėl baudžiamųjų bylų atvykti, kad duotų paaiškinimus dėl veikų, už kurias yra persekiojami, arba kai asmenys yra šaukiami atvykti, kad atliktų laisvės atėmimo bausmę, kai asmenys yra atsargiai sekami ir kurių atžvilgiu atliekami konkretūs tikrinimai, kai asmenys nebuvo įleisti ar buvo išsiusti iš Šengeno erdvės dėl administracinio ar teismo sprendimo”.*

Pagal Šengeno susitarimą **ypatingas dėmesys skiriamas asmens duomenų apsaugai.**

Konvencijos 92 ir 101 straipsniuose nurodomos visas valdžios institucijos, kurios turi teisę gauti visą ar dalį informacijos kaupiamos ŠIS. Tai institucijos, atsakingos už pasienio kontrolę ir policijos ir muitinės atliekamus tikrinimus ir jų koordinavimą; institucijos, atsakingos vizų prašymų nagrinėjimą ir už leidimų gyventi išdavimą bei užsieniečiams skirtų teisės aktų administravimą.

Priėmimą prie ŠIS duomenų turinčių institucijų sąrašą sudaro kiekviena Susitariančioji Šalis, ypač išskiriant policijos rinkmenas, kuriomis naudojasi visos Susitariančios Šalys ir dėl kurių gali atsirasti duomenų judėjimo laisvės rizika.

Perkeliant Konvenciją į nacionalinius įstatymus, turi būti išpildyti šie reikalavimai:

- duomenų apsaugos įstatymų būvimas;
- numatyta nepriklausoma nacionalinė priežiūros institucija.

ŠK 127 straipsnis nustato, kad asmens duomenų perdavimas ir gavimas turi būti registruotas raštu. ŠK 126 straipsnio 3 c dalis numato, kad duomenis perduodanti valstybė privalo užtikrinti jų tikslumą. ŠK 129 straipsnis numato papildomas sąlygas duomenų apsaugai:

- duomenis gavusi valstybė duomenis naudoja tik duomenis pateikusios valstybės nurodytiems tikslams ir nustatytomis sąlygomis;
- duomenys perduodami *tik policijos įstaigoms*;

- duomenis gavusi valstybė paprašyta informuoja duomenis pateikusia valstybę apie duomenų naudojimą ir gautus rezultatus.

Taigi, ŠK numatyta, kad *asmens duomenys naudojami išskirtinai tais tikslais, kuriais jie gali būti perduoti, naudojant kitais tikslais būtinas perdavusios valstybės išankstinis sutikimas ir naudojama pagal gavusios valstybės nacionalinius teisės aktus; duomenų naudojimas kitais tikslais turi būti leidžiamas pagal duomenis perdavusios valstybės nacionalinius teisės aktus.*

Labai svarbus nurodymas, kurį reglamentuoja Konvencijos 177 straipsnis, turi būti pasiektas *asmens duomenų apsaugos lygis*, bent lygiavertis tam, kuris atitinka 1981 m. sausio 28 d. Europos Tarybos konvencijoje dėl asmenų apsaugos automatizuotai tvarkant asmens duomenis išdėstytus principus ir 1987 m. rugsėjo 17 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendaciją Nr. R (87) 15, reglamentuojančią asmens duomenų naudojimą policijos įstaigose.

Pagal nustatytą duomenų apsaugos lygį, asmens duomenų apsauga ŠIS reglamentuojama Konvencijos duomenų apsaugos nuostatomis, kurios užtikrina Šengeno Konvencijoje Šengeno informacijos sistemos kontrolę įpareigojimą atlikti „Bendrai priežiūros institucijai“, atsakingai už asmens duomenų, tvarkomų centrinėje ŠIS (C.ŠIS) apsauga, ir Susitariančiųjų Šalių nacionaliniais duomenų apsaugos įstatymais, kuriais kiekviena nacionalinė duomenų apsaugos tarnyba yra atsakinga už Šengeno informacinės sistemos nacionalinės sekcijos duomenų bylų (N.ŠIS) kontrolę. Užtikrinant duomenų vienodą tvarkymą būtina išlaikyti bendrus duomenų apsaugos standartus.

Konvencijos 109 straipsnis reglamentuoja teisę *kiekvieno asmens galimybę susipažinti su duomenimis*, kreipiantis į pasirinktą atitinkamą nacionalinę DAT.

***Lietuvos policijai taikoma Šengeno Konvencija*** pagal 2005 m. gruodžio 29 d. Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymo Nr. 5-V-835 veiksmų planą.

Konvencijos 115 straipsnis numato, kad bendrąją priežiūros instituciją (BPI) sudaro po du kiekvienos nacionalinės priežiūros institucijos atstovus.

Tai yra pagrindiniai asmens duomenų apsaugos reikalavimai, su kuriais susiduriama policijos institucijų veikloje, kurie griežtai saugomi tarpvalstybinių susitarimų.

Taigi, LR Konstitucijoje įtvirtinus teisinę valstybę ir perėmus Vakarų valstybių teises nuostatas, Lietuvos Respublikos valstybės institucijų poveikis visuomeniniams santykiams pateisinamas ir leidžiamas tik teisinėmis priemonėmis: *teisiniu reguliavimu ir reglamentavimu*. Tai yra teisinis reguliavimas yra vykdomas trimis pagrindiniais teisinio reguliavimo būdais: *leidimais, įpareigojimais ir draudimais*, atsižvelgiant į teisę formuojančius veiksnius, tokius kaip politika, ekonomika, teisės principus, poreikius ir interesus.

Teisinis valstybės institucijų reguliavimas vykdomas sekančiais:

- reglamentuojant visuomeninius santykius išleidžiamos teisės normos;
- sukūriant teisinius santykius;

- realizuojant teises ir pareigas.

Teisę formuojantys veiksniai inkorporuojami į teisinį reguliavimą, kuris nustato už saugią aplinką atsakingų valstybės institucijų teisinį statusą ir jų veiklos teisinius pagrindus. Šių veiksmų inkorporavimas vykdomas derinant teisę formuojančius veiksnius su teisinio reguliavimo būdais. Naudojamos sekančios administracinės priemonės: normavimas, ekonominis kreipiamasis elgesio stimuliavimas, licencijavimas, reguliavimas, draudimas, kontrolė.

*Teisinis reglamentavimas*, išskiriant teises vertybes ir teisinį reguliavimą, yra svarbus, atsižvelgiant į tai, kiek saugi aplinka užtikrina žmogaus saugumą apskritai, kaip padeda sprendžiant teisinius klausimus bei kaip užtikrina aplinkos apsaugą.

Teisėsaugos institucijų veiklą reglamentuojantys teisės aktai, sudarantys teisėsaugos institucijų teisinę bazę, pagal veiklos reguliavimo tikslus ir kryptis skirstomi į:

- strateginę teisinę bazę;
- taktinę teisinę bazę.

*Strateginė teisinė bazė* nustato statutinių institucijų veiklą ir jos teisinio reguliavimo objekto aplinkos apsaugos veiklos esmę, pagrindinius principus, teises nuostatas, kuriais apibrėžiamos statutinių institucijų veiklos tikslai, būdai ir tikslų siekimo priemonės. Šiems teisiniams pagrindams priskiriami tarptautiniai teisės aktai, tarptautinės ir nacionalinės programos aplinkos apsaugos klausimais, Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos įstatymai.

*Taktinė teisinė bazė* nustato statutinių institucijų veiklos lygius, rūšinius objektus, kuriais apibrėžiamos aplinkos apsaugos sistemos ypatybės ir veikimo principai. Taktinė teisinė bazė įtvirtina aplinkos apsaugos subjektų statusą, nustato jų vaidmenį vadovavimo, planavimo, prognozavimo, koordinavimo ir kitų priemonių vykdymo aplinkos apsaugos organizavime. Atsižvelgiant į taktinę teisinę bazę yra tobulinamas aplinkos apsaugos valdymas, šiuo pagrindu suformuojami pagrindiniai organizavimo principai. Tik praktiškai pritaikius organizavimą, galima suformuoti ir pagrįsti reguliuojančių įstatymų bei kitų teisės aktų koregavimo būtinumą, kuris tiesiogiai priklauso nuo kintančios socialinės aplinkos. Taktinės teisinės bazės pagrindu yra vykdomas aplinkos apsaugos veiklos teisinis valdymo organizavimas.

Valstybė užtikrina ir gina žmogaus teises ir laisves, derindama bei tobulindama valstybės statutines institucijas bei jų veiklos principus, o atsižvelgiant į EB reikalavimus, keisdama ir tobulindama viešąjį administravimą visuomenės saugumą garantuojančiose valstybinėse institucijose, nagrinėjamu atveju, muitinės ir policijos institucijose.

Problema kyla perimant bendruosius Europos Sąjungos teisės principus, juos įgyvendinant ir užtikrinant šių principų kontrolę, kuriuos sąlygoja spartėjanti integracija, kintantis požiūris ir bendradarbiavimas su statutinėmis institucijomis.

Pasak Urmono (2002), „policijos netenkinta jos padėtis visuomenėje: nepasitikėjimas policija ir nepalanki jos veiklai visuomenės nuomonė, kaltinimai dėl didėjančio nusikalstamumo, policijos reformų neapibrėžtumas, nestabili teisinė, socialinė ir ekonominė policijos ir pareigūnų padėtis, menka visuomenės pagalba. Strategiškai nepertvarkyta Vidaus reikalų ministerija objektyviai nesuvokia būtinybės pertvarkyti savo hierarchinius santykius su policija.“ (p.15-16).

#### **2.4. Valstybės tarnybų diskrecijos teisė**

Kaip pažymi Thomas ir Ritzas (2004), „esminė prielaida siekti socialinės pažangos ir kartu efektyviai spręsti ekonomines ir socialines problemas yra pakankama veiksmų laisvė.“ (p. 24).

Kiekvienos valstybinės institucijos paskirtis – sudaryti sąlygas įgyvendinti žmogaus teises ir laisves. Šioms funkcijoms įvykdyti valstybinėms institucijoms yra suteikiama nemažai galių, turinčių palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų realizavimą, o tuo pačiu – prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimo. „Lietuvoje matyti tendencija, jog vykdančioji institucija gana laisvai gali pasirinkti įstatymo įgyvendinimo veiklos variantus, nes priimtieji įstatymai yra deklaratyvūs.“ (Urmonas, Pranevičienė, 2002, p.55).

Suskirstant valstybės valdžios funkcijas skirtingoms institucijoms, užtikrinamas visuomenės problemų sprendimas atskiriant pavaldumą ir vykdymo užtikrinimo kontrolę. Siekiant geriau užtikrinti institucijai atlikti priskirtas funkcijas, palegvinant institucijos ir pareigūnų darbą, sudaromos galimybės savarankiškai priimti kai kuriuos sprendimus. Tai vadinama institucijos ar pareigūno diskrecija<sup>64</sup>. Kita vertus, kaip teigia Urmonas ir Pranevičienė (2002) „...diskrecijos teisė atgaivina viešojo administravimo institucijas, suteikia joms energijos, mobilumo ir galimybę keistis“ (p. 57).

Muitinės ir policijos institucijų ir pareigūnų veiklos tikslai nukreipti visuomenės saugumui užtikrinti ir saugai nuo pasikėsinimo į visuomenės saugumą garantuoti. „Įgyvendindamas šį tikslą policijos pareigūnas privalo veikti išmanydamas teisės ir kitas socialines normas (dorovės, moralės reikalavimus, tradicijas, bendruomenių papročius ir pan.).“ (Mečkauskas, 2005, p. 79).

Vykdomoji valdžia poįstatyminiais aktais perduoda institucijoms diskrecijos teisę pasirinkti įstatymo įgyvendinimo formą. Pasirinkta priimto įstatymo įgyvendinimo kontrolė atliekama administraciniais teismams pripažinus institucijos aktą prieštaraujančiu įstatymui arba Konstituciniam Teismui paskelbus norminį aktą prieštaraujančiu Kostitucijai ir netaikomu.

Sutartyje dėl Konstitucijos Europai<sup>65</sup> įtvirtinta kiekvieno piliečio teisė į gerą administravimą, kuri siejama su reikalavimu, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką. Tačiau dėl įvairių priežasčių gali kilti

<sup>64</sup> diskrecija [pranc. discrétion], pareigūno ar valst. organo teisė spręsti kokį nors klausimą savo nuožiūra.// <http://www.zodziai.lt/reiksme&word=diskrecija&wid=4380> [žiūrėta 2009 11 27]

<sup>65</sup> <http://www3.seimas.lt/owa-bin/owarepl/inter/owa/U0126148.PDF> [žiūrėta 2009 11 29]

konfliktas tarp statutinių institucijų ar pareigūnų kaip valstybės atstovų ir piliečių, nesuderinant žmogaus teisių apsaugos ir siekimo apriboti žmogaus teises ir laisves. Nors valstybinės institucijos ar pareigūno diskrecija siekiama palengvinti ir užtikrinti efektyvų institucijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą, prisidedant prie žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, neretai atsitinka, kad suteiktosios diskrecijos pagrindu savo nuožiūra veikdamas pareigūnas ar institucija išeina už valstybinėms institucijoms priskirtų bendrųjų tikslų vykdymo ir taip pažeidžiamos piliečių teises. Todėl diskrecinį valdymą galima laikyti šiuolaikinio viešojo valdymo skiriamuoju bruožu, turinčiu privalumų ir trūkumų. Apibūdinti diskrecinę valdžią galima Laurinavičiaus (1998) žodžiais: “ tai valstybės institucijoms ir jų tarnautojams suteikta tam tikra valdžia savo nuožiūra vykdyti ar susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų. Tai santykių sritis, kuri detaliam nereguluojama normomis, nustatančiomis tarnybinius veiksmus, poelgius, jų laiką, būdą, trukmę ir kt.” (p. 139).

Darbe nagrinėjamų policijos ir muitinės institucijų veiklai įstatymais suteikiami įgaliojimai nepavaldžių asmenų atžvilgiu, kurie nustato statutiniams pareigūnams tarnybinės diskrecijos ribas. Pvz.: statutinių pareigūnų galimybė naudoti šaunamuosius ginklus. Pagal šiuos įgaliojimus policijos ir muitinės institucijos atribojamos nuo kitų valstybės viešojo administravimo institucijų.

Todėl statutiniams valstybės tarnautojams suteikta diskrecijos teisė vertinama prieštaringai:

- įgyvedina savo funkcijas ir veikia neperžengdami jiems nustatytų įgalinimų ribų;
- sunku suderinti su patikimumu ir nuspėjamumu, įgyvendinimu.

Tačiau suteikta veiksmų laisvė yra ribojama. Konstitucinis Teismas 2000 m. birželio 30 d. nutarime konstatavo, kad „valstybės institucijos, pareigūnai turi saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves; ypač svarbu, kad, vykdydami jiems patikėtas funkcijas, jie patys nepažeistų žmogaus teisių ir laisvių. Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą valstybės tarnybos santykius reguliuoti, o valstybės tarnybos sistema turi veikti taip, kad ne tik būtų nustatyta atsakomybė už valstybės tarnyboje padarytus pažeidimus, bet ir kad asmenys, padarę pažeidimus valstybės tarnyboje, būtų iš tikrųjų traukiami atsakomybėn“<sup>66</sup>.

Todėl suteiktoms diskrecinėms galioms riboti naudojami bendri principai:

- visi veiksmai, priimami sprendimai, negali pažeisti įstatymų;
- negali pažeisti teisės viešpatavimo (Rule of Law);
- proporcingumo;
- viešumo;
- skaidrumo;
- atskaitingumo;
- sąžiningumo ir kt.

<sup>66</sup> Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas.// <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n041213.htm> [žiūrėta 2009 12 01]

Vienais svarbiausių išskiriami protingumo ir logiškumo principai, kurie nustatomi remiantis sekančiais klausimais:

- ar tokį sprendimą priimtą protingas, racionaliai mąstantis žmogus?
- ar sprendimas priimtas atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes?

ES sutarties F straipsnis iš valstybių narių reikalauja gerbti EŽTK principus, pagrindines teises ir laisves, įtvirtintas nacionalinėse konstitucijose ir bendruosius Europos teisės principus. EB sutartyje įtvirtinti subsidiarumo ir proporcingumo principai turi būti įtvirtinti nacionalinėje teisėje reglamentuojant statutinių institucijų valdymo santykius. „Proporcingumas nubrėžia pagrindinę teisingumo koncepciją, sustiprinančią individualių teisių apaugą tiek nacionaliniu, tiek daugiau nei nacionaliniu (supranacionaliniu) lygiu“ (Kalašnykas, Deviatnikovaitė, 2007, p. 47.). ES seniai taikomas proporcingumo principas labai aktualus teisėsaugos institucijų darbe, kur sankcija turi atitikti padarytą teisės pažeidimą.

2001 m. Europos Tarybos Komitetas priėmė Europos policininkų etikos kodeksą bei šio kodekso aiškinamąjį priedą, kuriuo nustatyta policijos pareigūno teisė naudoti jėgą, bet draudžiama naudoti prieš asmenį smurtą, kankinti, naudoti nežmoniškus ar žeminančius žmogaus orumą elgesio aktus bei kitas bausmes.

Pagal tai ar viešojo administravimo subjektas neviršijo savo įgaliojimų, veikla vadinama „ultra vires“ (lot. „virš jėgų“) yra skirstoma sekančiais:

- esminė ultra vires (substantive ultra vires) arba turinio klaida;
- procedūrinė ultra vires (procedural ultra vires) arba veiksmo klaida;
- piktnaudžiavimas įgaliojimais (abuse of power) arba piktnaudžiavimu įgaliojimais,

nepažeidžiant procedūrų ir konkrečiam sprendžiamam klausimui įeinant į institucijos veiklos sritį.

Dėl konkrečių metodinių nurodymų stokos statutinių institucijų pareigūnai vengia naudoti administracines prievartos priemones. 2001 m. LR Konstitucinis Teismas išaiškino, kad „įstatymų leidėjas, nustatydamas administracinę atsakomybę už teisės pažeidimus, privalo laikytis Konstitucijoje įtvirtintų principų. Visa teisės sistema turi būti grindžiama konstituciniu teisinės valstybės principu, kuris suponuoja ir nustatytos teisinės atsakomybės proporcingumą“<sup>67</sup>. Kaip valstybės institucijos ir pareigūno paskirta poveikio priemonė turi atitikti siekiamo tikslo 2000 m. LR Konstitucinis Teismas išaiškino nutarimu: „teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia, kad visos valstybės institucijos turi veikti remdamosios ir vadovaudamosios teise, užtikrinančia žmogaus teises ir laisves, paisoma prigimtinio teisingumo. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 str. 4 d. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, // Valstybės žinios. 2001. Nr. 85-2977.

proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti“<sup>68</sup>.

Siekiant užtikrinti asmens teises yra sukurtas diskrecijos naudojimo kontrolės mechanizmas, kur administracijos veiksmų kontrolės funkciją vykdo teismai, Seimo kontrolierių tarnyba, skirta tirti piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konsultacijoje išaiškino, kad LR ATPK 30 str. organams, nagrinėjantiems administracinių teisės pažeidimų bylas, suteikta teisė, atsižvelgiant į įstatyme nustatytas atsakomybę lengvinančias bei kitas įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes, vadovautis teisingumo ir protingumo kriterijais, paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali, paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje arba visai eskirti administracinės nuobaudos. Tokį sprendimą privalo motyvuoti jį priėmęs pareigūnas.

Muitinės ir policijos reformos turėtų atspindėti principus, kurie taikomi policijos institucijoms, mokslininkų išskiriami sekančiai:

1. *Konstitucinės teisės principų grupė*, kaip visos principų visumos pamatas;

2. *Bendrujų Europos teisės principų grupė*:

- *proporcingumo principas*, kuris reikalauja, kad taikomos priemonės atitiktų tokį tikslą, kurio jomis siekiama. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 str. 4 d. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai;

- *subsidių principas*, kuriuo remiamasi įgyvendinant vieną valstybės valdymo tobulinimo krypčių – dekoncentruojant ir decentralizuojant valstybės valdymą;

- *teisėtų lūkesčių principas*, kuris garantuoja, kad teisinė sistema užtikrina asmenį, kad jis pasieks tam tikrą rezultatą ir šie lūkesčiai turi būti apsaugoti;

- *teisinio tikrumo (nuspėjamumo) principas*. Tai valstybės institucijų pareiga užtikrinti, kad normos galėtų nustatyti tie, kuriems jos taikomos, ir galimybė pagrįstai numatyti ir teisinių normų buvimą, ir jų aiškinimo bei taikymo būdą. Asmenims turi būti suteikta galimybė nustatyti savo tikrąją teisinę padėtį. Europos Teisingumo teismas nutartis F.K. bylos sprendime<sup>69</sup>, 1999 m. kovo 4 d. LR Konstitucinio Teismo nutarimas<sup>70</sup>;

<sup>68</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 str. pripažinimo netekusiu galios ir 251 str. pakeitimo įstatymo 1 ir 2 str., Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 str. 5 d., 50 str. 3 d. ir 9 d. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai.// Valstybės žinios. 2000. Nr. 105-318.

<sup>69</sup> Europos Teisingumo Teismo nutartis// CJCE 27 November 1997, F.-K. v Germany, Aff. 101/85, Rec. 186.

<sup>70</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 n. kovo 4 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrių darbuotojų dabartinės veiklos“ 1 ir 2 straipsnių, 3 straipsnio 2 dalies, taip pat Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrių darbuotojų dabartinės veiklos“ įgyvendinimo įstatymo 1 straipsnio 1 ir 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Žinios. 1999. Nr. 23-666.

- *gero administravimo principai*, apimantys administracinį sąžiningumą, nuoseklumą, kruopštumą, informavimą;

- *administracinio sąžiningumo principas* remiasi priimamų sprendimų ar taikomų teisinių priemonių pagrįstumu, motyvų pateikimu;

- *nuoseklumo principas* išvedamas iš teisėtų lūkesčių apsaugos principo, lemiančio reikalavimą, kad Bendrijos institucijos elgtųsi nuosekliai;

- *kruopštumo principas* – tai pareiga laiku atsakyti į paklausimus bei laiku atlikti veiksmus;

- *informavimo principas*. Tam tikra prasme informavimą galima traktuoti kaip kruopštumo aspektą. Su informavimu susijusi pareiga neklaidinti, pareiga paaiškinti (institucija privalo paaiškinti, kaip ir kodėl ji atlieka konkrečius veiksmus) ir pareiga pagrįsti.

3. *Valstybės strategijos principų grupė*, kuri lemia policijos reformų principus. Rytų ir Vidurio Europos šalyse, taip pat ir Lietuvoje, politikos, socialinės srities, ekonomikos raida išreiškia kokybiškai naujos visuomenės formavimąsi greitai kintančios aplinkos sąlygomis. Ši raida pasižymi intensyviu naujų vertybių, gyvenimo būdo modelių bei pažangos idėjų skleidimu; atviros visuomenės formavimusi; viešumo, demokratiškumo, humanizmo, žmogaus teisių prioritetų įtvirtinimu; naujų technologijų ir organizacinių formų įgyvendinimu;

4. *Valstybinio valdymo principų grupė*. Šią sisteminę grupę, kaip žinoma, sudaro politiniai, ekonominiai, organizaciniai – teisiniai, techniniai principai. Svarbiausieji pagrindiniai (bendrieji socialiniai) valstybinio valdymo principai kuriant policijos subjektiškumo nuostatas yra: demokratija, teisėtumas, tikslingumas, viešumas, lygiateisiškumas;

5. *Teisinės sistemos, vidaus reikalų sistemos ir policijos reformų, policijos subjektiškumo kaitą, socialinius pokyčius lemiančių principų grupė*. Policijos reformas ir naująją policijos subjektiškumą lemia vykstantys socialiniai pokyčiai (Urmonas, 2002).

Teisinio tikrumo principo taikymas Lietuvoje susiduria su dabartiniam laikotarpiui labai aktualiomis problemomis, kai esant sunkiai ekonominei situacijai yra pažeidžiami statutinių pareigūnų teisėti reikalavimai ir lūkesčiai mažinant statutinių tarnybų pareigūnų socialines garantijas. Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. konstatavo, kad jau 2002 – 2004 m. mažinant pareigūnų ir valstybės tarnautojų darbo užmokestį, įstatymai ir Vyriausybės nutarimai prieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijai<sup>71</sup>.

Nežiūrint visų vidinių šalies statutinių institucijų prieštaravimų, vykdant ES įsipareigojimus, Lietuvos Respublika turi priimti principingus sprendimus, kurie spartėjant integracijai ekonomikoje sukuria prielaidas politiniam bendradarbiavimui, darančiam įtaką nacionalinių valstybės institucijų

<sup>71</sup> [http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/Santrauka\\_2004-12-13.pdf](http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/Santrauka_2004-12-13.pdf) [2009 12 02]

pertvarkoms ir strateginiams veiklos planams. Sudaromos prielaidos keisti visuomenės požiūrį į bendradarbiavimą su statutinėmis institucijomis.

**Institucijų veiklos strateginis planavimas.** Labai svarbi narystės ES sąlyga - valstybės institucijų (statutinių) decentralizacija, reorganizacija, kuri įgyvendintų ES standartus atitinkančius visuomenės lūkesčius, nepažeisdama asmens teisių ir laisvių, ir nustatytų institucijos strateginius planus. Valstybės ir viešojo administravimo aukščiausias tikslas kaip strateginio valdymo pagrindas yra idėja, atsakant į klausimus ką ir kokiais pagrindais remdamasi valstybės institucija nori veikti šiandien ir ateityje, kad užtikrintų visuomenės gerovę ir tos gerovės apsaugą.

LR Seimas 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr.IX-1187<sup>72</sup> patvirtino Valstybės ilgalaikės raidos strategiją, kurioje prioritetu nurodyta saugi visuomenė. Strategija paremta vizija: „*bus sukurta tokia viešojo saugumo sistema, kad valstybės institucijos, atsakingos už visuomenės saugumą ir (ar) viešosios tvarkos užtikrinimą, sprendamos gyventojų problemas ir teikdamos jiems kokybiškas paslaugas, tikslingai, efektyviai ir racionaliai panaudodamos mokesčių mokėtojų lėšas, garantuos viešąjį saugumą. Prioritetiniai uždaviniai nurodyti:*

- *į nusikaltimų prevencijos procesą teisinėmis priemonėmis įtraukti įvairias šalies institucijas;*
- *pareigūnų, tiesiogiai dirbančių su gyventojais, mokymą bendrauti su visuomenės nariais, skleisti būtiną informaciją, skatinti visuomenės narių pasitikėjimą jų veikla, skatinti visuomenę įsitraukti į nusikaltimų prevenciją;*
- *rengti teisės aktus, reglamentuojančius privačių saugos tarnybų bei atskirų asmenų veiklą saugant gyventojus bei jų turtą;*
- *diegti naujas technines priemones, apsaugos technologijas;*
- *sukurti žinybinę profesinio rengimo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą“.*

Modernėjanti visuomenė, sparčiai besikeičiantys technologiniai, socialiniai procesai viešajam planavimui daro labai didelę ir tiesioginę įtaką. Strategija, anot Raipos (2003), yra „siekis paruošti fundamentalius sprendimus ir veiklą, jų poveikį organizacijos ateičiai. Strategiją sudaro detalus, išsamus kompleksinis veiksmų planas, padedantis įgyvendinti organizacijų naujovių realizavimo ir pokyčių valdymo misiją.“(p. 275). Mokslininkų teigimu, strateginis planavimas yra svarbiausia valdymo praktikos dalis, o ne atskiras tikslas, dirbtinai atskirtas nuo strateginės vadybos (Arimavičiūtė, 2005). Strateginė vadyba ir strateginis planavimas sudaro viešojo sektoriaus strateginį valdymą. Strateginis planavimas susijęs su daugeliu veiksmų dabartyje, kurie turi lemiamą pokytį ateityje. Strateginio planavimo pagalba išskiriami pagrindiniai veiklos prioritetai, kurie gali būti nulemti iš vidinės viešosios organizacijos pusės, bet gali būti nulemti išorės veiksmų.

Galima, mokslininkų teigimu, viešajame sektoriuje išskirti šias fazes:

- *inicijuoti strateginio planavimo procesą;*

<sup>72</sup> Žin., 2002, nr. 113-5029.

- *įvertinti organizacijos galias;*
- *išaiškinti organizacijos misiją;*
- *įvertinti organizacijos išorinę ir vidinę aplinką, identifikuoti stipriąsias ir silpnąsias savybes, galimybes ir pavojus;*
- *identifikuoti organizacijai būtinus spręsti strateginius uždavinius;*
- *formuluoti problemų sprendimo strategiją;*
- *paruošti ir pritaikyti strateginį planą;*
- *įtvirtinti efektyvią organizacijos veiklos viziją;*
- *išplėtoti efektyvų plano įgyvendinimo procesą;*
- *parengti strateginio plano pakartotinių vertinimų procedūrą.*(Raipa, 2003, p. 277).

Strateginis planavimas apibūdinamas sekančiais: tikslai - reikšmės - vertybės – efektyvumas, kuris darbe nagrinėjamų muitinės ir policijos institucijų veiklą stipriai įtakoja.

### 3. STRATEGINĖ MUITINĖS IR POLICIJOS VEIKLOS PLĖTRA KURIANT SAUGIĄ APLINKĄ

#### 3.1. Strateginiai muitinės uždaviniai ir jų įgyvendinimas

Lietuvos Respublikai tapus viena iš Europos Sąjungos valstybių narių, Lietuvos muitinei Europos Sąjunga ir Muitų sąjunga iškėlė uždavinius dėl šiuolaikiškos modernios muitinės, kuri būtų palankiai vertinama visuomenės. Kaip vieną svarbiausių uždavinių Europos Komisija paskelbė politinę iniciatyvą dėl Elektroninės Europos, nacionalinėms valstybių narių muitinėms iškeliant muitinės modernizavimo uždavinį, įvedant išankstinį elektroninių deklaracijų pateikimą, kai ES muitinėms taikomas centralizuotas muitinio įforminimo principo diegimas. Mokslininkų teigimu, pagrindinis XXI a. Europos muitinės tikslas - rinkos, tarptautinės prekybos grandinės ir visuomenės apsauga bei muitų ir tarptautinės prekybos politikos, verslo sąlygų palengvinimo įgyvendinimas (Laurinavičius, 2009).

Atsižvelgiant į PMO sistemą, muitinės veikla pertvarkoma į bendradarbiavimą muitinėse pagal sekantį modelį :

- muitinė - muitinei;
- muitinės ir verslo partnerystę.

Pagal sistemos *muitinės - muitinei* ramstį, turi būti garantuojamas tarptautinės prekybos tiekimo grandinės saugumas ir supaprastinamas krovinių ir konteinerių judėjimas per pasaulinės prekybos taškus. Šis ramstis remiasi išankstine informacija apie didelės rizikos siuntas ir krovinius.

*Muitinė - muitinei* veikla vykdoma šiose srityse:

- vykdomas Integruotas tiekimo grandinės valdymas, laikantis integruotų muitinio tikrinimo procedūrų pagal Pasaulio muitinių organizacijos nurodymus;
- muitinės turi galimybę tikrinti išvykstančius, atvykstančius, tranzitinius krovinius;
- naudojama neintervencinė tikrinimo įranga ir spinduliniai detektoriai;
- įdiegiamos potencialai rizikingų siuntų automatizuotos rizikos valdymo sistemos;
- didelės rizikos siuntas nurodo žvalgyba arba jos yra identifikuojamos pagal rizikos skaičiavimo metodologiją;
- rizikai įvertinti yra gaunama išankstinė elektroninė informacija;
- muitinėse naudojama bendra identifikavimo ir siuntų atrūšavimo sistema, pagal standartizuotas identifikavimo formas;
- muitinėse vykdomas saugumo ir veiklos vertinimas;
- diegiamos darbuotojų veiklos skaidrumo programos.

*Muitinės ir verslo bendradarbiavimas* vykdomas šiose srityse:

- partnerystės;
- saugumo užtikrinimo;
- supaprastintų technologijų naudojimo;
- muitinės geriausios patirties praktikos taikymo;
- maksimizuojant supaprastintą saugumo grandinę.

Bendrą saugumą ir spartesnes prekių išleidimo procedūras reglamentuoja dvišaliai susitarimai ir Tarptautinė tarpusavio administracinės pagalbos muitinės klausimais konvencija (Johanesburgo konvencija). Siekiant subalansuotos plėtos, skatinant integruotą požiūrį į transporto paslaugų ir sistemų strategijų kūrimą nacionaliniu, regioniniu ir vietos mastu, kad būtų užtikrintas saugus, įperkamasir efektyvus transportas, didesnis energijos efektyvumas, mažėtų tarša, transporto grūstys, reikia įgyvendinti subalansuotą plėtrą palaikančias transporto strategijas, pritaikytas specifinėms regioninio, šalies ir vietos sąlygoms, kad transportas taptų prieinamesnis, efektyvesnis ir patogesnis. Pagal 2003 m. kovo 17 d. priimtas EB prisijungimo prie Tarptautinės muitinės procedūrų supaprastinimo ir suderinimo konvencijos (Kyoto) pakeitimo protokolą turi būti užtikrinamos aiškios, skaidrios, ir atnaujintos muitinės procedūros, kurios leidžia greičiau atlikti prekėms taikomus muitinės formalumus. Prekės tikrinamos nuo patekimo į muitų teritoriją iki išvykimo.

Nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvoje taikoma Europos Sąjungos tarifinio užsienio prekybos reguliavimo priemonių sistema TARIC, kuri įgalina centralizuoti užsienio prekybą reglamentuojančius ES teisės aktus bei užtikrinti teisės aktų taikymą visose šalyse narėse. Lietuvoje įdiegiamos informacinės sistemos, kurioms keliami labai griežti reikalavimai duomenų apsaugos greičiui bei patikimumui.

Muitinės informacinė sistema (toliau - MIS) - tai integruota su Europos Sąjunga informacinė sistema, kuri sudaryta iš programų ir duomenų bazių, reikalingų prekių srautų fiksavimo ir kontroliavimo, mokesčių deklaravimo, muitų apskaitos, informacijos ir tyrinų, tranzito kontrolės, integruoto tarifo, užsienio prekybos ir kitomis sistemomis. Tuo pačiu suteikia muitinei daugiau galimybių apsaugoti vartotoją ir teisėtą verslą.

MIS tikslas – bendra duomenų bazė visose Europos Sąjungos valstybėse narėse. Lietuvoje Muitinės informacinis centras sudarytas iš kelių valdymo lygių:

- muitinės postų, kurie atitinka operatyviosios kontrolės valdymo lygį;
- teritorinių muitinių, atitinkančių kontrolės valdymo lygį;
- Muitinės departamento, kuris atitinka strateginio valdymo lygį.

MIS paskirtį sudaro:

- muitinės dokumentų apdorojimo sistema;
- centrinio valdymo sistema;
- administracijos paramos sistema.

Pasiektas svarbiausias rezultatas – sąsajos su Europos Sąjungos tinklu įdiegimas, kompleksinės muitų tarifų sistemos LITAR, greito ir patikimo duomenų perdavimo tinklo, suderintos su Briuselyje veikiančia muitų tarifų ir mokesčių taisyklių sistema bei gebančios užtikrinti ES tarifinio reguliavimo priemonių taikymą nacionaliniu mastu, sukūrimas.

Lietuvoje buvo pritaikytas ASYCUDA programų paketas, kuriuo įdiegta eksporto ir importo deklaracijų apdorojimo sistema. Ši sistema leidžia verslininkams pateikti eksporto ir importo, tranzito deklaracijas elektroniniu būdu. ES tarifinių kvotų administravimui užtikrinti įdiegta kvotų administravimo sistema, kuri automatiškai apskaičiuoja mokesčius, pasinaudojusi LITAR esančia informacija. Informacinių paslaugų pagalbos tarnyba dirba išsisa parą ir leidžia užregistruoti muitinės informacinėje sistemoje iškilusią problemą, incidentą ar gedimą ir jį operatyviai nukreipti kompetentingam specialistui ar jų grupei.

Europos Parlamento rezoliucija dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, nustatančio Bendrijos muitinių veiksmų programą nustatė daugiametę 2008 – 2013 metų Bendrijos veiksmų programą „Muitinė 2013“, kuri yra skirta paremti ir papildyti valstybių narių veiksmus muitinės srityje. Ši programa įgalins veiksmingą rinkos funkcionavimą, vienodą ir vienareikšmių tarifų klasifikavimą Europos Sąjungoje, ypač koordinuojant veiksmus ir bendradarbiavimą tarp laboratorijų.

Bendrijos programos veikla apima šias mainų sistemas:

- bendrąjį ryšių tinklą/ bendrąją sistemų sąsają (CCN/CSI);
- kompiuterizuotą tranzito sistemą (NCTS);
- tarifų sistemas, ypač duomenų platinimo sistemą (DDS), kombinuotąją nomenklatūrą (CN), TARIC, Europos privalomojo tarifo informacijos sistemą (EBTI), tarifų ir kvotų priežiūros administravimo sistemą (TQS), sustabdymo informacijos sistemą, prekių pavyzdžių valdymo sistemą (SMS), procedūrų apdorojimo informacinę sistemą (ISPP), Europos cheminių medžiagų muitų registrą (ECICS) ir registruotų eksportuotojų sistemą REX);
- saugumo stiprinimo sistemas, nurodytas 2005 m. balandžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 648/2005, iš dalies keičiančiame Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 2913/92, nustatantį Bendrijos muitinės kodeksą (6), ypač Bendrijos grėsmių valdymo sistemą, eksporto kontrolės sistemą (ECS), importo kontrolės sistemą (ICS) ir įgaliotų ekonominių operacijų vykdytojų sistemą;
- bet kokias naujas su muitine susijusias ryšių ir informacijos mainų sistemas, įskaitant elektronines muitinės sistemas, sukurtas pagal Bendrijos teisės aktus.

Muitinė buvo pirmoji valstybės institucija Lietuvoje įdiegusi automatizuotą ES standartus atitinkančią *mokesčių apskaitos sistemą* MAKIS, kurioje mokesčių fondo apskaita vykdoma kaupimo principu. Ši sistema gerai įvertinta Europos Komisijos. Sistemos dėka buvo unifikuota ir supaprastinta apskaita, ataskaitų rengimo ir keitimosi informacija procedūros, operatyviau ir tiksliau apskaitomos

mokesčių mokėtojų skolos, vartotojams teikiama išsamesnė ir operatyvesnė informacija, racionaliau panaudojami žmogiškieji ištekliai ir darbo laikas.

Siekiant sudaryti sąlygas juridiniams ir fiziniams asmenims elektroniniu būdu atlikti muitinės procedūras, baigta kurti ir įdiegta *integruota tarifų valdymo sistema* (ITVS), kurią sudaro šios sistemos:

- LITAR;
- Mokesčių apskaičiavimo ir patikros sistema (MAPS);
- Tarifinių kvotų administravimo sistema (TQS);
- Tarifinės priežiūros sistema (TSS);
- Nacionalinė Muitinės spaudų ir kitų žymų sistema (SMS);
- Nacionalinė laikinojo įvežimo perdirbti ir muitinės prižiūravimo perdirbimo administravimo sistema (ISPP).

Įdiegta *tranzito kontrolės sistema* NCTS pagrindu, kurioje funkcionuoja garantijų valdymo posistema, „Verslininko“, „Tranzito rizikos įvertinimo“, „Prekių gabenimo registravimo duomenų bazės“, „TIR/ATA“ moduliai, Garantų valdymo sistema.

Kadangi Lietuvoje yra jūrų uostas, labai svarbus informacinės sistemos diegimas Klaipėdoje. *Krovinių ir prekių informacinė sistema* KIPIS, kuria deklaracijos duomenys gali būti perduoti internetine sąsaja tiesiogiai į Muitinės informacinę sistemą, nevykstant į muitinės postą. Prie pateiktų duomenų pridėjami KVJUD išankstinė informacija apie laivus iš kitos *Laivo informacinės sistemos*. Tokiu būdu muitinė gali atlikti išankstinę rizikos analizę ir jos pagrindu priimti sprendimus dėl fizinio prekių tikrinimo būtinybės dar prieš kroviniui atvykstant į uostą. Taip sutrumpinama krovinių gabenimo per Klaipėdos jūrų uostą trukmė, nes, jei krovinys nelabai rizikingas, fizinis prekių patikrinimas muitinėje neatliekamas. Muitinė iš karto atskiria Europos Sąjungos vidaus krovinius į vadinamąjį „žaliąjį koridorių“. KIPIS skirta krovinių ekspeditoriams, laivų agentavimo kompanijoms, krovos kompanijoms. Muitinė – tiek Muitinės departamentas, Klaipėdos teritorinė muitinė ir jos postai, „Lietuvos geležinkelių“ bendrovė, Pasienio ir transporto valstybinė veterinarijos tarnyba, Valstybinė augalų apsaugos tarnyba, Klaipėdos visuomenės sveikatos centras, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija. Uosto direkcija statistinę informaciją, kurią privalo teikti Europos statistikos direkcijai (EUROSTAT) pagal Europos Tarybos direktyvą 95/64/EB „Dėl krovinių ir keleivių vežimo jūrų ataskaitų“ rengs KIPIS. Ši sistema generuos ir kitas ataskaitas, kurios Uosto direkcijai reikalingos strateginiams uosto valdymo bei rinkodaros sprendimams priimti.

Įgyvendintas projektas *Nacionalinės bylų valdymo ir žvalgybos informacinė sistema* (NMVŽS). Ji skirta kompiuterizuoti muitų teisės aktų pažeidimų ir kitos su jais susijusios informacijos

rinkimo, saugojimo ir naudojimo procesui, o sistemos duomenų bazėje skirti duomenys naudojami pažeidimų prevencijai ir užkardymui.

Taip pat įdiegta *Administracinių teisės pažeidimų protokolų* (ATPP) ir *Prekių sulaikymo protokolų* (PSP) informacijos įvedimo ir kaupimo sistema, kurioje įdiegtos funkcijos supaprastina ir pagreitina administracinių teisės pažeidimų fiksavimą, sudaromos prielaidos kaupti duomenis pažeidimų prevencijai ir rizikos įvertinimui.

Pagal 2004 metų projektą „*Transporto judėjimo kontrolės, kovojant su sukčiavimu, stiprinimas ties Europos Sąjungos siena*“, įdiegta specializuota *Numerių atpažinimo sistemos* (NAS), kuri skirta transporto priemonių valstybinių numerių ir konteinerių kodų atpažinimui kelių ir geležinkelių postuose prie išorinių ES sienų.

Šios sistemos tikslas:

- įdiegus transporto numerių nuskaitymo įrangą kelių ir geležinkelių postuose padidinti Europos Sąjungos išorinio pasienio kontrolės efektyvumą;
- padidinti nelegalių prekių gabenime dalyvaujančių nusikalstamų organizacijų sulaikymą;
- pagerinti įvairių tarnybų bendradarbiavimą prie Europos Sąjungos išorinių sienų.

Muitinės mobiliųjų grupių *Išankstinės rizikos įvertinimo sistema* (MGIRIS) vertinama transporto priemonių duomenų paieška, jomis gabenamų prekių bei asmenų rizika, naudojama kaip duomenų šaltinis mobiliuose darbo vietose surašant Administracinių teisės pažeidimų, Prekių sulaikymo protokolus, pildant Prekių tikrinimo aktus.

2008 m. spalio 3 d. pristatyta *Lietuvos muitinės duomenų saugykla* (LMDS), kurioje kaupiami tikslūs ir apibendrinti, aukštos kokybės importo ir eksporto deklaracijų bei prekybos su ES valstybėmis narėmis ataskaitų duomenys.

Duomenų saugyklos tikslai:

- užtikrinti elektroniniu būdu įvairiose muitinės sistemose kaupiamų duomenų pakrovimą į duomenų saugyklą;
- duomenų saugykloje duomenis struktūrizuoti taip, kad būtų galima lanksčiai ir efektyviai juos analizuoti;
- užtikrinti duomenų kokybės kontrolę;
- užtikrinti sukauptų duomenų saugumą;
- užtikrinti vartotojams galimybę naudotis ataskaitomis bei analizuoti duomenis analitinėmis priemonėmis;
- teikti duomenis kitoms muitinės sistemoms ir išorinėms institucijoms.

Šis projektas sudaro sąlygas Lietuvos muitinei šiuolaikinėmis priemonėmis realizuoti jai keliamus strateginius uždavinius rinkos ir visuomenės apsaugos, muitų ir mokesčių administravimo ir kitose muitinės veiklos srityse.

Šiuo metu kuriama Muitinės finansinių išteklių, jų apskaitos ir kontrolės sistema (FAS), kuri užtikrins Lietuvos muitinės finansinės apskaitos vykdymą kaupiamuoju principu, automatizuos personalo ir darbo užmokesčio apskaitą.

Pertvarkyta ir intraneto aplinkai pritaikyta Prekių muitinio įvertinimo informacinės sistemos programinė įranga (PREMI), suteikianti muitinės pareigūnams daugiau galimybių ir patogiau nustatyti prekių muitinę vertę.

Sukurta Prekių kilmės tyrimų sistemos programinė įranga. Sistema leidžia muitinės pareigūnams fiksuoti ir duomenų bazėje kaupti duomenis apie prekių kilmės tyrimo procesą, juos vėliau naudoti rizikos įvertinimams bei netinkamo prekių kilmės deklaravimo prevencijai.

Veikia Keleivių deklaracijų duomenų apdorojimo ir Grynųjų pinigų deklaracijų duomenų kaupimo ir apdorojimo informacinės sistemos.

Europos Komisija, vadovaudamasi Europos Tarybos 2003 m. liepos 24 d. sprendimu Nr. 452 dėl nesudėtingos ir nepopierinės aplinkos sukūrimo muitinei ir verslui, parengė Daugiametį elektroninės muitinės strateginį planą, kuriuo iniciavo esminį ES valstybių narių muitinės administracijų veiklos ir informacinių sistemų pertvarką. Ši iniciatyva peraugo į Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. sausio 15 d. sprendimą Nr. 70/2008/EB dėl nepopierinės muitinės ir verslo aplinkos. Nuo 2009 m. liepos 1 d. deklaracijos muitinėje pildomos ir perduodamos elektroniniu būdu.

Pirmąją sistema, šio metu jau pripažįstama priklausančia elektroninės muitinės šeimai, yra NCTS sistema. Kitas žingsnis buvo žengtas, įdiegiant Eksporto kontrolės sistemos (ECS) pirmąją fazę. Buvo sudarytos sąlygos atsisakyti popierinės prekių išvežimą patvirtinančios muitinės deklaracijos kopijos ir ją pakeisti elektroniniu pranešimu. Sistema užtikrina duomenų mainus ne tik Lietuvos, bet ir visos ES teritorijoje. Taip pradėtas įgyvendinti svarbiausias iš šiuo metu muitinei keliamų uždavinių kuriant nepopierinę muitinės ir verslo aplinką – naujos *Muitinės deklaracijų apdorojimo sistemos* (MDAS) sukūrimas, kuri apims visus prekių įforminimo režimus ir muitinės deklaracijų pateikimo būdus ir leis iš esmės atsisakyti popierinių muitinės dokumentų naudojimo prekių įforminimo ir tikrinimo procese, teikti verslui ir keliautojams platų elektroninių paslaugų spektrą.

Pagal Elektroninės muitinės programą vykdomi Muitinės interneto portalo ir vidinės komunikacijos ir visuomenės informavimo sistemos kūrimo darbai. Įgyvendinus šį projektą bus įdiegtas integruotas Lietuvos muitinės informacijos interneto portalas, skirtas informacijai išorinėje ir vidinėje svetainėje viešinti, visų tipų dokumentams valdyti ir jų pagrindu suformuotų užduočių ir pavedimų vykdymui kontroliuoti, projektams valdyti ir projektų informacijai tvarkyti.

Muitinės konvencijos 18 straipsnio pagrindu buvo įkurta Muitinės Jungtinė priežiūros institucija (Muitinės JSA). Muitinės JSA atlieka savo uždavinį, vadovaudamasi šios Konvencijos ir Europos Tarybos Konvencijos dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu (ETS Nr. 108).

Muitinės kriminalinė tarnyba (MKT) įkurta reorganizavus Muitinės departamento Pažeidimų prevencijos ir tyrimų tarnybą į atskirą muitinės įstaigą. Svarbiausias MKT uždavinys – vykdyti nusikaltimų ir kitų teisės pažeidimų, susijusių su muitinės veikla, išaiškinimą ir tyrimą, taip pat vykdomas tarptautinis, tarpžinybinis bendradarbiavimas tiriant kontrabandą.

Lietuvos muitinėje įvykdytas „Kovos su korupcija stiprinimo Lietuvos muitinėje“ projektas, kurio rezultatai sekantys:

- įvertinta Lietuvos muitinės kovos su korupcija strategija ir jos įgyvendinimo priemonių planas bei pateiktos rekomendacijos dėl jų tobulinimo;
- suteikta pagalba tobulinant kovą su korupcija atliekančių padalinių organizacinę struktūrą ir teisinę bazę, rengiant kovos su korupcija metodologiją;
- organizuoti seminarai: „ES kovos su korupcija standartai ir metodai“, „Korupcijos, interesų konflikto, neteisėto nuosavybės įgijimo, piktnaudžiavimo įgaliojimais, nepotizmo atskleidimas“;
- pateiktos rekomendacijos dėl visuomenės dorovingumo ir esamos pareigūnų antikorporcinio ugdymo sistemos gerinimo;
- įdiegta korupcijos prevencijos sistema „Mokyk mokytoją“ etikos srityje;
- įdiegta dorovinio ugdymo muitinėje kampanijos monitoringo sistema;
- įdiegta skaidri personalo atrankos sistema;
- pateikti pasiūlymai vadovavimo, audito, kontrolės, viešųjų ryšių kokybės korupcijos prevencijos ir dorovinio ugdymo srityje;
- parengta detali ataskaita ir rekomendacijos dėl tolesnio kovos su korupcija veiksmų tobulinimo.

Muitinės veikla organizuojama atsižvelgiant į 2007 m. gegužės 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimą Nr. 624/2007/EB, kuriame akcentuojami uždaviniai, susiję su pagerintų kontrolės formų įdiegimu.

Atsižvelgiant į pokyčius Europos Sąjungoje ir pasaulyje, keičiama muitinės strategija Muitų Sąjungoje, apie tai Europos Bendrijų Komisija Tarybai, Europos Parlamentui, Socialinių reikalų Komitetui pateikė Pranešimu. Vadovaujantis Europos Komisijos ir Pasaulio muitinių organizacijos

dokumentais, Lietuvos Respublika kaip Europos Sąjungos bei Muitų Sąjungos narė parengė Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategiją 2005-2010 metams<sup>73</sup>.

Pagal Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategiją 2005-2010 m. Lietuvos muitinės kuriama vizija<sup>74</sup> - lanksti, skaidri, efektyvi ir patikima, į geriausių ES valstybių patirtį orientuota valstybės institucija, sauganti visuomenę nuo neteisėtos tarptautinės prekybos daromos žalos ir sudaranti palankias sąlygas verslo plėtrai.

Mokslininkų teigimu, vienas svarbiausių tikslų bet kurioje modernioje visuomenėje yra ryšių tarp valdžios institucijų ir verslo atstovų plėtojimas (Raipa, 2003). Atsižvelgiant į šiuos tikslus, kaip prioritetinės nustatomos rinkos ir visuomenės apsaugos bei mokesčių administravimo, santykių su muitinės aplinka ir organizacijos plėtros muitinės veiklos kryptys.

2005-2010 m. strateginiai tikslai skirstomi į:

- *rinkos ir visuomenės apsaugos bei mokesčių administravimo srityje* – rinkos ir visuomenės apsaugą nuo neteisėtos tarptautinės prekybos daromos žalos, efektyviai kovojant su vengimu mokėti mokesčius, mokesčių apskaitos tobulinimą, gerinant jų surinkimą, užkirsti kelią muitų teisės aktų pažeidimų bei kitos nusikalstamos veiklos užkardymą;

- *santykių su muitinės aplinka srityje* - palankių sąlygų verslo plėtrai sudarymą, rengti nacionalinių muitų teisės aktų rengimą, atstovavimą Lietuvos interesams rengiant ES muitų teisės aktus, efektyvų bendradarbiavimą su kitomis LR institucijomis, ES institucijomis, kitų valstybių muitinėmis ir tarptautinėmis organizacijomis, operatyvios ir kokybiškos informacijos apie savo veiklą visuomenei teikimą;

- *organizacijos plėtros srityje* – Lietuvos muitinės siekį tapti efektyviai dirbančia, gebančia greitai adaptuotis, lanksčia ir konkurencinga organizacija.

Lietuvos muitinės misija<sup>75</sup>, nurodyta Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategijoje 2005-2010 m., kuri Lietuvos muitinės paskirtį nusako šiose srityse:

- rinkos ir visuomenės saugos ir saugumo užtikrinimas, taikant efektyvią muitinės priežiūrą bei plėtojant vidaus ir tarptautinį bendradarbiavimą;

- muitinės administruojamų mokesčių surinkimo užtikrinimas;

- palankias sąlygų verslo plėtrai sudarymas, diegiant modernius darbo metodus ir kuriant elektroninę muitinės aplinką.

<sup>73</sup> Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos. Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategija 2005-2010 metams.- Vilnius:Kriventa, 2006.

<sup>74</sup> Vizija - tai bet kurios sąmoningos, nukreiptos į ilgalaikę perspektyvą veiklos pradžia ir atspirties taškas.//ats. red. Raipa A. Naujoji viešoji vadyba. - Kaunas: Technologija, 2007, p. 146.

<sup>75</sup> Formuluoiant organizacijos strateginius tikslus, ypač išryškinama organizacijos misija. Misija- tai organizacijos ir vertybių tikslų suvokimas, jos sėkmingos veiklos pojūtis, supratimas, kaip realizuoti organizacijos tikslus.// Raipa A. Viešasis administravimas. - Kaunas: Technologija, 2003, p. 280.

Kadangi darbo tema siejasi su tikslais keliamais saugiai aplinkai, tai nagrinėsiu muitinei keliamus uždavinius šioje srityje. Muitinės 2005-2010 m. veiklos strategijoje išskiriami šie *rinkos ir visuomenės apsaugos uždaviniai*:

- priemonių, susijusių su tarptautinės prekybos saugumo užtikrinimu, terorizmo aktų bei organizuoto nusikalstamumo užkardymu įgyvendinimas:

a) įdiegti kompiuterizuotą su prekėmis, muitinės procedūromis bei asmenimis susijusių rizikos veiksnių valdymo sistemą, siekiant jos integravimo su ES rizikos valdymo procesu;

b) siekti tapti koordinuojančia institucija, atsakinga už prekių, gabenamų per LR tenkančią ES išorinės sienos dalį, kontrolę integruotoje LR valstybės sienos apsaugos sistemoje;

c) užtikrinti prekių judėjimo kontrolę, diegiant modernias kitose ES valstybėse taikomas prekių ir jas gabenančių transporto priemonių muitinio tikrinimo priemones bei metodikas;

d) užtikrinti tinkamą Lietuvos muitinės įstaigų aprūpinimą moderniomis kontrolės priemonėmis bei tikrinimo įranga, užtikrinant efektyvų šių priemonių panaudojimą;

- muitinės informacijos kaupimo, analizės, keitimosi ir naudojimo priemonių tobulinimas ir plėtojimas, efektyviau naudojant šią informaciją muitų teisės aktų pažeidimų prevencijai, pažeidėjų išaiškinimui, tarptautinės prekybos saugumui užtikrinti;

- duomenų mainų tarp Lietuvos muitinės ir verslo, muitinės ir kitų LR institucijų, muitinės ir kitų teisėsaugos institucijų ir tarp Lietuvos muitinės ir užsienio valstybių muitinių, ES institucijų ir tarptautinių organizacijų plėtojimas muitų teisės aktų įgyvendinimo, jų pažeidimų prevencijos, kontrolės ir tyrimų srityse, įdiegiant tarptautinius šių duomenų standartus;

- bendradarbiavimo su kitomis LR institucijomis, taip pat su ES institucijomis, užsienio valstybių muitinėmis, PMO bei kitomis tarptautinėmis organizacijomis plėtojimas muitų teisės aktų įgyvendinimo, jų pažeidimų prevencijos, kontrolės ir tyrimų srityse, vykdam tarptautinėmis sutartimis prisiimtus įsipareigojimus;

- mokesčių apskaitos, surinkimo ir išieškojimo tobulinimas, efektyviau vykdam mokesčių įstatymų pažeidimų prevenciją bei prekių, kurioms taikomos eksporto grąžinamosios išmokos, kontrolę.

Šioje Strategijoje ypač didelis dėmesys skiriamas verslo aplinkos sąlygų gerinimui bei Lietuvos konkurencingumo ES didinimui, rinkos ir visuomenės apsaugai bei efekyviai mokesčių administravimui.

### **3.2. Strateginiai policijos uždaviniai ir jų įgyvendinimas**

*Geras įstatymų leidėjas labiau rūpinasi nusikaltimų prevencija, o ne nubaudimu už nusikaltimus: bausmės šalindamos vienas negeroves, sudaro sąlygas didėti kitoms.*

*Š. Monteskjė*

Saugumo užtikrinimas teisinėje valstybėje priskiriamas valstybės funkcijai. Tačiau vykstant valstybinių statutinių institucijų reorganizacijoms, keičiant visuomenės mąstymą, saugumo užtikrinimo funkcijos tampa bendra valstybės, verslo ir visuomenės problema.

Įstojus į ES ir vykdant išipareigojimus, buvo būtina sukurti naują policijos institucijos, kaip specifinio policinės veiklos subjekto, modelį – sunorminti policijos valdymo funkcijas ir policijos veiklos įgaliojimų kontrolę, numant konkrečius teritorinių policijos įstaigų uždavinius – tiek vienerių metų, tiek tolesnių kelerių metų, t.y. strateginius, įvertinant ir kontroliuojant policijos veiklą administraciniuose vienetuose, strateginio valdymo grandyje nustatant jos veiklos vertinimo kriterijus. 2008 m. liepos 15 d. Lietuvos Respublikos Seimas pritarė Policijos veiklos įstatymo ir Vidaus tarnybos statuto pataisoms, sudarydamas pagrindą policijos sistemos optimizavimo procesui.

Policijos veiklos įstatymo 5 str. nurodo, kad policijos misija - saugoti ir gerbti asmens teises ir laisves, užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, pagal kompetenciją kurti saugią aplinką, bendradarbiaujant su visuomene ir atsiskaitant jai, efektyviai ir racionaliai naudojant turimus žmogiškuosius, finansinius bei materialinius išteklius įgyvendinti veiksmingą nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų kontrolės ir prevencijos politiką.

Policijos institucijoms taikomas vadybos modelis, o policijos misija pertvarkyta į valstybės valdžios paslaugą visuomenei.

Policijos ir muitinės institucijų modernizavimas keičia ne tik šių institucijų veiklą, bet ir sampratą. Dabar formaliomis taisyklėmis ir užduotimis reguliuoti visuomeniniai santykiai keičiami į aiškiai apibrėžtų veiklos rezultatų, tikslų siekimą.

Policijos uždaviniai apibrėžiami sekančiais:

- įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimas;
- policijos veiklos efektyvumo didinimas ir policijos organizacinės struktūros tobulinimas profesionaliai parenkant personalą, mažinant veiklos biurokratizmą;
- efektyvus turimų žmogiškųjų, materialinių, finansinių, organizacinių technologinių išteklių panaudojimas;
- užkirsti kelią institucijų veiklos teisėtumo pažeidimams, nustatant pažeidimų priežastis bei sąlygas;
- nustatyti teisėtumo pažeidimais kaltų pareigūnų teisinę atsakomybę (tarnybinė drausmė).

Lietuva tapusi pilnateise Šengeno erdvės nare, bet nespėjusi pagal reikalavimus įdiegti antros kartos Šengeno informacinę sistemą SIS II, naudojo SISone4ALL programinės įrangos paketą. Nuo 2008 m. sausio 2 d. pradėtas eksploatuoti Policijos registruojamų įvykių registrą, kuriame tvarkomi pranešimų apie įvykius, ikiteisminio tyrimo, atsisakymų pradėti ikiteisminius tyrimus. Nuo 2008 m.

spalio 10 d. pradėta eksploatuoti Policijos pajėgų valdymo sistema, kuria iš esmės buvo baigta SIS II projekto rėmuose sukurtų Ieškomų transporto priemonių, Ieškomų ginklų, Ieškomų ir rastų numeruotų ir individualius požymius turinčių daiktų ir dokumentų, Ieškomų transporto priemonių, Ieškomų asmenų, neatpažintų lavonų ir nežinomų bejėgių asmenų, Prevencinio poveikio priemonių taikymo registrų integracija su naudota SISone4ALL.

Kadangi policijai taikoma Šengeno Konvencija, tai vykdomi veiksmai pagal 2005 m. gruodžio 29 d. Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymo Nr. 5-V-835 veiksmai planą, reglamentuojamą 2008 m. rugpjūčio 7 d. Nr. 5-V-445 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2005 m. gruodžio 29 d. įsakymo Nr. 5-V-835 „Dėl Lietuvos policijos veiklos plėtojimo įgyvendinant Šengeno *acquis* reikalavimus veiksmai plano patvirtinimo“ pakeitimo“.

Pagal Šengeno *acquis* vykdytos sekančios priemonės prie vidinių sienų:

- automatizuotos eismo kontrolės sistemos plėtros poreikio tinkamai Kaliningrado tranzito sausumos keliais kontrolei užtikrinti analizė;
- paskirti atstovus nuolatiniais ryšiams atitinkamai su Lenkijos ir Latvijos pasienyje veikiančių teritorinių policijos įstaigų atstovais palaikyti;
- vykdyti bendrą patruliavimą, organizuoti tikslines priemones, siekiant stiprinti migracijos procesų prie vidinių ES sienų kontrolę ir Kaliningrado tranzito sausumos keliais kontrolę pagal kartu su Lenkijos ir Latvijos teritorinėmis policijos įstaigomis tvirtinamus tvarkaraščius;
- įvertinti bendradarbiavimo su Muitinės departamentu migracijos ir krovinių, gabenamų per Lietuvos Respublikos valstybės sieną, kontrolės srityje poreikį bei galimybes;
- išanalizuoti poreikį bendradarbiauti su AB „Lietuvos geležinkeliai“, siekiant užtikrinti viešąją tvarką bei nelegalios migracijos kontrolę vykstant keleiviams traukiniais.

Policijos veikla pagal SIS/SIRENE priemones:

- patobulinti LKPB TRV informacinę sistemą atsižvelgiant į SIS I+ funkcionavimą numatančių teisės aktų reikalavimus;
- patobulinti bei įdiegti naujas funkcijas Tarptautinių ryšių valdybos informacinėje sistemoje pagal SIS II funkcionavimą numatančių teisės aktų reikalavimus;
- keistis SIRENE darbo geriausia praktika bei kelti LKPB TRV SIRENE nacionalinio skyriaus policijos pareigūnų kvalifikaciją;
- dalyvauti sukuriant ir įdiegiant, rengiant N.SIS II nuostatus;
- prijungti policijos žinybinius registrus, sukurtus pagal SISII projektą, prie SISone4All.

2009 m. policijos veiksmai planas numato policijos įstaigų veiksmus šiose srityse:

- techninių priemonių pagalba apsaugoti pavestus saugoti valstybės objektus;
- organizuoti ir užtikrinti specialių funkcijų vykdymą, kuris apima fizinių asmenų, juridinių ir fizinių asmenų turto apsaugą;

- lydėti krovinius automobilius, tranzitu vykstančius per LR teritoriją, vykdyti kitų svarbių krovinių palydą ir apsaugą;

- operatyviai reaguoti į gautą informaciją apie daromus teisėtvarkos pažeidimus;

- užtikrinti išlaptintų ir neįslaptintų dokumentų valdymą, pavedimų vykdymo kontrolę, asmenų aptarnavimą;

- užtikrinti Tarnybos veiklos teisėtumą;

- organizuoti prevencines priemones gyventojų bendruomenių saugumui stiprinti, gilinti jų savišvietą ir kitus.

Pagal šiuos planus 2008 m. viešosios policijos apsaugos tarnybos palydėjo 1660 tranzitinį krovinių automobiliais per Lietuvos Respublikos teritoriją, buvo užkardytos 389 vagystės iš 342 saugomų objektų ir 47 iš saugomų butų.

Kaip stipriosios pusės įvardijamas kvalifikuotas ir darbo įgūdžių turintis personalas, patvirtinta vidaus kontrolės tvarka, sukurta ir nuolat tobulinama policijos veiklą reglamentuojanti teisinė bazė.

Kaip silpnosios pusės įvardijamos policijos pareigūnų profesinio rengimo ir kvalifikacijos kėlimo sistemos netobulumas, nepakankamas visuomenės pasitikėjimas policija, komercinių paslaugų atsisakymas, kaip nebūdingas policijos veiklai, didelė policijos darbuotojų kaita dėl nepakankamo dėmesio jų reikmėms ir lūkesčiams.

Galimybėmis apibūdinamas viešojo saugumo kaip vieno iš prioritetų, didesnio Lietuvos Respublikos valdžios ir valdymo institucijų dėmesio teisėtvarkos užtikrinimui šalyje, integruotos informacinės ir ryšių sistemos kūrimas, techninių priemonių diegimas ir plėtra.

Grėsmės kyla dėl naujų nusikalstamų veikų, ypač pasinaudojant naujausiomis technologijomis, atsiradimas, dėl didėjančios bedarbystės, tarptautinio nusikalstamumo plitimo.

Policijoje įdiegiama vidaus kontrolės tvarka, pagal Lietuvos policijos generalinio komisaro 2008 m. gruodžio 15 d. įsakymą Nr. 5-V-770 „Dėl policijos įstaigų vidaus kontrolės tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtintą policijos įstaigų vidaus kontrolės atlikimo tvarką, 2009-03-13 patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymu Nr. 5-V-187 „Dėl Lietuvos kriminalinės policijos biuro, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centro, Lietuvos policijos Eismo priežiūros tarnybos, Viešosios policijos apsaugos tarnybos vidaus kontrolės tvarkos aprašų patvirtinimo“. Policijos sistemos plėtros programos įgyvendinimo priemonių plano įgyvendinimas sąlygos policijos veiklos tobulinimą.

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2008 m. kovo 26 d. įsakymu Nr. 5-V-144 strateginiame veiklos plane 2008-2010 metams kaip teigiamas išorinis veiksnys nurodomas 2007 m. gruodžio 21 d. prisijungimas prie Šengeno erdvės, pareigūnams suteikęs galimybę operatyviai keisti informaciją apie nusikaltimus, efektyviai kovojant su tarptautiniu nusikalstamumu.

Lietuvos policijos generalinio komisaro 2009 m. kovo 31 d. įsakymu Nr. 5-V-229 numatytas tarptautinis policijos bendradarbiavimas, keitimasis duomenimis, naudojant informacines sistemas bei aktyvus policijos interesų atstovavimas ES institucijose, įstaigose bei tarptautinėse organizacijose sudaro palankias sąlygas užkardyti tarptautinio terorizmo apraiškų atsiradimą, naujai atsirandančias nusikalstamas veikas ir tarptautinio nusikalstamumo bei nelegalios migracijos plitimą. Kadangi praktinėje veikloje įdiegiamas daugiapakopis policijos valdymo principas, augantis policijos įstaigų materialinis, techninis ir technologinis lygis sudarys sąlygas policijos pareigūnams operatyviau ir profesionaliau atlikti savo pareigas užtikrinant viešąją tvarką ir visuomenės saugumą.

Visuomenės saugumas tradiciniu visuomenės supratimu turi būti įgyvendinamas valstybės institucijų. Tačiau dabar kai saugi aplinka yra svarbi ne tik visuomenės nariams, bet ir valstybei, kuri privalo užtikrinti laisvą, asmenų, prekių ir paslaugų, kapitalo judėjimą, bendruomenės saugumas ir apsauga pripažįstamas valstybės ir kiekvieno asmens prioritetu. Bendra visuomenės ir policijos veikla leidžia geriau pažinti policijos institucijų ir pareigūnų veiklą, skatina abipusį pasitikėjimą. Šis pasitikėjimas yra pagrindas nusikalstamos veikos nepakantamumui. Policijos vykdoma švietėjiška veikla žadina visuomenės susidomėjimą bendromis saugumo problemomis.

Kaip matyti iš Lietuvos generalinio komisaro strateginių planų, policija atsisako bendruomenei teikiamų komercinių paslaugų. Siekiama įtraukti kuo daugiau gyventojų į saugios kaimynystės projektą, kuriuo skatinamas saugios gyvenamosios aplinkos kūrimas. Tuo pačiu strateginiuose planuose numatomas pasitikėjimo policija rodiklių gerinimas.

Europos Bendrijų komisija 2009 m. birželio 10 d. priėmė Komunikatą<sup>76</sup>, skirtą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei piliečių labui. Komunikatu pabrėžiama piliečių noro gyventi klestinčioje Europos Sąjungoje, kur būtų užtikrintos jų teisės ir apsauga. Komunikate akcentuojama, kad laisvė, saugumas ir teisingumas yra pagrindinės Europos visuomenės vertybės. Bendrijoje sukurta bendra rinka, ekonominė bei pinigų sąjunga, kuri yra pajėgi spręsti pasaulinio masto politinius ir ekonominius uždavinius. Atsižvelgiant į tai Komunikatas pabrėžia, kad pagrindinį vaidmenį kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo sritis turi atlikti Europos Sąjungos piliečiai.

Analizuojant muitinės ir policijos institucijų ir jų pareigūnų vykdomą veiklą, galima teigti, kad muitinės ir policijos veikla yra reglamentuojama nacionaliniais ir tarpvalstybiniais susitarimais. Nors statutinių institucijų veikla reglamentuojama nacionaliniais teisės aktais, tačiau pagrindinį vaidmenį vaidina tarpvalstybiniai susitarimai ir įsipareigojimai. Šiuos tarpvalstybinius susitarimus ir įsipareigojimus Lietuvos Respublikos valstybė turi vykdyti, nacionalinius teisės aktus harmonizuoti su Europos Sąjungos teisės aktu. Tokiu būdu, nacionaliniais teisės aktais yra įtakojamas tarpvalstybinių teisės aktų vykdymas. Tarpvalstybiniai susitarimai ir jų pasekoje priiimti įsipareigojimai griežtai reglamentuoja statutinių valstybės institucijų ir pareigūnų veiklą. Ypatingas dėmesys skiriamas naujų

<sup>76</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:LT:DOC> [žiūrėta 2009 12 02]

informacinių technologijų diegimui muitinės ir policijos institucijų veikloje, kaip gyvybiškai svarbių užtikrinant Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos institucijų bendradarbiavimą. Šis bendradarbiavimas reikalingas prekybos grandinės tinkamam funkcionavimui garantuoti.

Naujųjų viešosios vadybos veiklos modelių taikant valstybinėse institucijose, siekiama skatinti institucijų veiklos efektyvumą, ekonomiškumą ir veiksmingumą. Pagal naujus veiklos modelius siekiama įtraukti bendruomenės ir verslo sektoriaus atstovus į bendros gerovės kūrimą, sudarant sąžiningiems verslo atstovams kuo palankesnes verslo vystymo sąlygas. Saugios aplinkos kūrimo procese skatinamas aktyvus visuomenės dalyvavimas.

## IŠVADOS

Išnagrinėjus temą *Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką*, darbe darytinos išvados:

1. Bendros užsienio ir saugumo politikos sritys laikomos tarpvalstybinio bendradarbiavimo sritimis, kuriose valstybės narės neperdavė savo suvereniteto, todėl bendros politikos klausimai yra susiję su ES saugumu, kuriai priskiriama galimybė formuoti tik bendrą gynybos politiką, siejamą su bendra gynyba.
2. Harmonizuojant nacionalinę teisinę sistemą Europos Sąjunga nereikalavo, kad valstybės tarnybos įstatymai privalomai būtų įdiegiami į valstybių narių teisines sistemas, tačiau turėjo būti įvykdyta valstybės tarnybos reforma valstybės tarnybos teisei ir decentralizacijai.
3. Muitinės ir policijos institucijų raidą žymi jos pobūdį ir kryptį lemiantys socialiniai, ekonominiai ir informacinių technologijų modernizavimo procesai. Kinta informacijos rinkimo ir apskaitos metodai, nuolat tobulinant, derinant efektyvumą ir lengvesnį darbą.
4. Bendras ES požiūris dėl muitų politikos nuolat pritaikomas prie naujų pokyčių Komisijai ir valstybėms narėms bendradarbiaujant Muitų politikos darbo grupėje, kurią sudaro Komisija ir valstybių narių muitinių administracijų vadovai arba jų atstovai. Komisija reguliariai informuoja Muitų politikos darbo grupę apie programos įgyvendinimo priemones.
5. Platus informacinių sistemų taikymas – vienas svarbiausių ES muitų politikos principų. Moderni integruota muitinės informacinė sistema, turinti sąsajas su ES duomenų bazėmis, sudaro galimybę operatyviai teikti duomenis vartotojams, didinti surenkamos statistinės informacijos patikimumą, mažina muitinės formalumų atlikimo trukmę ir gerina klientų aptarnavimą, tai ir buvo siekiama įdiegiant informacines technologijas.
6. Saugumo užtikrinimas teisinėje valstybėje priskiriamas valstybės funkcijai. Tačiau vykstant valstybinių statutinių institucijų reorganizacijoms, keičiant visuomenės mąstymą, saugumo užtikrinimo funkcijos tampa bendra valstybės, verslo ir visuomenės problema.
7. Bendrijoje sukurta bendra rinka, ekonominė bei pinigų sąjunga, kuri yra pajėgi spręsti pasaulinio masto politinius ir ekonominius uždavinius. Atsižvelgiant į pagrindinį vaidmenį kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo sritis turi atlikti Europos Sąjungos piliečiai.

## LITERATŪRA

- Akehurst M., Malanczuk P.** Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 2000.
- Arimavičiūtė M.** Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. - Vilnius: MRU, 2005.
- Bernatonytė D.** Tarptautinė prekyba. - Kaunas: Technologija, 2002.
- Hix S.** Europos Sąjungos politinė sistema. – Vilnius: Eugrimas, 2006.
- Junevičius A.** Europos Sąjunga: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai - Kaunas: Technologija, KTU, 1999.
- Kuconis P., Nekrošius V.** Teisėsaugos institucijos. - Vilnius, 2002.
- Laurinavičius A.** Intelektinės nuosavybės apsauga tarptautinėje prekyboje. - Vilnius: MRU, 2009.
- Laurinavičius A.** Tarnybinė teisė: statutinės valstybės tarnybos teisinis reguliavimas: monografija. - Vilnius: LTU, 2003.
- Laurinavičius A.** Bendruomenės ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas. – Vilnius: LTA, 2000.
- Masiulis K., Krupavičius A.** Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis: kolektyvinė monografija. – Vilnius: 2007.
- McAllister R.** Nuo Europos Bendrijos iki Europos Sąjungos. – Vilnius: Eugrimas, 2000.
- Paulikas V.** Europos Sąjungos institucijos ir valdymas. – Vilnius: LTU, 2004.
- Raipa A.** Viešasis administravimas: monografija. - Kaunas: Technologija, 2003.
- Thom N., Ritz A.** Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys: monografija.- Vilnius: LTU, 2004.
- Vadapalas V.** Tarptautinė teisė. - Vilnius: Eugrimas, 1998.

### Specialioji literatūra

- Kalašnykas R., Deviatnikovaitė I.** Kai kurių Europos Bendrijos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, Nr. 4(94),
- Laurinavičius A.** Globalizacijos iššūkiai keičia nacionalinių valstybių saugumo funkcijos sampratą. Valstybės tarnybos aktualijos. Nr. 13. 2008. Birželis. P.38.
- Laurinavičius A.** Policijos diskrecinės valdžios įgyvendinimo problemos. Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1998, Nr. 9(1).
- Mečkauskas V.** Policijos veiklos kontrolės turinio problemos: Struktūrinis aspektas // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2005, Nr.76(68).
- Šakočius A.** Gyvenamosios aplinkos saugumas ir šiuolaikinės policijos sampratos problema // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, Nr.35(27).

**Urmonas A.** Socialiniai pokyčiai ir policijos subjektiškumas // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, Nr. 36(28).

**Urmonas A., Pranevičienė B.** Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, Nr.32(24).

**Vaišvila A.** Policija - valdžios ir paslaugos vienovė. Kriminalinė justicija: mokslo darbai. - Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1997, T.6.

**Žaltauskaitė - Žalimienė S.** Institucinė reforma pagal sutarties dėl Europos Konstitucijos projekto nuostatas // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004, Nr. 8(50).

**Žilinskas D.** Metodologinės ir teorinės policijos teisės prielaidos // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, Nr. 36(28).

**Lietuvos Respublikos muitinės veiklos strategija 2005-2010 metams.** Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos. - Vilnius: Kriventa, 2006.

#### **Norminiai aktai**

**JTO Chartija.** //http://www.unesco.lt/unesco/jto/##2 [žiūrėta 2009 11 12]

**Jungtinių Tautų Organizacija**//http://www.unesco.lt/unesco/jto [žiūrėta 2009 11 12].

**Lisabonos sutartis**// http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=lt.

**Standartai dėl pasaulinės prekybos saugumo ir skatinimo**

//http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/SAFE%20Framework\_EN\_2007\_for\_publication.pdf.

**Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija** // Valstybės žinios, 1995 05 16, NR. 40-987.

**Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija** //http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303LT.01000101.htm [žiūrėta 2009 10 09].

**Bendrijos muitinės kodeksas** //1 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20050511:LT:PDF [žiūrėta 2009 05 16].

**Komisijos 1993 m. liepos 2 d. reglamentas (EEB) Nr. 2454/93** //http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\_l?p\_id=41639#\_ftnref1 [žiūrėta 2009 05 16].

**Konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu**

//http://www.hrmi.lt/downloads/structure//KONVENCIA\_DEL\_ASMENU\_APSAUGOS\_RYSIUM.pdf [žiūrėta 2009 05 27].

**Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendaciją Nr. R(87)15, reglamentuojančią asmens duomenų naudojimą policijos sektoriuje** // [http://www.ada.lt/images/cms/File/Rekomendacija%20Nr.%20R%20\(87\)%2015.pdf](http://www.ada.lt/images/cms/File/Rekomendacija%20Nr.%20R%20(87)%2015.pdf) [žiūrėta 2009 05 27].

**1995m. spalio 24 d. EB Direktyva (95/46/EB) Dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo** // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1995L0046:20031120:LT:PDF> [žiūrėta 2009 05 28].

**Vienos Konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės** // Valstybės žinios. Nr.13- 480. 2002 m. vasario 6 d.

**Tarptautinių sutarčių įstatymas** // [http://www.skelbimas.lt/istatymai/tarptautiniu\\_sutarciau\\_istatymas.htm](http://www.skelbimas.lt/istatymai/tarptautiniu_sutarciau_istatymas.htm) [žiūrėta 2009 09 16].

**Bendrijos taisyklių dėl prekių vertės ir kilmės taikymas** // <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/12003T/htm/L2003236LT.079700.htm> [žiūrėta 2009 05 28].

**Komisijos 1993 m. liepos 2 d. reglamentas (EEB) Nr. 2454/93** // [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=41639#\\_ftnref1](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=41639#_ftnref1) [žiūrėta 2009 05 28]

**Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. spalio 27 d. nutarimas Nr. 1332** // Valstybės žinios, 2004, Nr. 158-5774

**Europos Pralamento ir Tarybos direktyva 2004/48/EB Dėl intelektinės nuosavybės teisių gynimo** // (OJ L 157 30/04/2004 P. 0045-0086) // <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html> [žiūrėta 2009 05 28].

**Autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimo įstatymas** // Žin., 2006, Nr. 116-4400.

**Prekių ženklų įstatymas** // Žin., 2006, Nr. 72-2670.

**Dizaino įstatymas** // Žin., 2006, Nr. 72-2669.

**Direktyvą 8866/06 DROIPEN 31 PI 27 CODEC 405** // <http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/06/st08/st08866.lt06.pdf> [žiūrėta 2009 05 28].

**LR baudžiamasis kodeksas** // [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=111555](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=111555) [žiūrėta 2009 05 28]

**Visuotinė žmogaus teisių deklaracija** // Žinios, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

**Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas** // <http://www.lva.lt/tmc/files/valstybes-tarnybos-istatymas.pdf> [žiūrėta 2009 05 28]

**Lietuvos Respublikos Muitinės Įstatymas** // Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2517

**Sutartis dėl 1994 m. bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos vii straipsnio įgyvendinimo** // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223\(10\):LT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223(10):LT:HTML) [žiūrėta 2009 11 10]

**2008 m. birželio 11 d. įsakymas Nr.1B-407 „Muitinės vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklės“** // Muitinės pažangios patirties biuletenis. 2006/03(18) . Muitinės departamentas prie LR FM

**Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2004 m. balandžio 28 d. įsakymas „Importuojamų prekių muitinio įvertinimo kontrolės taisyklės“**// Žinios, 2004, Nr. 70-2475

**Muitinės departamento generalinio direktoriaus 2008 m. birželio 11 d. įsakymas Nr.1B-407 „Muitinės vykdomų patikrinimų atlikimo taisyklės“**// Žinios, 2008, Nr. 68-2617

**Respublikos policijos veiklos įstatymas**// Žin., 2000, Nr. 90-2777; 2008, Nr. 87-3464

**2006 m. gruodžio 18 d. priimtas Tarybos pamatinis sprendimas 2006/960/TVR dėl keitimosi informacija ir žvalgybos informacija tarp Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų supaprastinimo**// OL L 386, 2006 12 29, p. 89..

**Bendradarbiavimas policijos ir muitinės bendradarbiavimo centruose (PCCC)**// <http://www.policija.lt/index.php?id=2594> [žiūrėta 2009 10 11].

**Sutartis dėl Konstitucijos Europai**//<http://www3.seimas.lt/owa-bin/owa/repl/inter/owa/U0126148.PDF> [žiūrėta 2009 11 29]

**Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas**// <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/n041213.htm> [žiūrėta 2009 12 01]

**Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 str. 4 d. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“**// Valstybės žinios. 2001. Nr. 85-2977.

**Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 str. pripažinimo netekusiu galios ir 251 str. pakeitimo įstatymo 1 ir 2 str., Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 str. 5 d., 50 str. 3 d. ir 9 d. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai**// Valstybės žinios . 2000. Nr. 105-318.

**Žiogienė V.** Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką / Teisės ir muitinės bei mokesčių institucijų veiklos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. A. Laurinavičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, muitinės veiklos katedra, 2009. – 83 p.

## ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuotas muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką. Darbas susideda iš trijų dalių. Pirmoje dalyje teoriniu aspektu tiriama Europos Sąjungos politinė ekonominė integracija, organizacinė struktūra, taip pat Europos Sąjungos konstituciniai pagrindai ir Lietuvos Respublikos nacionalinės teisinės sistemos harmonizavimas. Nagrinėjamos bendros rinkos ekonominės ir saugumo problemos, kurios sprendžiamos bendra statutinių institucijų veikla. Antroje dalyje nagrinėjamos Lietuvos muitinės ir policijos institucijų sistemos ir jų teisinis reglamentavimas, tarptautinės teisės normas pripažįstant svarbiausiomis saugios aplinkos požiūriu. Trečioje dalyje aptariami strateginiai muitinės ir policijos institucijų planai, siekiant įgyvendinti Europos Sąjungos keliamus saugumo atitikimo reikalavimus. Analizuojami muitinės ir policijos institucijų veiklos pokyčiai ir tendencijos.

**Pagrindiniai žodžiai:** muitinės institucijos, policijos institucijos, bendra rinka, saugi aplinka.

**Žiogienė V.** New Initiatives of Customs and Police Institutions for Creating a Secure Environment/ Final Master paper in Law and Customs and Tax Institutions Activity. Advisor: Prof. Dr. A. Laurinavičius. – Vilnius: University of Mykolas Riomeris, Faculty of Economics and Finance Management, Department of Customs, 2009. – 83 p.

## ANNOTATION

New initiatives of customs and police institutions for creating a secure environment are analyzed in this final master paper. It consists of three chapters. In the first chapter political and economic integration of the European Union and its organizational structure are analyzed. It also deals with constitutional basics of European Union and harmonization of national legal system of Lithuanian Republic. General economic and security problems of the common market which belong to the competence of the above mentioned institutions are presented. The second chapter discusses the

systems of the institutions of Lithuanian customs and police and their legal regulation acknowledging that international legal standards are the most significant in regard to secure environment. In the last chapter strategic plans of customs and police institutions for implementation of the security norms of the European Union are reviewed; the changes and trends in the activities of customs and police institutions are analyzed.

**Key words:** customs institutions, police institutions, common market, secure environment.

**Žiogienė V.** Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką / Teisės ir muitinės bei mokesčių institucijų veiklos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. A. Laurinavičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, muitinės veiklos katedra, 2009. – 83 p.

## SANTRAUKA

Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali teisinio reglamentavimo prasme. Europos Sąjunga susiduria su sudėtingomis visuomenės saugumo užtikrinimo problemomis. Valstybės narės nebegali pavieniui kovoti su kylančiomis grėsmėmis, todėl kuriami saugios aplinkos garantijų užtikrinimo modeliai, kurie skatina naujas muitinės ir policijos veiklos iniciatyvas.

Darbe daug dėmesio skiriama teisės aktų nagrinėjimui.

Pasauliniu mastu kaip viena efektyviausių saugios aplinkos pripažinimo teisinių priemonių yra pripažįstamos tarptautinės sutartys, kuriomis siekiama suvienodinti aplinkos apsaugos teisinio statuso klausimus. Teisės harmonizavimas sprendžia kolizinių normų taikymo problemas, todėl ši priemonė neabejotinai laikytina optimaliausia ir efektyviausia.

Šio darbo tyrimo objektą galima iskaityti į keletą dalių:

Pirma, darbe analizuojamas Europos Sąjungos teisinis reglamentavimas.

Antra, nagrinėjama muitinė ir policija kaip valstybinės institucijos, pareigūnai, atsakingi už saugumo užtikrinimą plačiaja prasme.

Trečia, darbe analizuojamas muitinės ir policijos institucijų ir jų pareigūnų saugios aplinkos Lietuvos Respublikoje naujosios iniciatyvos.

Darbo tikslas - atskleisti saugios aplinkos užtikrinimo problemas, prielaidas modernizuoti valdymą nagrinėjant policijos ir muitinės reglamentavimo tendencijas.

Siekiant įgyvendinti numatytus tikslus, darbe keliami uždaviniai:

1) atskleisti Europos Sąjungos ekonominius steigimo pagrindus, teisinio reglamentavimo ypatumus;

2) nustatyti muitinės ir policijos veiklos pokyčius, tarptautines teisės normas pripažįstant svarbiausiomis saugios aplinkos požiūriu;

3) apžvelgti naujas Lietuvos muitinės ir policijos institucijų iniciatyvų tendencijas saugios aplinkos srityje.

Darbe iškeliami hipotezė, kad valstybės institucijų, teisinį statusą ir veiklos konceptus lemia tarptautinės viešosios teisės principai, vakarietiškos kultūros demokratinio bendrabūvio tradicijos.

Darbe remiamasi bendru mokslinio pažinimo, taip pat loginiu, sisteminės analizės metodais.

Išnagrinėjus temą *Muitinės ir policijos institucijų naujosios iniciatyvos kuriant saugią aplinką*, darbe darytinos išvados, kad

-saugumo užtikrinimas teisinėje valstybėje priskiriamas valstybės funkcijai. Tačiau saugumo užtikrinimo funkcijos tampa bendra valstybės, verslo ir visuomenės problema.

- muitinės ir policijos veikla yra reglamentuojama nacionaliniais ir tarpvalstybiniais susitarimais.

- Bendrijoje sukurta bendra rinka, ekonominė bei pinigų sąjunga, kuri yra pajėgi spręsti pasaulinio masto politinius ir ekonominius uždavinius, todėl pagrindinį vaidmenį kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo sritis turi atlikti Europos Sąjungos piliečiai.

**Žiogienė V.** New Initiatives of Customs and Police Institutions for Creating a Secure Environment/ Final Master paper in Law and Customs and Tax Institutions Activity. Advisor: Prof. Dr. A. Laurinavičius. – Vilnius: University of Mykolas Riomeris, Faculty of Economics and Finance Management, Department of Customs, 2009. – 83 p.

## SUMMARY

New initiatives of customs and police institutions for creating a secure environment is a really current problem as regards their legal regulation; that's why the author has chosen this topic for her final master paper. European Union encounters complex issues of maintaining public security. Its member states cannot fight with the arising dangers separately and they attempt to create models for assurance of secure environment, thus encouraging new initiatives in customs and police activities.

Great attention is paid to the analysis of legal acts.

One of the most effective legal means in maintaining secure environment is international agreements with which it is sought to equalize the legal status of environmental issues. The problem of the implementation of legal norms is solved by harmonization of national legal systems of member states; this means should be considered as the best and the most effective.

The object of the research falls into the following subtopics:

- 1) legal regulation of the European Union;
- 2) analysis of customs and police as state institutions and the responsibility of their officers for maintaining security in the broad sense;
- 3) new initiatives of customs and police institutions and of their officers for creating a secure environment in the Republic of Lithuania.

The goal of the paper: to reveal the problems of maintaining a secure environment; to show the assumptions to modernize the management of customs and police institutions through the trends of the legal regulation of these institutions.

The following tasks are stated in the paper:

- 1) to reveal the economic basis for establishment of the European Union and the peculiarities of its legal regulation;
- 2) to determine the changes in the activity field of customs and police acknowledging the significance of international legal norms for secure environment;
- 3) to review new initiative trends in the field of creating a secure environment raised by Lithuanian customs and police institutions.

The hypothesis is raised that the legal status and the concepts of activity of state institutions are determined by the principles of international public law and the traditions of western democratic culture.

The research has been carried out using the methods of scientific cognition, logic and systematic analysis.

The following conclusions can be reached:

- maintenance of security belong to the functions of the state; however, it should be considered as a common problem of state, business and.

- activity of customs and police is regulated by national and international agreements.

- European Community has created the common market, economic and monetary union able to solve the political and economic tasks of the world scale; thus the citizens of European Union should assume a bigger role in creating freedom, security and justice.