

PROPORCINGUMO PRINCIPAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE (Taikymo praktika Lietuvos teismuose)

Doktorantė Aušra Kargaudienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas ausra.ausra@gmail.com

Pateikta 2005 m. liepos 1 d.

Parengta spausdinti 2005 m. lapkričio 28 d.

Pagrindinės sąvokos: proporcingumo principas, diskrecija, viešojo administravimo subjektas, geras administravimas, viešasis administravimas.

S a n t r a u k a

Straipsnyje atskleidžiama proporcingumo principo samprata, aptariama proporcingumo principo vieta administracinėje teisėje.

Pirmoje straipsnio dalyje aptariama proporcingumo principo sąvoka administracinėje teisėje, supažindinama su šio administracinės teisės principo kilmė. Trumpai pristatoma proporcingumo principo sąvoka, taikymo ypatumai Vokietijos administracinėje teisėje. Aptariamos Europos Tarybos rekomendacijos valstybėms narėms dėl proporcingumo principo taikymo privataus asmens ir viešojo administravimo institucijų santykiuose.

Aptariama proporcingumo principo, kylančio iš teisėtumo principo, vieta Lietuvos administracinės teisės sistemoje. Didelė straipsnio dalis skiriama Lietuvos teismų vaidmens apžvalgai proporcingumo principo taikymo procese. Straipsnyje pateikiamos pastarųjų metų Konstitucinio Teismo ir Vyriausiojo administracinio teismo sprendimų ir nutarimų analizės išvados, vertinančios proporcingumo principo taikymą teismų praktikoje.

Kalbant apie proporcingumo principo vietą administracinėje teisėje išskirtinos dvi šio principo įgyvendinimo sritys: proporcingumo principo taikymas viešojo administravimo subjektui priimant sprendimą dėl privataus asmens ir priimto sprendimo teisėtumo vertinimas teisminiame procese remiantis šiuo principu.

Proporcingumo principo sąvoka ir kilmė

Demokratinėse valstybėse, kurių valdyme turi teisę ir galimybę dalyvauti kiekvienas pilietis, veikiančių valdžios institucijų administravimo veikla privalo atitikti proporcingumo reikalavimą [1, p. 232].

Akivaizdu, kad administravimo subjektų įsikišimas į asmens gyvenimą ir tam tikrų prievartos priemonių taikymas šio proceso metu yra ribojamas ir varžomas. Todėl, kalbėdami apie suvaržymų ir apribojimų laipsnį, susiduriame su vienu iš esminių administracinės teisės principų – proporcingumo principu.

Proporcingumo principas (*principle of proportionality, principe de proportionnalité*) administracinėje teisėje reiškia, kad taikomos administracinės priemonės negali būti drastiškesnės ir griežtesnės, nei būtina norimam tikslui pasiekti. Tai – ne tik administracinės teisės principas, kuriuo turi būti vadovaujasi administracinio akto ar sprendimo priėmimo metu, bet ir svarbus teismo įrankis, kuriuo vertinamas priimto sprendimo ar administracinio akto teisėtumas ir pagrįstumas.

Šio principo taikymas ir įgyvendinimas šiandien siejamas su Europos Sąjungos teise. Be abejonės, Europos Sąjungos teisė, Europos Teisingumo Teismo praktika turi svarios reikšmės aiškinantis šio principo taikymo ir įgyvendinimo klausimus¹. Tačiau šis principas taikytas Vakarų Europos teisėje daug anksčiau, nei sukurta Europos Sąjunga.

Proporcingumo principas Vokietijos administracinėje teisėje

Manoma, kad proporcingumo principas pradėtas taikyti Vokietijoje. XIX a. pabaigoje šis principas tapo viena iš policijos teisės doktrinų, vėliau buvo plačiau taikomas administracinėje teisėje, ilgainiui tapo ir vienu iš konstitucinės teisės principų [2]. Vokietijos administracinėje teisėje proporcingumo principas vertinamas kaip nerašytas konstitucinis principas, kuriuo savo veikloje privalo vadovautis visi administravimo subjektai priimdami sprendimus arba veikdami asmens atžvilgiu; šiuo atveju kiekvienas administracinės valdžios įsikišimas ar santykis su asmens teisėmis ir laisvėmis turi atitikti būtinas tris sąlygas [3, p. 84]:

pirma, asmeniui taikoma priemonė turi būti pagrįsta administravimo subjekto nustatytomis (statutinėmis) teisėmis: t. y. administravimo subjektas gali imtis tik tokių priemonių, kurias taikyti jam leidžia įstatymas;

antra, asmens teisių ir laisvių suvaržymas turi būti būtinas ir neišvengiamas. Ši sąlyga būtų pažeista, jei būtų nustatyta, kad buvo galima pasirinkti panašią, bet mažiau asmens teises ir laisves apsunkinančią priemonę;

trečia, priemonė turi būti adekvati, tolygi bei atitikti siekiamą tikslą (būti jam proporcinga), t. y. priemonė neturi sukelti žalos ir būti neproporcinga siekiamam tikslui.

Proporcingumo principo taikymas. Teismų vaidmens vieta šio principo taikyme

Proporcingumo doktrina nėra naujiena – ja administracinius ginčus sprendžiančiuose teismuose vadovaujamasi daugelyje Vakarų Europos valstybių. Iš esmės šiandien šio principo laikomasi taip, kaip jis yra suprantamas Europos Sąjungos teisėje ir taikomas Europos Teisingumo Teisme.

Nežiūrint to, kad daugelyje Vakarų Europos valstybių šio principo įgyvendinimas siejamas su Europos Sąjungos teisės tiesioginiu taikymu, jis sietinas ir su Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, kurioje proporcingumo principas taip pat svarbus ginčų sprendimo metu. Europos Žmogaus Teisių Teismas dažnai taiko šį principą, remdamasis 1 Protokolu, Konvencijos 8–11, 14, 15, 17, 18 straipsniais. Kaip pavyzdį būtų galima paminėti Konvencijos 10 straipsnį, kuriame kalbama apie asmens teisę gauti ir skleisti informaciją ir idėjas „valdžios pareigūnų netrukdomam ir nepaisant valstybės sienų“. Nors šiame straipsnyje proporcingumo principas neapibrėžtas, tai netrukdo Europos Žmogaus Teisių Teismui remtis proporcingumo principu, sprendžiant ginčus, susijusius su minėtame straipsnyje numatytais teisėmis ir jų apribojimais [4, p. 468].

Taigi nacionaliniai teismai gali savo praktikoje remtis tiek Europos Žmogaus Teisių Teismo, tiek Europos Teisingumo Teismo sprendimų nuostatomis. Lietuvoje proporcingumo principo taikymas dažniau remiasi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, o ne Europos Teisingumo Teismo vykdoma praktika. Dažniausiai proporcingumo principą taikantis Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija, kaip teisės aiškinimo šaltinis, yra aktuali ir teisės aiškinimui bei taikymui [5].

Būtų klaidinga šio principo taikymą Lietuvoje sieti tik su įstojimo į Europos Sąjungą faktu, taip pateisinant menką principo taikymo praktiką Lietuvos administraciniuose teismuose iki 2004 m. gegužės 1 d. Valstybės narės statuso neturėjimas neturėjo būti vengimo taikyti proporcingumo principą teismų sprendimuose priežastis. Jis, kaip ir daugelis kitų esminių principų, kylančių iš teisėtumo principo (*rule of law*), ir anksčiau turėjo būti taikomas Lietuvos administracinės teisės sistemoje. Europos Taryba dar 1996 m. buvo parengusi rekomendacijas šalims narėms dėl esminių administracinės teisės principų taikymo asmens ir valdžios institucijų santykiuose. Šių principų sąrašė buvo ir proporcingumo principo sąvoka.

¹ Daugiau apie proporcingumo principą žr. T. Tridimas. *The General Principles of EC Law*. – Oxford University Press, 1999, p. 89–162.

Europos Tarybos siūlomos rekomendacijos dėl proporcingumo principo taikymo asmens ir valdžios institucijų santykiuose

Europos Taryba, kurioje Lietuva yra nuo 1993 metų, 1996 metais parengė vadovėlį, pristatantį administracinės teisės principus, taikytinus administravimo institucijų ir asmens santykiuose. (Šis vadovėlis [6] į lietuvių kalbą išverstas ir išleistas 2004 m.). Proporcingumo principas esminių principų sąrašė (*substantive principles*) minimas tarp kitų administracinės teisės principų [7, p. 13–20]. Kad administravimo subjektų taikomos priemonės atitiktų proporcingumo principo reikalavimus, jos turi atitikti šiuos kriterijus:

- taikomos priemonės turi atitikti siekiamus tikslus;
- taikomos priemonės turi išlaikyti balansą tarp viešo ir privataus intereso taip, kad nebūtų be reikalo suvaržytos asmens teisės ir paliesti privatūs interesai.

Lietuvos administraciniai teismai jau seniai galėjo taikyti proporcingumo principą pagal Europos Tarybos rekomendacijas ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką. Deja, šios rekomendacijos nepadarė didesnės įtakos teismams sprendžiant administracinio pobūdžio ginčus, išskyrus Konstitucinio Teismo sprendimus.

Proporcingumo principo taikymas Vyriausajame administraciniame teisme

Šiandien Vyriausiasis administracinis teismas neturi galimybės pasigirti gausia proporcingumo principo praktika.

Proporcingumo principas iki 2002 m. nepaminėtas nei vienoje iš administracinių teismų praktiką formuojančių bylų¹. Tiesa, konsultacijoje dėl Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) 33 straipsnio taikymo Vyriausiasis administracinis teismas pateikia galimą proporcingumo sverto taikymą vertinant sankcijos ir pažeidimo santykį. Teismo klausiama, kaip atskirti sunkesnę administracinę teisės pažeidimą nuo nesunkaus. Konsultacijoje teismas atsako, jog „administracinėje teisėje galioja principas, kad nuobauda turi būti proporcinga padaryto pažeidimo sunkumui, t. y. jo pavojingumui, todėl ATPK numatytų pažeidimų sunkumas gali būti vertinamas pagal už juos numatytas sankcijas, t. y. kuo griežtesnė sankcija, tuo sunkesnis (pavojingesnis) yra pažeidimas“ [8, p. 321]. Tačiau ši konsultacija negali būti proporcingumo principo taikymo pavyzdys. Šioje teismo konsultacijoje pateikiama inversija administracinio proporcingumo principo sąvokai; proporcingumo principas administracinėje teisėje apibrėžia kriterijus, kuriais remdamasis administravimo subjektas nustato asmens atžvilgiu taikomą sankciją bei jos dydį, o ne suteikia galimybę vertinti padaryto pažeidimo sunkumą pagal įstatymu įtvirtintas sankcijas, kaip šioje konsultacijoje aiškina Vyriausiasis administracinis teismas.

Proporcingumo principas taikytas Vyriausiojo administracinio teismo administracinėje byloje Nr. I⁷-17/2002 dėl Pataisos darbų įstaigų vidaus tvarkos taisyklių 146 punkto teisėtumo [9, p. 58–66]. Šioje byloje Vyriausiasis administracinis teismas konstatavo privalomą proporcingumo principo laikymąsi sprendžiant nuosavybės teisių ribojimo ir tokio ribojimo teisinio mechanizmo klausimą. Iš esmės šioje byloje Vyriausiasis administracinis teismas rėmėsi Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarime [10] išdėstyta pozicija ir argumentais, kuris savo ruožtu šiame nutarime rėmėsi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika dėl proporcingumo principo taikymo.

Proporcingumo principo taikymas Vyriausiam administraciniame teisme 2003–2004 metais

Vyriausiasis administracinis teismas kaip priemonę, leidžiančią „taikyti tik demokratinėje visuomenėje būtinus ribojimus“ [11], taiko proporcingumo principą vertindamas administracinės nuobaudos skyrimo pagrįstumą, reikalavimus dėl išeitinės kompensacijos ar pensijos priteisimo, klausimus, susijusius su reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymu [12] ir kitus klausimus, kurių pagrindas yra privataus ir viešo intereso konfliktas. 2003 m. Vyriausiojo administracinio teismo bylose išlieka taisyklė: ten, kur minimas proporcingumo principas, 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. Vyriausiojo administracinio teismo nutartis [13]. Šioje byloje

¹ Buvo analizuojami „Administracinių teismų praktikos“ leidiniai Nr. 1, 2.

teismas, remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Konstitucinio Teismo nuostatomis, vadovosi proporcingumo principu sprenddamas klausimą dėl vairuotojo pažymėjimo atėmimo ir laikino leidimo vairuoti išdavimo. Ši byla išskirtina tuo, kad joje proporcingumo principas yra ne tik minimas, bet ir apibrėžiami vertinimo kriterijai, kuriais remdamasis teismas teikia išvadą, kad proporcingumo principas buvo pažeistas. Teismas teigia, kad proporcingumo principo pažeidimą galima konstatuoti, jei siekiamą tikslą galima buvo pasiekti ir netaikant ginčijamų prievartinio pobūdžio priemonių asmens atžvilgiu. Šiuo atveju teismas vertino, kad „vairuotojo pažymėjimo paėmimas nesąlygojo nei greitesnio įvykio aplinkybių ištyrimo, nei įrodymų bei proceso dalyvių dalyvavimo užtikrinimo“, tai lėmė išvadą, kad proporcingumo principas buvo pažeistas.

2004 m. proporcingumo principas Vyriausiam administraciniame teisme taikytas dažniau. Paminėtinos kelios bylos, kuriose teismas apibrėžia ne tik patį proporcingumo principą, bet ir sąlygas, kurioms esant galima teigti esant šio principo pažeidimą. Tai – UAB „Bitė GSM“, UAB „Omnitel“ ir viešojo administravimo subjekto – Ryšių reguliavimo tarnybos – ginčiuose priimtos nutartys. Šiose nutartyse teismas rėmėsi bendraisiais administracinės teisės principais, taip pat ir proporcingumo bei Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika sprendžiant klausimą dėl ribojimų subjektams, užimantiems vyraujančią padėtį rinkoje. Teismas pabrėžė, kad „kiekvieno ribojimo teisėtumas priklauso nuo to, ar draudžiančios priemonės yra tinkamos ir būtinos teisės akto numatytiems tikslams pasiekti“, kas iš esmės atkartoja proporcingumo principo esminę nuostatą. Subjektams, užimantiems vyraujančią padėtį rinkoje, taikomi apribojimai privalo būti ne tik proporcingi, bet ir motyvuoti, priešingu atveju teismas pripažįsta, kad tokie nemotyvuoti ir neproporcingi (teismas proporcingumą šioje byloje sulyginu su protingumu) apribojimai gali būti vertinami kaip pažeidžiantys subjektų teises. Toks išsamus ir platus proporcingumo principo vertinimas Vyriausiam administraciniame teisme teikia vilčių, jog Viešojo administravimo įstatymo nuostata įgauna realiai įgyvendinamos normos statusą, ir sulauksime išsamių ir pagrįstų teismų motyvų vertinant viešojo administravimo subjektų veiksmų teisėtumą ne tik juridinių (kaip aukščiau minėtose bylose), bet ir privačių asmenų atžvilgiu.

Teismas kai kuriais atvejais jau reikalauja, kad asmens atžvilgiu sprendimus priimančios ir nuobaudas skiriančios administravimo subjektai argumentuotų paskirtos nuobaudos pobūdį, remdamiesi proporcingumo principu, – kaip sprendžiant ginčą dėl Tauragės rajono policijos komisariato priimto nutarimo teisėtumo. Viešosios policijos eismo priežiūros poskyrio nutarime buvo nurodytos atsakomybę sunkinančios aplinkybės, tačiau teismas pasigedo nuobaudos parinkimo argumentų. Toks nuobaudos rūšies parinkimą pagrindžiančių argumentų nebuvimas vertintinas kaip proceso, kuris turėtų vykti „vadovaujantis teisėje egzistuojančiu pažeidimo ir nuobaudos proporcingumo principu“, trūkumas [14].

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

Proporcingumo principo taikymas Konstituciniame Teisme

Viena proporcingumo principo taikymo Konstituciniame Teisme savybė yra ta, kad labai dažnai (ir ne tik bylose, kuriose minimas proporcingumo principas) yra remiamasi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Galima daryti išvadą, kad proporcingumo principą Konstitucinis Teismas taiko veikiamas Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos.

Atlikta 2002–2004 m. priimtų Konstitucinio Teismo nutarimų turinio analizė. Proporcingumo principo taikymo dažnumas skaičiuotas vertinant, ar teismo nutarime remtasi proporcingumo principu, taip pat atsižvelgus į proceso iniciatorių ir ginčo pagrindą. Atlikus paskutiniųjų trejų metų Konstitucinio Teismo nutarimų analizę¹, galima pateikti šias išvadas:

Metai	Priimta nutarimų iš viso	Pareiškėjas – administracinis teismas (visų nutarimų dalis)	Taikytas proporcingumo principas (visi nutarimai)	Taikytas proporcingumo principas (administracinio pobūdžio ginčai)
2002	18	5 (28 %)	5	5
2003	13	8 (61 %)	5	3
2004	12	7 (58 %)	4	3

¹ Atliekant analizę peržiūrėti 2002–2004 m. priimti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai; į apžvalgą nepatenka Konstitucinio Teismo sprendimai ir išvados.

Palyginus su Vyriausioju administraciniu teismu, Konstitucinis Teismas dažniau vadovaujasi proporcingumo principu, dažniausiai taikydamas jį tuose nutarimuose, kurių procesas prasideda administracinių, o ne bendrosios kompetencijos teismų pareiškimu. 2002 m. Konstitucinis Teismas visus administracinio teismo iškeltus klausimus dėl įstatymų konstitucingumo sprendė pagal proporcingumo principą, 2003 m. – trys bylos iš penkių buvo išnagrinėtos remiantis šiuo principu, o 2004 m. – trys bylos iš keturių. Tai leidžia daryti išvadą, kad į šį principą Konstitucinis Teismas žiūri kaip į svarbų įrankį, kuriuo gali būti sprendžiami administracinio pobūdžio ginčai. Nors tokia praktika yra pavyzdys administracinius ginčus nagrinėjantiems teismams, tačiau šandien tai neturi didesnės įtakos administracinių teismų praktikai. Nors administraciniai teismai retai taiko proporcingumo principą priimdami sprendimus, tačiau aktyviau kreipiasi į Konstitucinį Teismą dėl teisės aktų konstitucingumo. Kaip matyti pateiktoje lentelėje, santykis tarp visų Konstitucinio Teismo priimtų nutarimų ir nutarimų, priimtų bylose pagal administracinio teismo prašymą, rodo didėjančią administracinių teismų aktyvumą. O parengti prašymą Konstituciniam Teismui, suabejojus teisės akto konstitucingumu, ir pateikti pagrįstus motyvus yra ne mažiau svarbu, nei priimti patį nutarimą dėl teisės akto konstitucingumo [15].

Konstitucinio Teismo nutarimuose, sprendžiančiuose pusiausvyros klausimą tarp asmens ir visuomenės interesų, šis principas labai dažnai įvardijamas kaip „konstitucinis proporcingumo principas“ [16]. Nors ši sąvoka vartojama ir taikoma, tačiau kai kuriuose nutarimuose pasigendama išsamesnės proporcingumo principo doktrinos įvardijimo ir apibrėžimo, nustatant kriterijus, kuriais galima įvertinti, ar buvo pažeistas visuomenės interesas, ar be pagrindo ribojamos asmens teisės.

Kalbant apie proporcingumo principo taikymą administracinėse bylose reikėtų paminėti 2001 m. spalio 2 d. Konstitucinio Teismo nutarimą, kuriuo buvo išspęsta ATPK 269 straipsnio 4 dalies atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Šiame nutarime konstatuotas proporcingumo principo pažeidimas ir išsamiai aprašytos šio principo taikymo sąlygos ir išvadų motyvai dėl abejotino teisės akto konstitucingumo.

2001 m. spalio 2 d. Konstitucinio Teismo nutarimas

2001 m. spalio 2 d. Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą [17], kuriuo buvo išspręstas pareiškėjo – Vilniaus apygardos administracinio teismo – keliamas klausimas dėl ATPK 269 straipsnio 4 dalies atitikties Konstitucijos 31 straipsnio 5 daliai ir 32 straipsnio 1 daliai. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymo leidėjas privalo laikytis konstitucinių principų. Konstitucinis Teismas pakartojo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimo [18] 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 bei siekiamam tikslui“. Konstitucinis Teismas nutarė, kad Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostata vairuotojui negražinti vairuotojo pažymėjimo, kol bus sumokėta paskirta administracinė bauda, prieštarauja proporcingumo principui. Prieštaravimas proporcingumo principui buvo pagrindas minėtą nuostatą vertinti ir kaip prieštaraujančią teisinės valstybės principui.

Konstitucinio Teismo nuostatos šiame nutarime iš esmės atitinka anksčiau 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 *neturi* asmens *varžyti* akivaizdžiai *labiau, negu reikia* šiems tikslams pasiekti.

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

Ginčų dėl vairuotojo pažymėjimo paėmimo administraciniuose teismuose daugėjo. Tokie ginčai dėl vairuotojo pažymėjimo paėmimo administraciniuose teismuose ir po šio Konstitucinio Teismo nutarimo buvo nagrinėti Vyriausiame administraciniame teisme, aiškintasi, ar tokiu būdu pagrįstai (vertinant ir remiantis proporcingumo principo kriterijais) suvaržomos asmens teisės¹.

¹ Žr. Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. nutartį (administracinė byla Nr. N¹²-1580-03), Vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gegužės 10 d. nutartį (administracinė byla Nr. N¹²-534-04).

Nors Konstitucinis Teismas išsamiai pasisakė dėl ATPK nuostatos prieštaravimo teisinės valstybės principui bei apibrėžė kriterijus, kaip vertinti šios nuostatos taikymą, tačiau kai kurie administraciniai subjektai, taikantys poveikio priemones asmeniui, šio Konstitucinio Teismo nutarimo nepaisė ir savo veiksmų po nutarimo paskelbimo dar ilgai nekeitė.

Proporcingumo principas ir administracinė diskrecija

Proporcingumo principo taikymas administracinėje teisėje susijęs su administracine diskrecija. Taikomos administracinės poveikio priemonės proporcingumo vertinimas galimas administravimo subjektui savo veiksmais įgyvendinant diskrecijos teisę (*discretionary powers, pouvoir discrétionnaire*). Todėl šių doktrinų diegimas yra susijęs, jų įgyvendinimo sėkmė priklauso viena nuo kitos. Diskrecijos teisės įgyvendinimas gali turėti neigiamą poveikį asmens interesams, teisėms ir laisvėms. Kai naudojantis diskrecijos teise iškyla individo bei visuomenės interesų suderinimo klausimas, proporcingumo principas tampa pagrindu, kuriuo remdamasis administravimo subjektas gali priimti sprendimą. Proporcingumo principas priimant sprendimą tampa teisės normų nustatytų ribų neviršijimo svertu, kai sprendimą priimančiam administravimo subjektui paliekama pasirinkimo laisvė. Taikant proporcingumo principą, naudojantis administracine diskrecija sudaroma galimybė išvengti žmogaus teisių pažeidimų. Todėl, teismui susiduriant su diskrecinių galių naudojimu, proporcingumo principas tampa naudinga priemone vertinant šio veiksmo teisėtumą [19, p. 132–133].

Jungtinių Tautų vertinime „Administracinė justicija Lietuvoje“ pabrėžta, kad administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimas nedažnai sprendžiamas Lietuvos teismuose, apsiribojama tik patikrinimu, ar viešojo administravimo institucija veikė jai priskirtos kompetencijos ribose [20, p. 22]. Lietuvos administraciniai teismai vertinami kaip pasyviai sprendžiantys diskrecijos įgyvendinimo klausimą. Tokia ne itin stipri teismų pozicija diskrecijos atžvilgiu gali būti nulemta ir diskrecinės galios naudojimo ribų neapibrėžimu teisės aktuose bei jos vertinimu šiuo metu galiojančiuose įstatymuose (šiuo atveju – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme) [21, p. 54–64]. Vengiant teismuose spręsti diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimą, taip pat ribojamos galimybės vertinti proporcingumo principo taikymą. Tokia Jungtinių Tautų eksperto išvada dėl administracinės diskrecijos situacijos Lietuvoje gali būti sietina ir su proporcingumo principo įgyvendinimu (nors tiesiogiai šio principo įgyvendinimas „Administracinės justicijos Lietuvoje“ išvadose neminimas). Kalbant apie administracinės diskrecijos ir proporcingumo principo sąsajas, tenka daryti išvadą, kad, teismams nesprenžiant diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimų, taip pat nukenčia ir proporcingumo principo taikymo ir aiškinimo praktikos formavimas.

Proporcingumo principas Lietuvos įstatymuose

leškant priežasčių, kodėl proporcingumo principas retai taikomas Lietuvos teismuose sprendžiant ginčus tarp asmens ir viešojo administravimo subjektų, pirmiausia verta atkreipti dėmesį į įstatymus, reglamentuojančius pastarųjų veiklą.

Proporcingumo principas neminimas šiuo metu galiojančiame ATPK, Administracinių bylų teisenos įstatyme, Valstybės tarnybos įstatyme. Situaciją galėtų pakeisti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas [22], 4 straipsnyje apibrėžiantis viešojo administravimo principus. Įstatymo viršenybės principas, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinio bendradarbiavimo ir proporcingumo principai šiame įstatyme įvardijami kaip „demokratinio valstybės administravimo principai“. 4 straipsnio 3 punkte minimas „proporcionalumo principas“¹. Tai, kad įstatymo leidėjas ne tik įvardija šiuos principus, bet ir apibrėžia kiekvieną straipsnyje nurodytą sąvoką, vertintina kaip pozityvus reiškinys [23, p. 196], įgalinantis viešojo administravimo subjektus tiksliai ir tinkamai pasirinkti vidinės ir išorinės veiklos būdą.

Galima palyginti Lietuvos viešojo administravimo įstatymo ir Europos Tarybos rekomenduotą principo apibrėžimą:

¹ Viešojo administravimo įstatyme principas vadinamas „proporcionalumo“ principu. Tačiau sąvoką *principle of proportionality* būtų tiksliau versti į lietuvių kalbą *proporcingumo principas*. Anglų-lietuvių kalbos žodynuose žodžio *proportionality* vertimas į lietuvių kalbą – *proporcingumas*. Prancūzų kalbos žodis *proportionnalité* verčiamas į lietuvių kalbą taip pat – *proporcingumas*.

Europos Tarybos rekomenduotas proporcingumo principo apibrėžimas	Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnyje pateikta proporcingumo principo samprata
<u>Proporcingumo principas apima:</u>	<u>Proporcingumo principas reiškia:</u>
priemonių, atitinkančių siekiamus tikslus, naudojimą (priemonė atitinka tikslą);	administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui (priemonė atitinka tikslą);
reikalavimą, kad priemonės, kurių imtasi, užtikrintų tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, kad būtų išvengta nereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų apribojimo (asmens teisių apsauga).	<i>Viešojo administravimo įstatymas neapibrėžia reikalavimo vengti nepagrįsto asmens teisių ribojimo</i> (asmens teisių apsauga).

Viešojo administravimo įstatyme pateiktas proporcingumo (proporcingumo) principas nustato, kad administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Tokiu būdu apibrėžiama viena iš proporcingumo principo sudėtinių dalių – reikalavimas naudotis tik tomis priemonėmis, kurios atitinka siekiamą tikslą. Anksčiau minėtos Europos Tarybos rekomendacijos įvardija ir kitą proporcingumo principo dalį – reikalavimą naudoti siekiamus tikslus atitinkančias priemones, išvengti nereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų apribojimo [7, p. 16]. Toks šio principo apibrėžimas Viešojo administravimo įstatyme, lyginant su anksčiau aptartais proporcingumo principo sąvokos apibrėžimais, vertintinas kaip nevisiškai išsamus; reikalaujant, kad taikoma priemonė atitiktų siekiamą tikslą, pamiršamas dar vienas itin svarbus proporcingumo principo elementas – reikalavimas išlaikyti balansą tarp viešo ir privataus intereso taip, kad be reikalo nebūtų suvaržytos asmens teisės ir pažeisti privatūs interesai. Toks vos apčiuopiamas, galima sakyti, tik pusę visos proporcingumo principo esmės apimantis principo apibrėžimas Viešojo administravimo įstatyme nulėmė dabartinę situaciją – proporcingumo principas retai taikomas viešojo administravimo srityje ir vertinamas teismuose. Vertinant Viešojo administravimo įstatyme minimą proporcingumo principą kaip labiau sietiną su žmogaus teisių įgyvendinimu [23, p. 196], o ne su administravimo ko-kybe, tenka pažymėti, kad šios sąvokos apibrėžimas įstatyme tikslintinas.

Proporcingumo principo perspektyvos

Lietuvai tapus Europos Sąjungos valstybe nare, išaugo proporcingumo principo taikymo svarba. Su Europos Sąjungos teisės taikymu ypač susiję administraciniai teismai. Reikalaujama taikyti proporcingumo principą administraciniuose teismuose sprendžiant asmens ir visuomenės interesų pusiausvyros klausimus, bet pirmiausia doktriną įgyvendinti reikia administravimo subjektų veikloje. Europos Tarybos 2003 m. gruodžio mėn. konferencijos išvadose [24] proporcingumo principas minimas tarp kitų esminių principų, kuriais įpareigojami vadovautis gero administravimo (*the good administration, une bonne administration*) statusą siekiantys išlaikyti (arba – 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 apibrėžia gero administravimo sąlygas. Išvadoje pažymima, kad šiuo metu nacionaliniai teismai, sprenddami ginčus tarp asmens ir valdžios institucijų, remiasi Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika ir tinkamai naudoja gero administravimo principus. Todėl reikalavimai, susiję su esminių principų, taip pat ir proporcingumo principo, įgyvendinimu, didele dalimi taikytini administracinių struktūrų veiklai.

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

- proporcingumo principo įgyvendinimą viešojo administravimo subjektui priimant sprendimą asmens atžvilgiu;

- priimto sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo vertinimą remiantis proporcingumo principu teisiniame procese.

Proporcingumo principo taikymas Lietuvos teismuose šiandien yra tik pradinėje teismų praktikos formavimosi stadijoje. Viešojo administravimo subjektams proporcingumo principo taikymo dilema kol kas jokių diskusijų nekelia. O kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse proporcingumo principo taikymas yra ne tik teismų, bet ir administravimo subjektų, priimančių sprendimus asmens atžvilgiu, klausimas. Šiose valstybėse teismams tenka ne principo taikytojo vaidmuo, o pritaikyto principo teisėtumo vertinimas, kai taikymo funkciją jau atliko sprendimą priėmę administravimo subjektai. Deja, ši nuostata kol kas netinka Lietuvos teismų ir viešojo administravimo subjektų veiklos vertinimui – proporcingumo principas čia taikomas nebent tik teismams priimant sprendimus dėl administracinio akto ar veiksmo teisėtumo.

Yra ir kitokia nuomonė – kad į proporcingumo principą pakankamai dažnai atsižvelgiama Lietuvos teismų praktikoje. Tačiau pažymėtina, kad net ir tobulas proporcingumo principo taikymas teismuose sprendžiant ginčus tarp asmenų ir administravimo subjektų negali įvykdyti šio principo įgyvendinimo sąlygos administracinėje teisės sistemoje. Tam būtina ugdyti gero administravimo tradicijas puoselėjančias administravimo struktūras, kurios savo veikloje šį principą taikytų tiesiogiai, palikdamos šio taikymo teisėtumą spręsti administraciniams teismams. Tik pilna proporcingumo principo taikymo grandinė – nuo priimančio sprendimą administravimo subjekto iki paskutinės instancijos teismo sprendimo – užtikrina tinkamą šio principo įgyvendinimą ir plėtojimą, sudaro sąlygas gero administravimo ir demokratinės visuomenės plėtrai.

Išvados

1. Proporingumo doktrina Lietuvoje teismų praktikoje neturi tokios istorijos ir tradicijų kaip Vakarų Europos valstybėse. Pirmieji proporcingumo principo taikymai Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme daugiau susiję su konstitucinės teisės studijomis. Mes iki šiol neturime išsamių proporcingumo principo taikymo studijų administracinių bylų sprendimo metu.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas proporcingumo principą taiko daugelyje bylų, ir galima teigti, kad ši doktrina tampa svarbi sprendžiant Konstitucinio Teismo bylas, didele dalimi – bylas, susijusias su administraciniais teisiniais ginčais.

3. Proporingumo principas (kaip ir kiti administracinę diskreciją nustatantys principai) nėra tinkamai įtvirtintas įstatymu, tai lemia sudėtingą šio principo taikymo procesą administravimo subjektams priimant sprendimus ir šių sprendimų vertinimui ir analizei teismuose.

4. Verta nustatyti ir teisiškai įtvirtinti pagrindines nuostatas, kuriomis remiantis būtų įgyvendintas proporcingumo principas (dabartinis jo apibrėžimas Viešojo administravimo įstatyme nepakankamas, proporcingumo principo sąvoka nepakankamai tiksli ir aiški, kad ją galėtų tinkamai įgyvendinti administravimo subjektai, priimančys sprendimus dėl asmens).

5. Proporingumo principo apibrėžimas galėtų būti įtvirtintas Administracinio proceso kodekse.

6. Kadangi Lietuvos administraciniai teismai nesprenžia diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimo, todėl nukenčia proporcingumo principo taikymo ir aiškinimo teismuose praktika.

7. Būtina ugdyti gero administravimo tradicijas puoselėjančias administravimo struktūras, kurios savo veikloje šį principą taikytų tiesiogiai, tokiu būdu administraciniams teismams pavesdamos spręsti šio principo taikymo teisėtumą.



LITERATŪRA

1. **Lemmens P.** pranešimas „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir visuomenės interesų derinimo principai administracinėje teise“ 2002 m. birželio 7 d. Teisingumo ministerijoje įvykusiame seminare „Skirtumai tarp administracinių ir civilinių teisių ginčų“ // Administracinių teismų praktika. 2002. Nr. 3.
2. **Klaus Meßerschmidt.** Efficiency and the principle of proportionality. Should lawyers learn from economists? // <http://www.eurofaculty.lv/papers/DownloadsLaw/Efficiency%20and%20the%20principle%20of%20proportionality.pdf>. Žiūrėta: 2005-01-17.

3. **Introduction to German Law** / edited by Werner F. Ebke and Matthew W. Finkin. – Kluwer Law International, 1996.
4. **Berger V.** Europos Žmogaus teisių teismo jurisprudencija. – Vilnius: Pradai, 1997.
5. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 198¹ straipsnio 1 ir 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2000. Nr. 39-1105.
6. **Viešasis administravimas** ir privatūs asmenys, Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. – Vilnius: Justitia, 2004.
7. **Council of Europe**, Directorate of Legal Affairs, Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook, 1996.
8. **Administracinių** teismų praktika Nr. 2 // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>. Žiūrėta: 2004-12-22.
9. **Administracinių** teismų praktika Nr. 3 // <http://www.lvat.lt/default.aspx?item=admprakt>. Žiūrėta: 2004-12-22.
10. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios bei antrosios dalių, 45 straipsnio ir 46 straipsnio antrosios bei trečiosios dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1996. Nr. 25-630.
11. **Lietuvos Respublikos** Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹²-801/2003.
12. **Lietuvos Respublikos** Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷-580-03.
13. **Lietuvos Respublikos** Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹²-1580-03.
14. **Lietuvos Respublikos** Vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 9-79-04 (K – 28.4, 34).
15. **Kūris E.** Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai // Justitia. 2004, Nr. 6(54).
16. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 69 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2000 m. kovo 16 d. redakcija) 1 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 2 straipsnio (1999 m. gruodžio 16 d. redakcija) 1 dalies 5 punkto bei 23 straipsnio (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 113-5057; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 11 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002. Nr.28-1003.
17. **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.
18. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl administracinių teisės pažeidimų ir mokesčių administravimo“ // Valstybės žinios. 2000. Nr.105-3318.
19. **Rousset M., Rousset O.** Droit administratif, II- Le contentieux administratif, 2^e édition. – Presses Universitaires de Grenoble, 2004.
20. **Bilak D. A.** Administracinė justicija Lietuvoje (Vertinimas). – Vilnius, 2003.
21. **Urmonas A., Pranevičienė B.** Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės // Jurisprudencija. 2002. 32(24).
22. **Viešojo administravimo** įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=220658&Condition2=>. Žiūrėta: 2005-02-02.
23. **Andruškevičius A.** Administracinės teisės principai ir normų ribos. Teisinės informacijos centras. – Vilnius, 2004.
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>. Žiūrėta: 2005-02-12.
25. **The Charter** of Fundamental Rights of the European Union // http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm. Žiūrėta: 2005-02-13.



The Principle of Proportionality in Administrative Law and its Application in Lithuanian Courts

*Doctoral Candidate Aušra Kargaudienė
Mykolas Romeris University*

Keywords: principle of proportionality, discretionary power, good administration, public administration.

SUMMARY

European law influence Lithuanian domestic law through the application in domestic law of certain principles of administrative law. This influence is one of the most important challenges for Lithuanian administrative justice. The principles which are to be found in the law of the European Convention of Human Rights and in the European Community law have to find the appropriate place in the domestic law and the practice today. This article observes the one of substantive principles, which has the rule of law background, principle of proportionality – which main task is balancing means and ends.

The principle of proportionality is discussed as the principle which ought to guide public authorities, the administrative decision making and against which such a decision making should be evaluated in the courts. This article refers, that the application of the principle of proportionality is an issue for an active role for courts in reviewing administrative measures.

In this article is observed the nature of the proportionality principle in administrative law, and in particular its role in judicial review by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the Supreme Administrative Court of Lithuania. The article observes several examples of these courts judicial practice.

The author presents the analysis of these courts decisions during the last period of time. The conclusion is that there is no tradition of applying the doctrine of proportionality in the administrative court of Lithuania, but under the pressure of the increasing importance of European Community law and European Court of Human Rights practice this situation has the capacity to be changed.

The last part of the article observes the principle of proportionality as the instrument for realization of administrative discretion. Through lack of practice of Lithuanian courts to scrutinize the exercise of administrative discretion, there is no opportunity for the principle of proportionality to be implemented, too.

The review of legislation also represents the causes of feeble implementation of this principle. The one of the laws in which this principle is mentioned is the Law on Public Administration. This principle is mentioned in the fourth article of this law among the others principles which ought to guide public administration, such as lawfulness, objectivity and impartiality, conformity to statutory aims. But the notion of the principle of proportionality in this law implies only the requirement for the use of means commensurate to the aims to be pursued, but there is no demand for public authorities to avoid unnecessary interference with the rights and interest of private persons.

