

PROPORCINGUMO PRINCIPO REIKŠMĖ ADMINISTRACINIO POVEIKIO PRIEMONIŲ TAIKYME

Aušra Kargaudienė, Linas Meškys

*Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra
E. Ožėškienės g. 18, LT-44254 Kaunas
Telefonas (+370 37) 751044;
Elektroninis paštas: a.kargaudiene@tf.vdu.lt; l.meskys@tf.vdu.lt*

Santrauka. Straipsnyje pristatomi proporcingumo principo, kuris vertinamas kaip vienas svarbiausių administracinės teisės principų modernioje demokratinėje visuomenėje, taikymo bruožai Lietuvoje, šio principo taikymo raida ir ypatybės. Įvadinėje straipsnio dalyje aptariama administracinių teismų vaidmens svarba taikant administracinius teisės principus sprendžiant viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų teisėtumą bei pagrįstumą. Apžvelgiama Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Proporcingumo principas straipsnyje pristatomas, kaip kylantis iš teisėtumo principo, kas sąlygoja jo svarbų vaidmenį ir išskirtinę vietą šiandieninėje Lietuvos administracinės teisės sistemoje. Vertinant administracinės teisės sistemoje veikiančių įstatymų trūkumus, kurie stokoja detalesnio ir išsamesnio proporcingumo principo sąvokos apibrėžimo, administracinių teismų vaidmuo vertinamas kaip išskirtinis ir ypač svarbus šio principo taikymo bei administracinių bylų, kylančių iš privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos ginčų sprendimo, bei administracinio poveikio priemonių taikymo teisėtumo vertinimo procese.

Pagrindinės sąvokos: proporcingumo principas, geras administravimas, administracinė diskrecija, administracinio poveikio priemonės.

IVADAS

Administracinės teisės principai nacionaliniams teismams sprendžiant ginčus tarp privačių asmenų ir valstybės valdžios institucijų tampa esminiu įrankiu įvertinti priimto sprendimo ar taikytos administracinio poveikio priemonės teisėtumą. Tarptautinių organizacijų rekomendacijos, tarptautinių teismų praktika turi didelę įtaką besiformuojančiai administracinei jurisprudencijai Lietuvoje. Privataus asmens ir valstybės valdžios institucijų teisinio santykio administracinio poveikio priemonių taikymo metu vertinimas paremtas tinkamai apibrėžtais kriterijais, būtų pagrindas formuoti teismų praktiką, atitinkančią modernios demokratinės visuomenės keliamus standartus. Šiandien, stokojant išsamiai apibrėžtų proporcingumo principo vertinimo kriterijų, administracinio poveikio priemonių taikymo teisėtumo įvertinimas atliekamas tik nustatčius taikytos poveikio priemonės pagrįstumą (atitinka ar ne siekiamą tikslą), kai kada neįvertinus esminio poveikio priemonės objekto – privataus asmens – teisių ir interesų.

Nuostata, kad demokratinėse valstybėse efektyviai veikiančių valstybės ir savivaldybės valdžios institucijų administravimo veikla turi atitikti proporcingumo principo reikalavimus, šiandien yra tapusi jau nebe iššūkiu, kuriuo remiantis turi būti formuojami valstybės ir privačių asmenų santykiai, bet kelio kryptimi, kurios nesilaikymas tampa pavojaus ženklu žmogaus teisių

įgyvendinimo procesams, teisinės valstybės gyvavimui. Akivaizdu, kad žmogaus teisės – vienas pagrindinių konstitucinės ir administracinės teisės institutų – yra įgyvendinamas ne tik teisės normų, įstatymų nuostatomis, bet ir administracinės teisės principų taikymo administravimo subjektų veiklos metu. Kvietimas diskusijai apie tai, kad viešasis administravimas privalo būti paremtas demokratijos ir teisėtumo principais, būtų betikslis, kadangi abejojančiųjų šia teze modernioje demokratinėje visuomenėje neturėtų būti.

Tačiau, net ir pažangiausias teisės normas deklaruojanti valstybė negali būti besąlygiškai įvardinta modernia demokratine visuomene, kadangi sistemos veiksmingumas yra identifikuojamas ne tik pagal deklaruojamas teisės normas, įtvirtintas įstatymuose, bet pagal tai, kaip jos yra įgyvendinamos kasdieniuose privataus asmens ir valstybės ar savivaldybių valdžios institucijų santykių metu. Kita vertus, administracinės teisės įgyvendinimas didžia dalimi yra plėtojamas ir administracinių teismų jurisprudencijos pagrindu.

Privataus asmens teisė ir tinkamas jos įgyvendinimas spręsti kylančius ginčus su valstybės valdžios institucijomis teismine tvarka turi tiesioginę reikšmę jo, kaip viešojo santykio subjekto, teisinio statuso modernizavimui. Sprendžiant privačių asmenų bylas, administraciniai teismai tampa subjektais, kurie daro poveikį privačių asmenų teisei sąmonei, valstybės valdžios institucijų darbo efektyvumui, visuomenės teisei kultūrai.

Privatus asmuo, manantis, kad jo teisės ir laisvės yra pažeidžiamos viešojo santykio metu, turi teisę į nepriklausomą ir nešališką teismą, kuris išspręstų kilusį ginčą su valstybės valdžios institucija. Ši asmens teisė, įtvirtinta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje¹, neabejotinai yra esminis bet kurios demokratinės valstybės bruožas. Tai, kad ši asmens teisė negali būti dirbtinai suvaržoma ar kaip nors kitaip apsunkinamas jos įgyvendinimas, ne kartą yra pabrėžta ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimuose².

Vykdyti teisingumą – teisminės valdžios paskirtis ir kompetencija. Norint įgyvendinti šią misiją, teismai turi būti nepriklausomi. Teismų nepriklausomumas – visuomenės pasitikėjimo pagrindas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2001 m. liepos 12 d. nutarime yra pabrėžęs, kad nepriklausomumas yra ne privilegija, o viena iš svarbiausių teisėjo ir teismo pareigų, atsirandančių dėl Konstitucijoje garantuojamos asmens teisės turėti nepriklausomą ir nešališką ginčo teisėją³. Administracinės teisės principų taikymas administraciniuose teismuose yra viena iš

¹ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995-05-16. Nr. 40-987.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ // Valstybės žinios. 2004-12-18. Nr. 181-6708. 2004-12-29. Nr. 186.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalių, 5 straipsnio 1 ir 3 dalių, 7

charakterizuojančiųjų savybių, leidžiančių teikti išvadas ne tik apie teisėtumo (rule of law) įgyvendinimą valstybėje, bet ir apie tai, ar joje efektyviai veikia ar neveikia demokratinė sistema.

Šio straipsnio tikslas – atskleisti esmines proporcingumo principo nuostatas, apibrėžtas Europos Tarybos rekomendacijose bei Lietuvos teisės aktuose bei išskirti taikymo problemines sritis Lietuvos teismų praktikoje.

Tyrimo objektu pasirinkta Lietuvos teismų jurisprudencija, jos raida, proporcingumo principo esminiai kriterijai, vertinant administracinio poveikio priemonių taikymo privataus asmens atžvilgiu teisėtumą ir pagrįstumą.

Tyrimo metodai. Kokybinės analizės ir dokumentų analizės metodai taikyti vertinant teismų praktiką, taikant proporcingumo principo nuostatas, metaanalizės metodas taikytas nagrinėjant proporcingumo principo nuostatų taikymą ir plėtotę administracinės teisės raidos metu.

1. PROPORCINGUMO PRINCIPO VIETA ADMINISTRACINĖS TEISĖS PRINCIPŲ KONTEKSTE

Administracinės teisės principas yra tapęs tam tikra privataus asmens ir valstybės valdžios insitucijos santykį charakterizuojančia sąvoka. Netgi daugiau, administracinės teisės principai yra tapę tam tikro administracinės teisės globalėjimo proceso bruožu, kadangi tam tikrų teisės normų difuzijų procese, administracinės teisės principai, ginantys žmogaus teises, yra tapę bendra ir universalialia norma visoms vakarų teisinei kultūrai puoselėjančioms valstybėms. Tačiau, nacionalinė teisinė sistema, kaip ir nacionalinių teismų jurisprudencija, yra pirma ir svarbiausia sritis, kurioje šių principų įgyvendinimas privalo būti užtikrinamas.

Ne maža dalis Lietuvos Respublikos Konstitucijos įtvirtintų ir apibrėžtų žmogaus teisių įgyvendinamos viešojo valdymo ir administracinės teisės srityje. Jau vien Konstitucijos 5 straipsnis nustatantis, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, apibrėžia esminį prioritetą, vertinant bet kurios valstybės valdžios institucijos veiklą ir tikslus.

Reikia pasakyti, kad Lietuvos administracinėje teisėje pastaruoju laikotarpiu pareiga vadovautis esminiais administracinės teisės principais tampa sudedamąja įstatymų dalimi;

straipsnio 3 dalies 1 punkto, 4, 5 ir 6 dalių, šio įstatymo priedėlio II skirsnio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 6 priedėlio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo 9 straipsnio, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 24 d. nutarimo Nr. 666 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros sistemos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento pareigūnų bei kitų darbuotojų darbo apmokėjimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr.689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 2001-07-18, Nr. 62-2276, atitaisydas – 2001-10-10, Nr. 86.

pavyzdžiui Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos⁴ skelbia kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo, efektyvumo, subsidiarumo, „vieno langelio“ principais.

Tačiau ši aplinkybė anaipol negali sumenkinti teismų pareigos vadovautis ir tais administracinės teisės principais, kurie nėra deklaruojami įstatymuose, tačiau šių principų vakarų kultūros prigimtis, žmogaus teisių pagrindas, yra esminė sąlyga įpareigojančia jų paisyti.

Pagrindiniai administracinės teisės principai Lietuvos administracinės teisės sistemoje (kaip modernioje demokratinėje visuomenėje) yra tapę taisyklėmis, kurias privalo įgyvendinti administracinėje teisinėje sistemoje veikiantys subjektai.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rezoliucijoje Nr. (77) 31⁵ išskiriami penki pagrindiniai principai, kurie turėtų užtikrinti tinkamą privataus asmens teisių apsaugą santykiyje su valstybės valdžios institucijomis. Šioje Rezoliucijoje pabrėžiama, kad kiekvienas privatus asmuo privalo būti išklaustas (right to be heard), turi būti informuojamas apie administracinio akto priėmimo sąlygas ir aplinkybes (access to information), jam garantuojama atstovavimo teisė (assistance and representation), jam turi būti pristatomi administracinio akto priėmimo motyvai ir pagrindai (statements of reasons), nurodomas skundo dėl priimto administracinio akto padavimo sąlygos ir skundo padavimo terminai (indication of remedies).

Vienoje iš šių viešojo ir privataus asmens teisinio santykio etapų, sprendimo priėmimo metu, svarbią reikšmę vaidina proporcingumo principas. Aukščiau minėta rezoliucija nurodo, kad priimtas sprendimas turi būti motyvuotas ir pagrįstas, kadangi šios nuostatos turi būti pateiktos ir asmeniui, kurio atžvilgiu yra priimamas sprendimas (*statements of reasons*), idant šis, remiantis konstitucine teise kreiptis į nešališką teismą, turi žinoti motyvus, kuriais remiantis yra priimtas viešojo administravimo institucijos sprendimas. Šios nuostatos ir motyvai, kaip taisyklė, nėra griežtai reglamentuojami teisės normomis, todėl administracinės teisės principai tampa esminiu įrankiu, leidžiančiu įvertinti priimto sprendimo ne tik pagrįstumą, bet ir teisėtumą. Todėl vienas iš pamatinių administracinės teisės principų, leidžiančių tinkamai įvertinti priimto valstybės ar savivaldybės

⁴ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945. (Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. N.r X-736, 2006-06-27 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).

⁵ Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of administrative Authorities, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_& Documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp) [aplankyta 2009-07-14]

valdžios insitucijos sprendimo teisėtumą viešojo ir privatataus intereso konflikto metu yra proporcingumo principas.

2. PROPORCINGUMO PRINCIPO ESMINIAI ASPEKTAI

Akivaizdu, kad administravimo subjektų įsikišimas į bet kurio privataus asmens gyvenimą ar jo veiklą ir tam tikrų prievartos priemonių taikymas turi apribojimus ir suvaržymus. Šių apribojimų ir suvaržymų apimtys gali būti nustatomos remiantis vienu iš esminių administracinės teisės principų – proporcingumo principu.

Šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje valstybės valdžios institucijoms keliami uždaviniai yra siejami su išipareigojimu tinkamai, tiksliai, efektyviai ir atsakingai pasirinkti visuomeninių interesų apsaugos priemonės. Demokratinėse valstybėse veikiančių valstybės valdžios insitucijų veikla privalo atitikti proporcingumo principo reikalavimus.

Tradiciškai proporcingumo principas administracinėje teisėje reiškia, kad taikomos administracinės priemonės negali būti drastiškesnės ir griežtesnės nei tai būtina norimam tikslui pasiekti. Tikslas ir priemonių santykis, jų adekvatumas yra esminiai bruožai, kurių vertinimas yra pagrindas nustatyti ar nebuvo pažeistas proporcingumo principas. Proporciningumo principas yra svarbus įrankis teismui, kuriuo remiantis yra vertinamas viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo ar kito administracinio akto teisėtumas ir pagrįstumas.

Proporciningumo doktrina nėra naujiena, ir ja administracinius ginčus sprendžiančiuose teismuose vadovaujamosi daugelyje Vakarų Europos valstybių. Proporciningumo principas yra vienas iš svarbiausių teisėjo (teismo) įrankių, vertinant priimtą administracinį sprendimą privataus asmens atžvilgiu, jei šis yra ginčijamas kaip neteisėtas⁶.

Nepaisant to, kad daugelyje Vakarų Europos valstybių šio principo įgyvendinimas siejamas su Europos Sąjungos teisės tiesioginiu taikymu, jis sietinas ir su Europos Žmogaus Teisių Teismo vykdoma praktika, kur proporcingumo principas užima svarbią vietą ginčų sprendimo metu. Europos Žmogaus Teisių Teismas šį principą dažnai taiko sprenddamas bylas, remiantis 1 Protokolu, Konvencijos 8-11, 14, 15, 17, 18 straipsniais. Kaip pavyzdį galima būtų paminėti Konvencijos 10 straipsnį, kuriame kalbama apie asmens teisę gauti bei skleisti informaciją ir idėjas, „valdžios pareigūnų netrukdomam ir nepaisant valstybės sienų“. Ir nors šiame Konvencijos straipsnyje proporcingumo principas nėra apibrėžtas, vis dėlto tai netrukdo Europos Žmogaus Teisių Teismui

⁶ Rousset M. et Rousset O. Droit administrative II, Le contentieux administratif, Presses universitaires de Grenoble, 2004., p. 132.

remtis proporcingumo principu sprendžiant ginčus, susijusius su šiame straipsnyje numatytais teisėmis ir jų apribojimais⁷.

Taigi nacionaliniai teismai turi galimybę formuoti praktiką, atsižvelgiant tiek į Europos Žmogaus Teisių Teismo, tiek į Europos Teisingumo Teismo priimtų sprendimų nuostatas. Klaidinga būtų šio principo taikymą Lietuvoje sieti tik su įstojimo į Europos Sąjungą faktu, ir tokiu būdu pateisinti nepakankamai išsamią principo taikymo praktiką Lietuvos administraciniuose teismuose iki 2004 m. gegužės 1 dienos. Tai, kad Lietuva tuo metu nebuvo Europos Sąjungos valstybė narė, nebuvo priežastis teismams vengti proporcingumo principą įvardinti priimamų sprendimų motyvuose. Jis, kaip ir daugelis kitų esminių principų, kylančių iš teisėtumo principo (rule of law), turėjo pagrindą rasti vietą Lietuvos administracinės teisės sistemoje ir anksčiau.

Europos Tarybos leidinyje “The administration and you” (1997) (Lietuvoje šis vadovėlis į lietuvių kalbą išverstas ir išleistas⁸ 2004 metais) proporcingumo principas, kaip ir kiti administracinės teisės principai, minimas esminių principų sąrašė (substantive principles)⁹. Jame nurodoma, jog tam, kad administravimo subjektų taikomos priemonės atitiktų proporcingumo principo reikalavimus, jos privalo atitikti šiuos kriterijus:

(I) taikomos priemonės turi atitikti siekiamus tikslus;

(II) taikomos priemonės turi išlaikyti balansą tarp viešo ir privataus intereso taip, kad nebūtų be reikalo suvaržytos privataus asmens teisės ir pažeisti privatūs interesai.

Šios nuostatos, kaip ir kiti Europos Tarybos institucijų priimami aktai, turi didelę svarbą Lietuvos nacionalinių teismų formuojamai praktikai. Pirmasis proporcingumo principo taikymo kriterijus – taikoma priemonė turi atitikti siekiamus tikslus – yra dažnai taikomas Lietuvos teismų sprendimuose, tuo tarpu antrasis kriterijus – reikalavimas, kad priemonės, kurių imtasi užtikrinti tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, ir kad būtų išvengta bereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų ribojimų – yra ne visada minimas ir vertinamas administracinių teismų praktikoje, taikant proporcingumo principą. Užduotis, įvertinti, ar tikslas negali būti pasiektas kitomis priemonėmis, mažiau ribojančiomis privačias teises ir interesus, tampa arba dideliu iššūkiu įvertinti priimto administracinio teisės akto ar poveikio priemonių teisėtumą, arba tiesiog šios nuostatos nėra vertinamos minėtų kriterijų kontekste, apsiribojant taikomų priemonių ir siekiamų tikslų palyginimu.

⁷ Berger V. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai. 1997. p. 468.

⁸ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia. 2004.

⁹ Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, 1996.

3. PROPORCINGUMO PRINCIPŲ TAIKYMO RAIDA LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO IR LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO PRAKTIKOJE

Proporcingumo principo taikymo nuostatos administracinių teismų jursiprudencijoje minimos vienose iš pirmųjų administracinių teismų konsultacijų: konsultacijoje dėl ATPK 33 straipsnio taikymo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pateikia galimą proporcingumo svorto taikymą, vertinant sankcijos ir pažeidimo santykį. Teismui buvo teiktas klausimas, kaip atskirti sunkesnę administracinę teisės pažeidimą nuo nesunkaus. Šioje konsultacijoje teismas pasisako, jog „administracinėje teisėje galioja principas, kad nuobauda turi būti proporcinga padaryto pažeidimo sunkumui, t.y. jo pavojingumui, todėl ATPK numatytų pažeidimų sunkumas gali būti įvertinamas pagal už juos numatytas sankcijas, t. y. kuo griežtesnė sankcija, tuo sunkesnis (pavojingesnis) yra pažeidimas“¹⁰. Tačiau ši konsultacija negalėtų būti vertinama kaip tinkamas proporcingumo principo taikymo pavyzdys. Šioje teismo konsultacijoje pateikiama inversija administracinio proporcingumo principo sąvokai; proporcingumo principas administracinėje teisėje apibrėžia kriterijus, kuriais remiantis administravimo subjektas nustato asmens atžvilgiu taikomą sankciją ir jos dydį, o ne suteikia galimybę vertinti padaryto pažeidimo sunkumą pagal įstatymu įtvirtintas sankcijas, kaip šioje konsultacijoje aiškina teismas.

Proporcingumo principas taip pat buvo taikytas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo administracinėje byloje Nr. I⁷-17/2002 dėl Pataisos darbų įstaigų vidaus tvarkos taisyklių 146 punkto teisėtumo¹¹. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo proporcingumo principo laikymosi privalomumą, sprendžiant nuosavybės teisių ribojimo ir tokio ribojimo teisinio mechanizmo klausimą. Iš esmės šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarime¹² išdėstyta pozicija ir argumentais; proporcingumo principas pristatomas kaip vienas iš svarbiausių kriterijų, kuriuo remiantis teismai gali vertinti ir tuo pačiu kontroliuoti valstybės ir jos institucijų taikomas priemones, susijusias su privačių asmenų nuosavybės teisių ribojimu.

Proporcingumo principą vertindamas kaip priemonę, leidžiančią „taikyti tik demokratinėje visuomenėje būtinus ribojimus“¹³, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas jį taiko

¹⁰ Administracinių teismų praktika Nr. 2, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>, [aplankyta 2010-06-12].

¹¹ Administracinių teismų praktika Nr. 3, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>, [aplankyta 2010-06-12].

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio 1 dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio 1 bei 2 dalių, 45 straipsnio ir 46 straipsnio 2 bei 3 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 25-630.

¹³ LVAT 2003 m. spalio 17 d. nutartis, administracinė byla Nr. A¹²-801/2003.

vertindamas administracinės nuobaudos skyrimo pagrįstumą, reikalavimus dėl išėtinės kompensacijos ar pensijos priteisimo, klausimus, susijusius su reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymu¹⁴, ir tuos, kurių pagrindas yra privataus intereso ir viešo intereso konfliktas. 2003 m. Vyriausiojo administracinio teismo bylose išlieka ir iki šiol galiojusi taisyklė – ten, kur minimas proporcingumo principas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas remiasi Konstitucinio Teismo sprendimų nuostatomis, kuriose savo ruožtu teikiamos nuorodos į Europos Žmogaus Teisių Teismo išvadas.

Paminėtina 2003 m. gruodžio 4 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis¹⁵. Šioje byloje teismas, remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Konstitucinio Teismo nuostatomis, proporcingumo principu vadovavosi sprenddamas klausimą dėl vairuotojo pažymėjimo atėmimo ir laikino leidimo vairuoti išdavimo asmeniui. Tačiau ši byla išskirtina tuo, kad joje ne tik minimas proporcingumo principas, bet ir yra apibrėžiami vertinimo kriterijai, kuriais remiantis teismas teikia išvadą, kad proporcingumo principas buvo pažeistas. Teismas pasisako, kad proporcingumo principo pažeidimą galima konstatuoti, jei siekiamo tikslo galima buvo pasiekti ir asmeniui netaikant ginčijamų prievartinio pobūdžio priemonių. Šiuo atveju teismas vertino, kad „vairuotojo pažymėjimo paėmimas neturėjo įtakos nei greitesniam įvykio aplinkybių ištyrimui, nei įrodymui, nei proceso dalyvių dalyvavimo užtikrinimui“, o tai lėmė pastarojo išvadą, kad proporcingumo principas buvo pažeistas.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kilus ginčui dėl religinės bendruomenės registravimo, taip pat rėmėsi proporcingumo principu, teikdamas išvadą, kad pagal įstatymą atsisakymo registruoti religinę bendruomenę pagrindas yra konstatavimas situacijos, jog religinės bendruomenės ar bendrijos veikla pažeidžia žmogaus teises ir laisves arba viešąją tvarką, priešingu atveju, nesant grėsmės šiems objektams įrodymų, teismo teigimu, nėra pagrindo atsisakyti registruoti religinę bendruomenę¹⁶.

Teismas kai kuriais atvejais jau yra linkęs reikalauti, kad privataus asmens atžvilgiu sprendimus priimančys administravimo subjektai, skiriant nuobaudas, argumentuotų paskirtos nuobaudos pobūdį, remiantis proporcingumo principu, pavyzdžiui, sprendžiant ginčą tarp asmens ir Tauragės rajono policijos komisariato dėl priimto nutarimo teisėtumo. Viešosios policijos eismo priežiūros poskyrio nutarime buvo nurodytos atsakomybę sunkinančios aplinkybės, tačiau teismas

¹⁴ LVAT 2003 m. gruodžio 12 d. nutartis, administracinė byla Nr. AS⁷-580-03.

¹⁵ LVAT 2003 m. gruodžio 4 d. nutartis, administracinė byla Nr. N¹²-1580-03.

¹⁶ LVAT 2005 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-96/2005.

pasigedo argumentų dėl nuobaudos parinkimo. Tokių argumentų dėl nuobaudos rūšies parinkimo nebuvimą nuobaudos skyrimo metu teismas vertino kaip procesinį trūkumą¹⁷.

Esminis administracinių teismų praktikos bruožas – proporcingumo principas dažniausiai taikytinas įvertinti skiriamų nuobaudų administracinėse bylose pagrįstumą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nagrinėdamas bylas dėl nuobaudos sušvelninimo yra įtvirtinęs praktiką, kad administracinė nuobauda, remiantis ATPK 30¹ straipsnyje nustatytais taisyklėmis, gali būti švelninama tik ypatingais¹⁸ ir išimtiniais atvejais¹⁹. Tačiau jeigu paskirta nuobauda yra neproporcinga ir taikytos priemonės nepagrįstai suvaržo asmens teises (pvz. nuosavybės teises), tokių priemonių taikymo klausimas turi būti pagrįstas proporcingumo principu, priešingu atveju, taikytos priemonės turi būti panaikintos, arba pakeistos proporcingomis, tokiu būdu užtikrinant tinkamą privataus asmens teisių įgyvendinimą; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas tokiu būdu yra panaikinęs apylinkės teismo sprendimą dalyje, dėl priverstinai nuvežto automobilio grąžinimo tik po to, kai bus sumokėta paskirta bauda, ir turtas buvo grąžintas teisėtam valdytojui²⁰.

Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui svarų pagrindą taikyti proporcingumo principą teikia Konstitucinio Teismo nutarimai ir juose išdėstyti argumentai, todėl, kalbant apie proporcingumo principo taikymą administraciniuose teismuose, tenka atsižvelgti į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktiką.

Konstitucinis Teismas proporcingumo principu vadovojasi daugelyje bylų, kuriose yra vertinami administraciniai teisiniai santykiai. Proporcengumo principas dažniau yra taikomas tuose Konstitucinio Teismo nutarimuose, kurių procesas buvo pradėtas administracinių teismų, o ne bendrosios kompetencijos teismų ar kitų šių teisę turinčių subjektų pareiškimu. Tai leidžia daryti išvadą, kad į šį principą Konstitucinis Teismas žiūri kaip į svarbų įrankį, kuriuo gali būti sprendžiami administracinės teisės pobūdžio ginčai.

Tuo tarpu, vertinant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, verta pabrėžti, kad tiek Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, tiek Lietuvos apygardų administraciniai teismai yra labai aktyvūs kreipiantis dėl teisės aktų konstitucingumo klausimo į Konstitucinį Teismą. Santykis tarp visų Konstitucinio Teismo priimtų nutarimų ir nutarimų, priimtų bylose pagal administracinio teismo prašymą, rodo administracinių teismų didelį aktyvumą. O parengti prašymą Konstituciniam Teismui, suabejojus teisės akto konstitucingumu, ir pateikti pagrįstus motyvus, vertintina kaip ne mažiau svarbus veiksmas nei paties nutarimo dėl teisės akto konstitucingumo priėmimas²¹.

¹⁷ LVAT 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 9-79-04 (K – 28.4, 34).

¹⁸ LVAT 2007 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹⁷ 103/2007.

¹⁹ LVAT 2007 m. rugpjūčio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹ – 1396/2007.

²⁰ LVAT 2010 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶³ – 617/2010.

²¹ Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai. Justitia, 2004, Nr. 6 (54).

Didelę reikšmę proporcingumo principo taikymui administracinėse bylose turėjo 2001 m. spalio 2 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas²², ir jame išdėstytos esminės nuostatos, vėliau tapusios teismų praktikos formavimosi pagrindu. Šioje byloje buvo spęsta tuo metu galiojusios Lietuvos Respublikos ATPK 269 straipsnio 4 dalies nuostatos atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Šiame nutarime, konstatuojant proporcingumo principo pažeidimą, gan detalai apibrėžiamos šio principo taikymo sąlygos ir išvadų motyvai dėl konstitucingumo abejones sukėlusio administracinės teisės akto. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymo leidėjas privalo laikytis konstitucinių principų. Konstitucinis Teismas pakartotoje 2000 m. gruodžio 6 d. nutarime²³ pabrėžtą nuostatą, „kad tarp siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų, turi būti teisinga pusiausvyra (proporcija). Šie principai neleidžia nustatyti už teisės pažeidimus tokių nuobaudų, kurios būtų akivaizdžiai neproporcingos teisės pažeidimui ir siekiamam tikslui“. Konstitucinis Teismas nutarė, kad ši Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostata – jeigu priimamas nutarimas skirti administracinę baudą, o vairuotojui, kol bus sumokėta paskirta bauda, negražinamas vairuotojo pažymėjimas – prieštarauja proporcingumo principui. Prieštaravimas proporcingumo principui nutarime buvo pagrindas minėtą nuostatą vertinti ir kaip prieštaraujančią teisinės valstybės principui. Konstitucinio Teismo nuostatos šiame nutarime iš esmės analogiškai atitinka jau minėtas Europos Tarybos rekomendacijas dėl administracinių nuobaudų vertinimo proporcingumo principo atžvilgiu:

- poveikio priemonė turi būti proporcinga teisės pažeidimui;
- poveikio priemonė turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus;
- poveikio priemonė asmens neturi varžyti akivaizdžiai labiau nei reikia šiems tikslams pasiekti.

Nors Konstitucinio Teismo nutarime svarbiausioji dalis yra skiriama įstatymu nustatytų atsakomybės priemonių vertinimui, tačiau jame nedviprasmiškai minima, kad šios nuostatos taikytinos ne tik įstatymu nustatant atsakomybę, bet ir „ją įgyvendinant“. Todėl galima daryti išvadą, kad Konstitucinio Teismo išvados taikytinos ne tik įstatymų leidėjui kaip subjektui, bet ir asmeniui – administravimo subjektui, taikančiam administracinės atsakomybės priemones.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001. Nr.85-2977.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr.105-3318.

Europos Tarybos 2003 m. gruodį surengtos konferencijos pateiktose išvadose²⁴ proporcingumo principas minimas tarp kitų esminių principų, kuriais yra įpareigojami vadovautis gero administravimo (the good administration, une bonne administration) statusą siekiantys išsaugoti (ar įgyti) valstybių narių administravimo subjektai. Išvadoje minimas 2000 m. gruodžio 7 d. Nicoje pasirašytos Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija)²⁵ (The Charter of Fundamental Rights of European Union, Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne) 41 straipsnis, apibrėžiantis gero administravimo sąlygas. Išvadoje pažymima, kad šiuo metu nacionaliniai teismai, remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, bylose sprendžiant ginčus tarp asmens ir valdžios institucijų yra tinkamai įvaldę principus, kuriais remiantis apibrėžiamas geras administravimas. Todėl reikalavimai, susiję su esminių principų įgyvendinimu, taip pat ir su proporcingumo principu, didžia dalimi tenka administracinių struktūrų veiklai.

Kalbant apie proporcingumo principą administracinėje teisėje tenka išskirti dvi šio principo įgyvendinimo sritis:

- proporcingumo principo įgyvendinimas valstybės valdžios institucijai (viešojo administravimo subjektui) priimant sprendimą privataus asmens atžvilgiu; taikant administracinio poveikio priemones.

- priimto viešojo administravimo subjekto sprendimo ar poveikio priemonės teisėtumo ir pagrįstumo vertinimas, teisminiame procese remiantis proporcingumo principu.

Proporcingumo principo taikymas yra ne tik teismų, bet ir administravimo subjektų, priimančių sprendimus privataus asmens atžvilgiu, klausimas. Šiuo atveju teismams tenka ne proporcingumo principo „taikymo“ vaidmuo, o jau administravimo subjekto sprendimo metu pritaikyto principo „teisėtumo vertinimo“ uždavinys, kai taikymo funkciją, priimdami sprendimą, jau yra atlikę administravimo subjektai.

Tačiau, reikėtų pažymėti, kad net ir tobulas proporcingumo principo taikymas teismuose, sprendžiant ginčus tarp privačių asmenų ir valstybės valdžios institucijų (ar kitų administravimo subjektų), negali išpildyti šio principo įgyvendinimo sąlygos administracinėje teisinėje sistemoje. Tam būtina ugdyti gero administravimo tradicijas puoselėjančias administravimo struktūras, kurios savo veikloje šį principą taikytų tiesiogiai, šio principo taikymo teisėtumą paliekant spręsti (administraciniams) teismams. Tik esant visai proporcingumo principo taikymo grandžiai – nuo

²⁴ The right to good administration, European Conference, organized by the Council of Europe in collaboration with the Ministry of the Interior and of Public Administration of Poland and the Office of the Ombudsman of Poland, Conclusions, Warsaw (Poland), 4-5 December 2003, <http://www.coe.int/T/E/Legal%5Faffairs/Legal%5Fco%2Doperation/Administrative%5Fflaw%5Fand%5Fjustice/Conferences/Conclusions%20Warsaw%20Conference%202003%20E.asp#TopOfPage>, [aplankyta 2005-02-12].

²⁵ The Charter of Fundamental Rights of the European Union, http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm [aplankyta 2005-02-13].

administravimo subjekto, priimančio sprendimą, iki paskutinės instancijos teismo sprendimo pastaruoju klausimu – yra galimas tinkamas šio principo įgyvendinimas ir plėtojimas, sudarantis sąlygas vystytis geram administravimui ir demokratinei visuomenei.

4. PROPORCINGUMO PRINCIPŲ TAIKYMAS IR ADMINISTRACINĖS DISKRECIJOS ĮGYVENDINIMAS

Proporcingumo principo taikymas administracinėje teisėje yra susijęs su (administracine) diskrecija (lot. discretio). Taikomos administracinės poveikio priemonės proporcingumo vertinimas galimas administravimo subjektui savo veiksmais įgyvendinant diskrecijos teisę (discretionary powers, pouvoir discrétionnaire). Todėl šių dviejų doktrinų įgyvendinimas yra paraleliai susijęs, jų taikymo sėkmė priklauso viena nuo kitos.

Anglų kalbos žodis discretion lietuvių kalba reiškia „veiksmų laisvę, nuožiūrą“, tačiau jis taip pat reiškia ir „diskretiškumą, taktiškumą“; sąvoka to act with discretion reiškia „protingai elgtis“²⁶. Prancūzų kalbos žodis une discrétion lietuvių kalba reiškia „santūrumą, korektiškumą“, sąvoka être à la discrétion de qn reiškia „visiškai priklausyti nuo ko, būti kieno valdžioje“²⁷.

Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacijoje Nr. R (80) 2²⁸ diskrecijos teisė (discretionary power) yra apibrėžiama kaip tam tikra sprendimą priimančio administravimo subjekto veiksmų laisvė (latitude), kurios pagrindu pastarasis gali pasirinkti vieną iš priimtinausių teisėtų sprendimų.

Valstybės valdžios institucijai įgyvendinant diskrecijos teisę, kyla poveikio privataus asmens interesams, teisėms ir laisvėms vertinimo klausimas; ar šios teisės įgyvendinimas negali turėti neigiamo poveikio šioms vertybėms?

Kai naudojantis diskrecijos teise tarp individo ir visuomenės interesų iškyla suderinamumo klausimas, proporcingumo principas tampa pagrindu, kuriuo remiantis administravimo subjektas gali priimti sprendimą. Kai sprendimą priimančiam administravimo subjektui paliekama pasirinkimo laisvė, proporcingumo principas tampa svertu, priimant sprendimą neperžengti teisės normų nustatytų ribų. Taikant proporcingumo principą, naudojantis administracine diskrecija, sudaroma galimybė išvengti žmogaus teisių pažeidimų. Todėl teismui susiduriant su diskrecinių

²⁶ Anglonas. B. Piesarsko anglų–lietuvių kalbų kompiuterinis žodynas. UAB „Fotonija“. 2005.

²⁷ Prancūzų–lietuvių kalbų žodynas. A. Juškienė, M. Katilienė, K. Kaziūnienė. Mokslas. 1976. P. 285.

²⁸ Recommendation No. R (80) 2, Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies), [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage), [aplankyta 2009-07-28].

galių panaudojimu, proporcingumo principas tampa naudinga priemone, vertinant šio veiksmo teisėtumą²⁹.

Minėtoje Rekomendacijoje Nr. (80) 2 diskrecijos teisėtumo vertinimo klausimas priskiriamas teismų kompetencijai.

Jungtinių Tautų vystymo programos (JTVP) eksperto Daniel A. Bilak parengtoje Lietuvos administracinės justicijos sistemos būklės tyrimo ataskaitoje „Administracinė justicija Lietuvoje“ buvo pabrėžta, kad administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimas Lietuvos teismuose nėra dažnai sprendžiamas, paprastai apsiribojama tik patikrinimu, ar viešojo administravimo institucija veikė savo kompetencijos ribose³⁰. Šioje ataskaitoje Lietuvoje veikiančys administraciniai teismai vertinami kaip pasyviai sprendžiantys diskrecijos įgyvendinimo klausimą. Tokia ne itin stipri administracinių teismų pozicija diskrecijos vertinimo atžvilgiu gali būti grindžiama ir teisės aktuose neapibrėžtomis diskrecinės galios naudojimo ribomis (nagrinėjamu atveju – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme)³¹. Tai, kad administracinės diskrecijos įgyvendinimą reglamentuojantys principai galėtų būti įtvirtinti Lietuvos administracinio proceso kodekse ar Viešojo administravimo įstatyme, galėtų būti vertintina kaip administracinės diskrecijos įgyvendinimo problemą sprendžianti sąlyga³².

Administraciniuose teismuose vengiant spręsti diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimą, ribojamos ir galimybės apimti ar bent jau paliesti proporcingumo principo taikymo vertinimo klausimą. Toks Jungtinių Tautų eksperto išvadų dėl administracinės diskrecijos situacijos Lietuvoje pateikimas gali būti paraleliai sietinas ir su proporcingumo principo įgyvendinimu (nors tiesiogiai apie šio principo įgyvendinimą išvadoje „Administracinė justicija Lietuvoje“ autorius neužsimena). Kalbant apie administracinės diskrecijos ir proporcingumo principo sąsajas, tenka daryti išvadą, kad jei teismuose nėra tradicijos spręsti diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimą, nukenčia ir proporcingumo principo taikymo bei aiškinimo teismų praktikos formavimas.

5. PROPORCINGUMO PRINCIPAS LIETUVOS ĮSTATYMUOSE

Ieškant priežasčių, kodėl proporcingumo principas Lietuvos teismuose, sprendžiant ginčus tarp privataus asmens ir valstybės valdžios institucijų, nėra pakankamai dažnai taikomas, dėmesį pirmiausia verta atkreipti į įstatymus, reglamentuojančius pastarųjų veiklą.

²⁹ Rousset M., Rousset O. Droit administratif II. Le contentieux administratif, 2^e édition, Presses Universitaires de Grenoble, 2004. P. 125–134.

³⁰ Bilak A. D. Administracinė justicija Lietuvoje (Vertinimas). Vilnius. UNDP. 2003. p. 22.

³¹ Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija, 2002, 32 (24), P. 54–64.

³² Linkevičiūtė I. Administracinė diskrecija. Justitia. 2004. Nr. 2 (50). p. 51–57.

Proporcingumo principas nėra minimas šiuo metu galiojančiame ATPK, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme.

Šią spragą iš dalies kompensuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas³³, kurio viename iš straipsnių apibrėžiami viešojo administravimo principai.

A. Andruškevičius šiame įstatyme pateiktą viešojo administravimo principų sąrašą skirsto į dvi grupes: labiau sietinus su žmogaus teisėmis (jiems priskiria įstatymų viršenybės, objektyvumo, proporcingumo principus) ir labiau sietinus su administravimo kokybe (nepiktnaudžiavimas valdžia, tarnybinis bendradarbiavimas, subsidiarumas)³⁴. Tokiu būdu proporcingumo principas, kaip tiesiogiai susijęs su žmogaus teisėmis, tarp įstatymo viršenybės principo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo principų Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme buvo įvardintas kaip „demokratinio valstybės administravimo principas“. Proporcingumo principas minimas šio įstatymo³⁵ (nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d.) 3 straipsnio 3 punkte³⁶.

Įstatymo leidėjo pateiktas įstatymo viršenybės, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo, efektyvumo, subsidiarumo principų ne tik įvardinimas, bet ir kiekvieno iš straipsnyje nurodytų principų sąvokos apibrėžimas yra vertintinas kaip pozityvus reiškinys, įgalinantis viešojo administravimo subjektus tiksliai ir tinkamai vertinti savo veiklą vidaus organizavimo ir išorinės administracinės veiklos srityje.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme proporcingumo principas, tarp kitų principų (įstatymo viršenybės, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, subsidiarumo ir kt.), kuriais privalo vadovautis viešojo administravimo subjektai, apibrėžiamas kaip reiškiantis, kad administracinio sprendimo mastas ir griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Įstatyme vienareikšmiškai nustatyta, kad šis principas reiškia, jog administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus. Tokiu būdu apibrėžiama tik viena iš proporcingumo principo sudėtinių dalių – reikalavimas naudotis tik tomis priemonėmis, kurios atitinka siekiamą tikslą. Tačiau jau minėtos Europos Tarybos rekomendacinės nuostatos įvardina ir kitą proporcingumo principo apimties dalį – reikalavimą, naudojant siekiamus

³³ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945.

³⁴ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai. Teisinės informacijos centras, 2004. Vilnius. P. 196.

³⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736. Valstybės žinios. 2006-07-14. Nr. 77-2975.

³⁶ Ankstesnėse Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo redakcijose šis administracinės teisės principas buvo vadinamas „proporcionalumo“ principu. Tačiau sąvoką principle of proportionality į lietuvių kalbą tiksliau versti proporcingumo principas. Anglų-lietuvių kalbos žodynuose žodis proportionality į lietuvių kalbą verčiamas kaip proporcingumas. Prancūzų kalbos žodis proportionnalité į lietuvių kalbą taip pat verčiamas kaip proporcingumas.

tikslus atitinkančias priemones, išvengti nereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų apribojimo (avoid unnecessary interference with the rights and interests of private persons)³⁷. Toks proporcingumo principo apibrėžimas Viešojo administravimo įstatyme, palyginti su jau aptartomis proporcingumo principo sąvokos nuostatomis, vertintinas kaip ne visai išsamus, kadangi, nurodant reikalavimą taikomai priemonei atitikti siekiamą tikslą, pamiršamas itin svarbus proporcingumo principo elementas – reikalavimas išlaikyti balansą tarp viešo ir privataus intereso taip, kad nebūtų be reikalo suvaržytos privataus asmens teisės ir pažeisti privatūs interesai.

Toks, galima sakyti, vos apčiuopiamas, tik pusę visos proporcingumo principo esmės apimantis šio administracinės teisės principo apibrėžimas Viešojo administravimo įstatyme tarnauja šiandieninei valstybės valdžios institucijų priimamų sprendimų teisėtumo vertinimo situacijai – praktinis ir visapusiškas proporcingumo principo įgyvendinimas viešojo administravimo srityje, taip pat ir jo vertinimas teismuose, nėra išsamus. Todėl, kalbant apie Viešojo administravimo įstatyme minimą proporcingumo principą kaip labiau sietiną su žmogaus teisių įgyvendinimu³⁸, o ne su administravimo kokybe, tenka svarstyti poreikį tikslinti šios sąvokos apibrėžimą įstatyme.

Būtų tikslinga Viešojo administravimo įstatyme nustatant ir apibrėžiant principus, kuriais savo veikloje vadovaujasi viešojo administravimo subjektai, proporcingumo principo sąvoką įvardinti ne tik kaip principą, reiškiantį, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus, bet kad ir priemonės, kurių imtasi, užtikrintų tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, kad būtų išvengta nereikalingo asmenų teisių ir interesų ribojimo.

Tačiau, kol tai nėra atlikta įstatymo leidžiamosios valdžios, lieka tikėtis, kad bendrosios kompetencijos ir administraciniai teismai, vertindami valstybės valdžios institucijų priimamų sprendimų teisėtumą, remiantis proporcingumo principu, vertins ne tik tai, ar buvo taikytos priemonės, kurios atitinka siekiamus tikslus, bet ir tai, ar priemonės, kurių buvo imtasi, užtikrina tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, kad būtų išvengta nereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų ribojimo.

IŠVADOS

Net ir tobulas proporcingumo principo taikymas teismuose, sprendžiant ginčus tarp privačių asmenų ir valstybės valdžios institucijų (ar kitų administravimo subjektų), negali išpildyti šio principo įgyvendinimo sąlygos administracinėje teisinėje sistemoje. Tam būtina ugdyti gero

³⁷ Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. 1996. P. 20.

³⁸ Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2004. p. 196.

administravimo tradicijas puoselėjančias administravimo struktūras, kurios savo veikloje šį principą taikytų tiesiogiai, šio principo taikymo teisėtumą paliekant spręsti (administraciniams) teismams.

Kai naudojantis diskrecijos teise tarp individo ir visuomenės interesų iškyla suderinamumo klausimas, proporcingumo principas tampa pagrindu, kuriuo remiantis administravimo subjektas gali priimti sprendimą. Kai sprendimą priimančiam administravimo subjektui paliekama pasirinkimo laisvė, proporcingumo principas tampa svertu, priimant sprendimą neperžengti teisės normų nustatytų ribų. Taikant proporcingumo principą, naudojantis administracine diskrecija, sudaroma galimybė išvengti žmogaus teisių pažeidimų. Todėl teismui susiduriant su diskrecinių galių panaudojimu, proporcingumo principas tampa naudinga priemone, vertinant šio veiksmo teisėtumą.

Proporcingumo principo taikymo kriterijai turi apimti ne tik vertinimą, kad taikytos priemonės atitinka siekiamus tikslus, ar teisių ribojimas atitinka įstatymų leidejo nurodytus tikslus, bet ir tai, ar tikslas negali (ar negalėjo) būti pasiektas kitomis priemonėmis, mažiau ribojančiomis privataus asmens teises ir interesus. Tik įgyvendinant šio pilnaverčio proporcingumo principo kriterijaus taikymą būtų užtikrinama viešųjų ir privačių asmenų interesų pusiausvyra, ir būtų išvengta bereikalingo ir nepagrįsto privačių asmenų teisių ir interesų ribojimo.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. The Charter of Fundamental Rights of the European Union, http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 1995-05-16. Nr. 40-987.
3. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945.
4. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736. Valstybės žinios. 2006-07-14. Nr. 77-2975.

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1996. Nr. 25-630.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2000. Nr.105-3318.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001-07-18, Nr. 62-2276, atitaisymas – 2001-10-10, Nr.86.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001. Nr.85-2977.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 28-1003.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5057.

7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004-12-18. Nr. 181-6708.2004-12-29. Nr. 186.
8. Administracinių teismų praktika Nr. 2, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>
9. Administracinių teismų praktika Nr. 3, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>
10. LVAT 2003 m. spalio 17 d. nutartis, administracinė byla Nr. A¹²-801/2003.
11. LVAT 2003 m. gruodžio 4 d. nutartis, administracinė byla Nr. N¹²-1580-03.
12. LVAT 2003 m. gruodžio 12 d. nutartis, administracinė byla Nr. AS⁷-580-03.
13. LVAT 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 9-79-04 (K – 28.4, 34).
14. LVAT 2005 m. vasario 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-96/2005.
15. LVAT 2007 m. sausio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹⁷ – 103/2007.
16. LVAT 2007 m. rugpjūčio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹ – 1396/2007.
17. LVAT 2010 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶³ – 617/2010.

Specialioji literatūra ir kiti šaltiniai

1. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai. Teisinės informacijos centras, 2004. Vilnius.
2. Anglonas. B. Piesarsko anglų – lietuvių kalbų kompiuterinis žodynas. UAB „Fotonija“. 2005.
3. Berger V. Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Vilnius: Pradai. 1997.
4. Bilak A. D. Administracinė justicija Lietuvoje (Vertinimas). Vilnius. UNDP. 2003. P. 22.
5. Kūris E. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai. Justitia, 2004, Nr. 6 (54).
6. Linkevičiūtė I. Administracinė diskrecija. Justitia. 2004. Nr. 2 (50).
7. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. 1996.
8. Prancūzų–lietuvių kalbų žodynas. A. Juškienė, M. Katilienė, K. Kaziūnienė. Mokslas. 1976.
9. Recommendation No. R (80) 2, Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies), [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage), [aplankyta 2009-07-28].
10. Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of administrative Authorities, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Resolution\(77\)31.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp)
11. Rousset M., Rousset O. Droit administratif II. Le contentieux administratif, 2^e édition, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.
12. The right to good administration, European Conference, organized by the Council of Europe in collaboration with the Ministry of the Interior and of Public Administration of Poland and the Office of the Ombudsman of Poland, Conclusions, Warsaw (Poland), 4-5 December 2003, <http://www.coe.int/T/E/Legal%5Faffairs/Legal%5Fco%2Doperation/Administrative%5Flaw%5Fand%5Fjustice/Conferences/Conclusions%20Warsaw%20Conference%202003%20E.asp#TopOfPage>
13. Urmonas A., Pranevičienė B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija, 2002, 32 (24).
14. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia. 2004.

THE MEANING OF THE PROPORTIONALITY PRINCIPLE IN THE USE OF ADMINISTRATIVE SANCTION

Aušra Kargaudienė*, Linas Meškys**
Vytautas Magnus university, Lithuania

Summary

The principles of administrative law, when the national courts are dealing with the disputes between private persons and government institutions, is becoming an essential tool with an eye to assess the legality of the accredited decision or used administrative sanction. This article presents the principle of proportionality, which is regarded as one of the most important principles of administrative law in modern democratic society, the characteristics of use of it in Lithuania, the evolution of use and the features of this principle, discusses the importance of the role of administrative courts in using administrative law principles, overviews the Lithuanian Constitutional Court's jurisprudence and the practice of the Lithuanian Supreme Administrative Court. The proportionality principle is presented in the article as coming from the legality principle, which determines its role and unique position in contemporary Lithuanian system of administrative law. The authors of the article note at the end that even a perfect use of the proportionality principle in courts in dealing with the disputes between private persons and government institutions can not meet the implementing conditions of this principle in the administrative legal system. This requires the development of administrative structures that fosters the traditions of good administration and would apply this principle directly in their work, leaving to decide the legality of this principle to (administrative) courts. The article concludes that when in using the right of discretion between the individual and the public interests there is the issue of compatibility, the proportionality principle becomes the basis on which the administrative subject may make a decision. When the open option is left for the administrative subject that receives the decision, the proportionality principle becomes a lever for making the decision not to transgress the limits set by the rules of law. It is made the opportunity to avoid the violations of human rights by applying the proportionality principle and by using the administrative discretion. The criterion of applying the proportionality principle should include whether the goal can not (or could not) be achieved by other means, less restricting the rights and interests of the individual. Only by implementing the use of the full-fledged proportionality principle would be ensured the balance of public and private interests and avoided unnecessary and unreasonable restriction of individual rights and interests.

Keywords: principle of proportionality, good administration, administrative discretion, administrative sanctions.

Aušra Kargaudienė* Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinio proceso teisė, konstitucinė teisė.

Ausra Kargaudiene* Vytautas Magnus University, Faculty of Law, Department of Public Law, assistant professor. Research interests: administrative law, administrative process law, constitutional law.

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

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