

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Ingrida Danėlienė

PROPORCIŲ PRINCIPAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2012

Disertacija buvo rengiama 2004–2011 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė –
01 S)

SUTRUMPINIMAI

ABTĮ – Administracinių bylų teisenos įstatymas

angl. – anglų kalba

ATP – administracinis teisės pažeidimas

ATPK – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas

aut. past. – autorės pastaba

BVerfGE – Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo sprendimų rinkinys
(vok. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts).

Chartija – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija

Civilinis kodeksas – Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas

d. – dalis

EB sutartis – Europos Bendrijų sutartis

ed. – redaktorius (angl. *editor*)

ES – Europos Sąjunga

ES veikimo sutartis – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

ESTT, Teisingumo Teismas – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (iki
2009 m. gruodžio 1 d. – Europos Bendrijų Teisingumo Teismas)

et al. – ir kiti

EŽTK, Konvencija – Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos
konvencija

EŽTT – Europos Žmogaus Teisių Teismas

Kodeksas – Administracinių teisės pažeidimų kodeksas

LR – Lietuvos Respublika

LVAT – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas

liet. – lietuvių kalba

LRKT – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

P. – punktas

p. – puslapis

pan. – panašiai

paryšk. aut. – paryškinta autorės

PVM direktyva – 1977 m. gegužės 17 d. Šeštoji Tarybos direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo — Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas

pranc. – prancūzų kalba

pvz. – pavyzdžiui

red. – redaktorius

Sąjunga – Europos Sąjunga

str. – straipsnis

sud. – sudarytojas

Šeštoji direktyva – 1977 m. gegužės 17 d. Šeštoji Tarybos direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas

t. y. – tai yra

t. t. – taip toliau

vad. – vadinama(s)

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

vok. – vokiečių kalba

Žin. – Valstybės žinios

žr. – žiūrėkite

TURINYS

IVADAS	7
I skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO BENDROJI SAMPRATA	22
1. Proporcingumas, teisinis balansavimas ir kitos tyrimui aktualios sąvokos.....	22
2. Proporcingumo principo kilmė.....	28
2.1 Proporcingumo principo ištakos Senovės (antikos) ir Viduramžių teisėje .	29
2.2. Proporcingumo kaip <i>sui generis</i> principo pripažinimas XIX a. – XX a. Europos valstybių teisėje.....	33
II skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPAS EUROPOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE	46
1. Proporcingumo principas Europos Sąjungos teisėje.....	51
1.1. Principo vieta ir reikšmė Europos Sąjungos teisėje	58
1.2. Proporcingumo principo vaidmuo: tikslas ir pirminės funkcijos	60
1.3. Proporcingumo principo taikymo sritys.....	82
1.4. (Ne) proporcingumo įrodinėjimo naštos pas(is)skirstymas	122
2. Proporcingumo principas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje	131
2.1. Proporcingumo principo įtvirtinimas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatose	131
2.2. Proporcingumo principo aiškinimo ir taikymo ypatumai	133
2.3. Nuožiūros laisvės doktrinos ir vadinamojo „kintamojo požiūrio“ reikšmė taikant ir aiškinant proporcingumo principą Konvencijos kontekste.....	144
2.4. Proporcingumo principo reikšmė EŽTT nagrinėtose bylose prieš Lietuvą.....	149
III skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO REIKŠMĖ LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS KONSTITUCINIŲ PAGRINDŲ KONTEKSTE.....	164
1. Proporcingumo principo samprata (refleksija) Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatose	168
2. Proporcingumo principo genezė konstitucinėje jurisprudencijoje	171

3. Konstitucinio proporcingumo samprata, požymiai, taikymo sąlygos	182
IV skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO SPECIFIKA VIEŠOJO	
ADMINISTRAVIMO IR ADMINISTRACINIŲ SANKCIJŲ TAIKYMO	
SRITYSE.....	187
1. Proporcingumo principas įstatymų leidėjo teisėkūroje. Administracinių teisinių santykių specifikos reikšmė įtvirtinant, aiškinant ir taikant proporcingumo principą.....	187
2. Proporcingumo principas aplinkos teisėje.....	199
2.1. Proporcingumo principas aplinkos teisėje: Europos Sąjungos reikalavimai ir patirtis	199
2.2. Proporcingumo principas aplinkos teisėje: nacionalinė teisė.....	211
3. Proporcingumo principas mokesčių teisėje	220
3.1. Proporcingumas – bendrasis Europos Sąjungos principas mokesčių teisėje.....	221
3.2. Proporcingumo principo reikšmė nacionalinėje mokesčių teisėje	235
4. Proporcingumo principo reikšmė taikant administracines sankcijas.....	254
4.1. Proporingų sankcijų nustatymas.....	254
4.2. Europos Sąjungos teisės įtaka užtikrinant proporingų sankcijų taikymą.....	274
V skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO SPECIFIKA	
ADMINISTRACINIUOSE TEISINIUOSE SANTYKIUOSE, KURIUOSE	
ĮGYVENDINAMA ADMINISTRACINĖ DISKRECIJA	280
1. Administracinės diskrecijos samprata	280
2. Proporcingumo principas administracinės diskrecijos kontekste: administracinių teisinių santykių ir valdymo aktų teisėtumo vertinimas	291
IŠVADOS.....	322
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	326

*Visuose tobulai gražiuose
dalykuose yra randama vienos
dalies priešingybė kitai bei jų
tarpusavio pusiausvyra.*

John Ruskin¹

IVADAS

Tyrimo objektas ir problematika

Bendrieji viešosios teisės principai lemia teisės vystymąsi apskritai: per teisėkūrą, teisės taikymą, teismų praktiką. Natūralu, jog siekiant, kad teisės raida būtų nuosekli, dėsninga, būtina kiek įmanoma tiksliau suvokti principų kilmę, vienų ar kitų teisės principų vietą teisės sistemoje, jų reikšmę bei sudėtinius elementus.

Proporcingumo principo esmę atspindi graikų aforizmas „*pan metron ariston*“ – „viskas gerai su saiku“. Ilgą laiką Lietuvos mokslo darbuose neminėtas ir netyrinėtas, šiandien proporcingumo principas administracinės teisės literatūroje įvardijamas kaip vienas pagrindinių bendrųjų viešosios, o taip pat ir administracinės teisės principų. Proporcingumo principas – ne tik nacionalinės administracinės teisės principas, konstitucinio teisinės valstybės principo sudėtinis elementas, jis ir vienas pagrindinių bei plačiausiai išvystytų bendrųjų teisės principų Europos Sąjungos teisėje bei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje. Šį kontekstą svarbu suvokti ir įstatymų leidėjui, ir viešojo valdymo subjektams, ir teisę leidžiantiems, ir ją

¹ *Angl.* - “In all perfectly beautiful objects there is found the opposition of one part to another and a reciprocal balance.” RUSKIN J. *Modern Painters of Many Things (III t.)*. New York, NY, 1856. In LANDA R. *Graphic Design Solutions*. Boston, MA, 2010, p. 35. John Ruskin (1819-1900) - meno kritikas, rašytojas, filantropas (*aut.past.*).

taikantiems subjektams, taip pat nacionaliniams teismams, kurie tiesiogiai taiko ir nacionalinę, ir Europos Sąjungos teisę, ir EŽTK nuostatas.

Atskiri proporcingumo principo aspektai („europinė“ prigimtis, kai kurie principo taikymo teoriniai standartai bei pasirinkti praktiniai pavyzdžiai) aptariami ne vienoje teisinėje publikacijoje. Tačiau proporcingumo (ar kitų bendrųjų principų) turinį atskleidžiant vien Europos Sąjungos teisės kontekste ir (arba) per pavienius principų taikymo ar aiškinimo pavyzdžius Konstitucinio Teismo ar Lietuvos administracinių teismų praktikoje, lieka neatsakytas ne vienas svarbus klausimas, pavyzdžiui, (a) kaip šis principas turėtų būti suvokiamas ir aiškinamas apskritai administracinėje teisėje, atskirose viešojo administravimo srityse, tiriant skirtingų administracinių aktų teisėtumą bei (b) kiek principo sampratą ir taikymą (tiek viešajame administravime, tiek teisminėje viešojo valdymo aktų ir sprendimų patikroje) lemia supranacionalinė teisė (Europos Sąjungos *acqui* ir Europos Tarybos dokumentai bei juos aiškinantys EŽTT sprendimai) bei vykstantys teisės europeizacijos procesai, *inter alia*, ar proporcingumo vertinimo apimtis, intensyvumas, priklausomai nuo taikymo plotmės bei turinčių įtakos veiksnių visumos, sutampa ar skiriasi, ir jei taip – kokie kriterijai lemia vienokią ar kitokią išvadą.

Nesant išsamaus (kompleksinio) proporcingumo principo tyrimo, manytina, viena vertus, kad nėra žinomos visos šio principo pagrindu įstatymų leidėjui, teisės taikytojui ir aiškintojui tenkančios pareigos bei, kita vertus, atsiveriančios galimybės. Būtent toks požiūris paskatino ir šiame darbe proporcingumo principą nagrinėti įvairiuose teisės lygmenyse (viršnacionaliniame, nacionaliniame) ir kontekstuose (konstituciniame, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos).

Be to, ši darbą paskatino ir vis dažnesnis proporcingumo principo taikymas nacionalinių teismų praktikoje, Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą nulemta pareiga paisyti proporcingumo principą ilgus dešimtmečius pripažįstančios ES teisės bei ESTT teisminės praktikos, taip pat net „plika akimi“ matomi minėtojo kriterijaus privalumai Europos Sąjungos teisėje;

drauge galbūt ir nevysiškai išnaudojamos jo teikiamos funkcinės (funkcionaliosios) galimybės nacionalinėje administracinės teisės plotmėje. Šiame kontekste pažymėtina, kad dažniausiai Europos Sąjungos teisę įgyvendina ir taiko būtent nacionaliniai viešojo valdymo subjektai, įsteigti ir veikiantys vadovaujantis nacionaline teise, o ginčus, kylančius iš šių santykių, pirmiausia sprendžia nacionaliniai teismai (kurių sistemą, kompetenciją, teismo proceso taisykles taip pat nustato nacionaliniai įstatymai).

Pažymėtina, jog valstybėms narėms numatytose srityse, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra suteikta *institucinė ir procedūrinė autonomija*, reiškianti, jog ES teisės viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu valstybės nares įpareigoja ne tik taikyti ES teisę, bet ir ją (*inter alia* bendruosius ES teisės principus) taikyti teisingai. Siekiant išlaikyti tam tikrą ES teisės taikymo nuoseklumą, šios autonomijos ribos apibrėžiamos dviem ESTT suformuluotomis² taisyklėmis, kurios taikytinos administraciniam procesui *plačiąja prasme*, t.y. teisminiam ir neteisminiam jurisdikciniam procesui bei visoms teisės taikymo (administracinėms) procedūroms: *ekvivalentiškumo (nediskriminavimo) principu*, kuris reikalauja, kad taisyklės, nustatančios ES pripažįstamų teisių apsaugą, nebūtų mažiau palankios, nei atitinkamą nacionalinių teisių apsaugą reglamentuojančios teisės normos; *efektyvumo principu*, kuris įpareigoja, kad teisės normų, nustatančių ES pripažįstamų teisių apsaugą, įgyvendinimas nebūtų pernelyg sudėtingas ar praktiškai neįmanomas. Už šių nurodytų taisyklių (principų) laikymąsi visais atvejais, kai klausimas susijęs su ES teisės poveikiu, ES pripažįstamų teisių įgyvendinimu, yra atsakingos valstybės narės.³ Teigiama, kad jos svarbios teisingam bendrųjų ES principų taikymui ir tinkamai teisinei apsaugai (teisės

² Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. gruozio 16 d. sprendimą byloje 33/76, *Rewe v. Landwirtschaftskammer fuer das Saarland*, ECR 1989.

³ Kilusius klausimus dėl galimo aptartų *ekvivalentiškumo (nediskriminavimo) ir efektyvumo principų pažeidimo* taip pat sprendžia nacionaliniai teismai, nebent jie, kilus neaiškumams, nusprendžia kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo.

į tinkamą gynybą principui, numatant tinkamas teisminės gynybos priemones, teisinių ginčų sprendimo būdus) užtikrinti.^{4,5}

Atsižvelgiant į nurodytų priežasčių visumą, darbe gilinamasi į proporcingumo principo sampratą ir reikšmę administracinėje teisėje minėtuose lygmenyse (viršnacionaliniame, nacionaliniame) ir kontekstuose (konstituciniame, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos), ypač – proporcingumo imperatyvo svarbą vykdant viešojo valdymo subjektų veiklos (aktų ir veiksmų) teisminę patikrą.

Pažymėtina, kad proporcingumo principas, kaip šio mokslinio darbo tematikos pagrindas, pasirinktas dėl jo universalumo. Taip pat dėl savybės (gebėjimo) konceptualiai sujungti administracinės teisės sistemą bei žmogaus teisėmis grindžiamos konstitucinės ir viršnacionalinės teisės sistemas. Kaip parodo atliekamas disertacinis tyrimas, proporcingumo principo sampratai ir jo reikšmei administracinėje teisėje įtakos turėjo būtent didėjantis žmogaus teisių užtikrinimo administracinėje teisėje poreikis. Tradiciškai „administracinio proporcingumo“ principo pažeidimas konstatuojamas nustačius, jog buvo pažeistas tiesiogiai konkrečiam administraciniam sprendimui keliamas pusiausvyros reikalavimas (*tiesioginis* proporcingumas), pvz., sankcijos dydis neatitinka padaryto pažeidimo. Pusiausvyros

⁴ WIDDERSHOVEN R. *European Administrative Law. Administrative Law*. Antwerpen, 2004, p. 262.

⁵ Taikydami ES teisę nacionaliniai subjektai ne tik privalo vadovautis ir ES principais, tačiau šie principai turi atitikti bendruosius valstybės teisės įtvirtintus principus. Jei visgi bendrieji ES principai nesutampa su juos atitinkančiais nacionaliniais principais (nes priklausomai nuo valstybės narės konkrečių principų turinys nebūtinai sutampa), nacionalinis subjektas privalo pasirinkti, kurį principą taikyti. Priklausomai nuo situacijos, yra dvi šio klausimo sprendimo galimybės⁵: pirma, jei ES principas užtikrina didesnę asmenų apsaugą, nei nacionalinis principas, vadovaujantis ES teisės viršenybe (santykį tarp ES ir nacionalinės administracinės teisės nustato trys pagrindiniai principai: ES teisės viršenybės, bendradarbiavimo ir subsidiarumo – *aut. past.*), taikytinas ES principas; antra, jei ES principas užtikrina mažesnę asmens teisių apsaugą nei nacionalinis principas, vadovaujantis *procedūrinės autonomijos* principu, galima taikyti nacionalinį principą, jei tokiu būdu nėra pažeidžiami pirmiau aptarti *ekvivalentiškumo (nediskriminavimo) ir efektyvumo principai*. (Žr., pavyzdžiui, kokių būdu ESTT aiškino klausimą dėl Vokietijoje ir Nyderlanduose pripažįstamo platesnės teisėtų lūkesčių principo apimtį nei numatyta ES teisėje taikymo, kada taikant šį nacionalinį principą galbūt buvo pažeisti ES interesai, - Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-366/95, *Landbruksministeriet - EF-Direktoratet v. Steff-Houllberg Export ir kt.*, ECR 1998 I-2661; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje *BUG 5/89, Alutechnik*, ECR 1990 I-3453; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. kovo 20 d. sprendimas byloje C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH*, ECR 1997 I-1591).

reikalavimą išplečia *netiesioginio proporcingumo* sąvoka – administracinio akto (sprendimo) proporcingumas tampa priklausomas nuo aplinkybės, ar juo nepažeidžiamos pagrindinės žmogaus teisės (tai nustatoma, *inter alia*, vertinant akto (sprendimo) atitiktį sudėtiniais principo elementams).

Vystant proporcingumo principo sampratą minėtąja linkme svarbiausias vaidmuo teko ESTT jurisprudencijai. Pastarosios įtaka tampa vis didesnė ir Lietuvos Respublikos nacionalinės teisminės jurisprudencijos atžvilgiu.⁶ Todėl proporcingumo principas yra ir tarsi tas „lakmuso popierėlis“, parodantis kokie vidiniai ir išoriniai veiksniai iš tiesų veikia šiuolaikinės demokratinės valstybės – Lietuvos Respublikos – nacionalinės administracinės teisės principų ir pačios administracinės teisės ir jos reguliuojamų santykių visumos vystymąsi.

Taigi šio disertacinio tyrimo *objektas* yra išsami vieno ypatingo bendrojo teisės principo – proporcingumo principo – sampratos, turinio (sudedamųjų elementų), reikšmės ir įtakos (kuriant, taikant ir aiškinant teisę, vystantis administraciniais teisiniais santykiais, vystant teismų praktiką) analizė, kuris, atitinkamai, apima sisteminį lyginamąjį Europos Sąjungos ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos vertinimą.

Manytina (ir kaip parodys disertacinis tyrimas), jog minėti klausimai yra svarbūs, tačiau kartu – probleminiai bei nepakankamai ištirti.

Darbo tikslas, uždaviniai ir hipotezė

Pagrindinis darbo *tikslas* – išanalizuoti proporcingumo principo ir sudėtinių šio principo elementų taikymo prielaidas, ištirti šio principo taikymo administracinėje teisėje svarbą (būtinybę), dėsningumus, problemas bei galimybes administracinėje teisėje.

⁶ Plačiau žr. ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. Lietuvos administracinių teismų dalyvavimas, integruojantis į Europos Sąjungos teisės sistemą: bendrųjų teisės principų reikšmė administraciniuose teisiniuose santykiuose: Administracinė jurisprudencija. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, 2011, Nr. 21, P. 505-533.

Darbo tikslo siekiama įgyvendinant šiuos tyrimo uždavinius:

1. *ištirti* proporcingumo principo kilmę ir jo raidą;
2. *įvertinti* proporcingumo principo reikšmę administracinėje teisėje;
3. atsižvelgiant į vis didėjančią viršnacionalinės teisės įtaką nacionalinei teisei, *ištirti* proporcingumo principo taikymo ypatumus Europos administracinėje teisėje ir *išanalizuoti*, kiek svarbi Europos administracinės teisės, taikant ir plėtojant proporcingumo imperatyvą, įtaka nacionalinėje Lietuvos Respublikos administracinėje teisėje ir administraciniuose teisiniuose santykiuose;
4. įvertinus atliktą tyrimą bei šiuo metu egzistuojančią proporcingumo principo sampratą administracinėje teisėje, *nustatyti* šio imperatyvo aiškinimo ir taikymo nacionalinėje administracinėje teisėje raidos bei tobulinimo galimybes.

Disertacinio tyrimo *hipotezė* – proporcingumo principas yra ypatingas universalus įrankis, galintis išplėsti teisminės kontrolės ribas bei padidinti atliekamos teisminės kontrolės efektyvumą. Tačiau tam, kad būtų pasiekti minėtieji tikslai, principo taikymas ir aiškinimas turi būti grindžiamas proporcingumo *lato sensu* samprata, o atliekamos proporcingumo patikros apimtis turi priklausyti nuo administracinių teisinių santykių srities, aktą (sprendimą) priėmusio ar veiksmus atlikusio subjekto, šiam subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties, ribojamos teisės ar intereso reikšmingumo, ribojimu siekiamos apsaugoti teisės ar teisinio intereso svarbos.

Pažymėtina, jog šiuo tiriamuoju darbu nėra siekiama išsamiai tirti bendruosius administracinės (taip pat viešosios, juolab tarptautinės) teisės principus, jų sistemą ar „hierarchiją“, pateikti tikslų bendrųjų administracinės teisės principų katalogą bei nustatyti tikslią proporcingumo principo „vietą“ jame. Todėl šiame tyrime kiti bendrieji principai yra analizuojami tiek, kiek jie tam tikrame kontekste yra svarbūs atskleidžiant proporcingumo principo reikšmę ir sampratą ir kiek su pastaruoju principu jie gali būti persipynę, su juo konkuruoja ar jam oponuoja.

Darbe ginami teiginiai

1. Lietuvos Respublikos administracinėje teisėje proporcingumo principo formalų įtvirtinimą, doktrininį aiškinimą ir taikymą lemia ne tiek nacionalinės ordinarinės teisės raida, kiek Lietuvos Konstitucinio Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo oficiali doktrina.

2. Lietuvos Respublikos administracinių teismų vykdoma administracinių aktų (sprendimų) teisėtumo kontrolė proporcingumo aspektu yra siauresnės apimties bei užtikrina žemesnio lygmens teisių ir laisvių apsaugą, nei analogiška kontrolė, vykdoma Europos Sąjungos teisminių institucijų ar Europos Žmogaus Teisių Teismo.

3. Teismų vykdoma administracinių aktų (sprendimų), *inter alia*, administracinių sankcijų teisėtumo patikra, grindžiama proporcingumo *latu sensu* samprata, užtikrintų geresnę žmogaus teisių apsaugą bei išplėstų administracinių teismų galias vertinant viešosios valdžios aktų (sprendimų) teisėtumą.

4. Administracinių sprendimų, priimtų įgyvendinant administracinę diskreciją, proporcingumo patikros apimtis turi skirtis ir priklausyti nuo tam tikrų objektyvių kriterijų.

Tyrimų apžvalga. Temos naujumas ir aktualumas

Lietuvos jurisprudencijoje pakankamai išvystyta konstitucinių teisės principų analizė⁷, tačiau nėra daug išsamių administracinės teisės principų

⁷ JARAŠIŪNAS E. Konstitucinė teisė – nacionalinės teisės sistemos branduolys ir teisės sistemą integruojanti teisės sritis. *Lietuvos konstitucinė teisė*. BIRMONTIENĖ T. et al. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, p. 19–53. KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 32–55. KŪRIS E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje, Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje: [Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga, Neringa, 2001 birželio 11–12 d., Vilnius, 2002, p. 8–132. KŪRIS E. Konstitucijos dvasia: *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30(22), p. 16–31. ŠILEIKIS E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005. ŠILEIKIS E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003, p. 111–208; ir kt.

tyrinėjimų. Tiesa, domėjimasis pastaraisiais principais akivaizdžiai didėja. Bendruosius administracinės teisės principų reglamentavimo, aiškinimo ir taikymo klausimus bene daugiausiai yra tyręs A. Andruškevičius⁸, kai kuriuos klausimus – A. Urmonas⁹, S. Šedbaras¹⁰, J. Paužaitė – Kulvinskienė¹¹ ir kt.

Iki šiol bene daugiausiai dėmesio konstitucinio proporcingumo ir balansavimo klausimams nagrinėti skirtas, o kartu ir vienas naujausių Lietuvos autorių mokslinių darbų yra Algimanto Šindeikio 2011 metais Mykolo Romerio universitete apginta daktaro disertacija „Žodžio laisvė ir kitos konstitucinės vertybės: pusiausvyros nustatymo problemos“.¹² Joje atliekama konstitucinio proporcingumo principo reikšmės nustatant žodžio laisvės ir kitų konstitucinių vertybių pusiausvyrą analizė, tirama balansavimo ir proporcingumo analizės metodikos genezė ir ypatumai. Autorius, *inter alia*, daro išvadą, jog konstitucinių principų balansavimo ir proporcingumo analizės metodika suteikia teisėjams racionalius teisinio argumentavimo įrankius, kuriais naudojantis galima spręsti žodžio laisvės ir kitų konstitucinių vertybių pusiausvyros nustatymo bylas, skaidriai apribojant savo diskreciją, ir suprantamai tiek bylos dalyviams, tiek visuomenei atskleisti savo sprendimo argumentus ir motyvus”. Atlikto disertacinio tyrimo pagrindu autorius konstatuoja, kad teismai vis dažniau žodžio laisvės ir kitų konstitucinių vertybių pusiausvyros nustatymo problemas sprendžia naudodamiesi balansavimo ir proporcingumo analizės metodika. Vadovaudamasis užsienio autorių tyrimais, A. Šindeikis išskiria tris subtestus, kuriais grindžiama

⁸ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008. ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.

⁹ BAKAVECKAS A. et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 222–252.

¹⁰ ŠEDBARAS S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: *Justitia*, 2006.

¹¹ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. *Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos. Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010, p. 228–243.

¹² ŠINDEIKIS A. *Žodžio laisvė ir kitos konstitucinės vertybės: pusiausvyros nustatymo problemos*. Disertacijos santrauka. [interaktyvus]. Mykolo Romerio universitetas, 2011 [žiūrėta: 2011 m. rugsėjo 4 d.]. Prieiga internete: < http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110829_125503-11502/DS.005.1.02.ETD >.

konstitucinių principų balansavimo ir proporcingumo analizės metodika: balansavimo taisyklę, konstitucinių principų Svarių formulę bei teismo argumentavimo pareigą atskleisti konstitucinių principų turinio balansavimo elementus triadinėje (aukštesnio laipsnio) skalėje.¹³

2007 metais apgintame disertaciniame tyrime „Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui“¹⁴ (taip pat rengiant minėtą disertaciją publikuotame moksliniame straipsnyje¹⁵) viena pirmųjų moksliniu lygiu atkreipė dėmesį į proporcingumo, kaip vieno iš, jos žodžiais, „esminių administracinės teisės“ principų, svarbą administracinėje teisėje, aptarė tuometinę teisminę praktiką, kurioje proporcingumo kriterijus buvo taikytas, taip pat atkreipė dėmesį į tarptautinius šio principo taikymo viešojo administravimo subjektams standartus. Vis dėlto minėtasis, manytina, itin plataus spektro disertacinis tyrimas buvo orientuotas į daugelį kitų problemų (tarp jų – administracinės teisinės sistemos pokyčius; nešališkumo, viešųjų paslaugų prieinamumo, atvirumo, teisėtų lūkesčių apsaugos ir kt. principų, *inter alia*, privačių asmenų skundų nagrinėjimų procedūrų pokyčių analizę; viešojo ir privataus asmens santykio reguliavimo reformas Europos Sąjungoje ir kt.). Proporcingumo principui minėtame tyrime skiriamas ne itin didelis dėmesys, apžvelgta tik dalis principo taikymui ir aiškinimui aktualių klausimų. Tiesa, minėto mokslinio darbo autorė, atkreipdama dėmesį į Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme pateikiamus viešojo administravimo principų apibrėžimus, teisingai pažymi, jog tobulintina ir jame pateikiama įstatyminė proporcingumo principo samprata. Bendrieji proporcingumo principo kilmės ir sampratos klausimai analizuojami ir pakankamai neseniai, 2010 metais, publikuotame A. Panomariovo ir E. Losio

¹³ *Ibid.* P. 38–39.

¹⁴ KARGAUDIENĖ A. Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui. Disertacijos santrauka. [interaktyvus]. Mykolo Riomerio universitetas, 2007 [žiūrėta: 2011 m. liepos 4 d.]. Prieiga internete: <http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/katedros/administracines_teises_ir_proceso_katedra/Disertaciju_santraukos/Disertacijos_santrauka_Kargaudiene.pdf>.

¹⁵ KARGAUDIENĖ A. Proporcingumo principas administracinėje teisėje (taikymo praktika Lietuvos teismuose): *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 78 (70), p. 29–38.

moksliniame straipsnyje (anglų k.) „Proporcingumas: nuo idėjos iki procedūros“¹⁶.

Šio disertacinio tyrimo atitikimą *naujumo* kriterijui galima pagrįsti dviem pagrindiniais teiginiais. Pirma, pažymėtina, jog iki šiol išsamios, savarankiškos mokslinės proporcingumo principo taikymo teorijos ir praktikos analizės Lietuvos administracinėje teisėje nebuvo. Ir administracinės teisės mokomojoje, ir šiuolaikinėje monografinėje literatūroje¹⁷ pripažįstama, kad proporcingumo principas laikytinas vienu pagrindinių bendrųjų administracinės teisės principų. Tačiau natūralu, jog šie plataus turinio, apibendrinamojo pobūdžio tyrimai, yra reikšmingiausi ne tiek dėl vienų ar kitų administracinės teisės institutų ar principų analizės gilumo, o dėl visai (ar daliai) administracinės teisės šakos reikšmingų klausimų sisteminio ištyrimo. Proporcingumo principo klausimas taip pat yra „paliečiamas“ ne vienoje mokslinėje publikacijoje, tačiau dažniausiai tai yra daroma tik fragmentiškai aptariant kai kuriuos bendresnius šio principo taikymo ypatumus¹⁸, „europinę“ prigimtį bei santykį su kai kuriais pasirinktais Europos Sąjungos teisės principais¹⁹. Antra, nors apskritai dėmesys pavieniams administracinės teisės principų klausimams minėtose ir kitose mokslinėse publikacijose pastaruoju metu vis didesnis²⁰, dažniausiai jų (kaip ir proporcingumo principo) turinys atskleidžiamas vien Europos Sąjungos kontekste ir (arba) tik per principų taikymą ar aiškinimą. Vis dėlto pastebėtina, kad apibūdinant Europos Sąjungos teisės įtaką administracinei

¹⁶ PANOMARIOVAS A. LOSIS E. Proportionality: from the Concept to the Procedure: *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 257–272.

¹⁷ BAKAVECKAS A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005; ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008; ŠEDBARAS S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006; VALANČIUS V., KAVALNĖ S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.

¹⁸ KARGAUDIENĖ A. Proporcingumo principas administracinėje teisėje (taikymo praktika Lietuvos teismuose): *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 78 (70), p. 29–38.

¹⁹ KALAŠNYKAS R., DEVIATNIKOVAITĖ I. Kai kurių bendrųjų Europos Sąjungos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą: *Jurisprudencija*, 2007, Nr. 4 (94), p. 44–53.

²⁰ Žr. PANOMARIOVAS A. LOSIS E. Proportionality: from the Concept to the Procedure: *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 257–272.

teisei, dažniausiai pažymimi, nors ir esminiai, tačiau tik patys bendriausi aspektai: ES teisės ir teisės principų privalomumas bei viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu, ESTT jurisdikcija. Į specifiškesnius, praktinius ES (ar tarptautinės) teisės įtakos (būtent) administracinei teisei klausimus gilintis yra vengiama. Be to, kaip dažniausiai daroma, telkiant dėmesį tik į teisės principų įgyvendinimą valstybės vykdomosios ir teisminės valdžių sferose, lieka neatsakyti kiti svarbūs klausimai: pavyzdžiui, kokia (ar išvis yra) administracinei teisei svarbių bendrųjų principų reikšmė administracinės teisės srities reguliavimui skirtiems įstatymams.

Užsienio autoriai bendrųjų administracinės teisės (kaip viešosios teisės požakiui) reikšmingų principų klausimui, *inter alia*, proporcingumo principui skiria didelį dėmesį (Emiliou N., Thomas R., Schwarze J., Groussot X., Ellis E., De Burca G., Barak A.). Pabrėžtina, kad net pavienių Europos Sąjungos valstybių narių nacionalinių teisės principų klausimas visada tiriamas neatsietai nuo Europos Sąjungos teisės reguliavimo konteksto (Schwarze J., Groussot, X., Ellis E.). Minėtų autorių tyrimuose pripažįstama, kad proporcingumo kriterijaus taikymo ir aiškinimo klausimas skirtingų valstybių nacionalinėje viešojoje teisėje pasižymi specifiškumu, tačiau jis taip pat pirmiausiai yra siejamas su ES teisės įtaka bei su EŽTT jurisprudencija. Vis dėlto Lietuvos ar netgi Rytų Europos valstybių specifika nė vieno iš aukščiau minėtų autorių nėra tyrinėta. Taip pat menkai tyrinėta, kiek ir kokios įtakos proporcingumo principo taikymui ir aiškinimui turės 2009 metų pabaigos ES pirminės teisės pasikeitimai.

Todėl paminėtina ir tai, jog šiame darbe yra išsamiai analizuojami bei naujai vertinami ne tik aktualūs proporcingumo principo aiškinimo ir taikymo Lietuvos teisėje klausimai, tačiau pateikiamos ir naujos motyvuotos įžvalgos, susijusios su tikėtinais principo raidos pokyčiais Europos Sąjungos teisėje po Lisabonos sutarties (t.y. po 2009 m. gruodžio 1 d.), tiriami ir vertinami kai kurie jau išvelgiami minėtųjų pirminės ES teisės pokyčių sąlygoti pasikeitimai naujausioje ESTT teisminėje praktikoje.

Tyrimo metodika

Atliekant disertacinį tyrimą buvo kompleksiškai naudojami teoriniai bei empiriniai mokslinio tyrimo metodai: lingvistinės analizės, istorinis, šaltinio turinio analizės, loginės analizės, lyginamasis, sisteminės analizės, teleologinis, analitinis-kritinis ir kiti.

Lingvistinės analizės metodas naudotas tiriant proporcingumo principo sampratą, kitas teisinės sąvokas, ABTĮ, Viešojo administravimo įstatymo, kitų nacionalinių įstatymų bei poįstatyminių teisės aktų, taip pat ES steigiamųjų sutarčių normas, aiškinant jų reikšmę. *Istorinis* metodas buvo taikytas analizuojant proporcingumo principo doktrinos raidą Europoje (vėliau – ES) bei Lietuvoje. *Šaltinio turinio ir loginės analizės* metodų taikymas leido tirti mokslinę literatūrą, teisės aktus bei oficialiąją teismų praktiką, taip pat kritiškai vertinti jų prasmę, parengti argumentais pagrįstus apibendrinimus, išvadas ir siūlymus. Kadangi proporcingumo principas pripažįstamas ne vien Lietuvos viešojoje ar – tuo labiau – vien administracinėje teisėje, ieškant bei vertinant Lietuvoje plėtojamos teisės doktrinos bei teismų praktikos panašumų ir skirtumų su kitų Europos (ES, Europos Tarybos) valstybių teise, buvo taikomas *lyginamasis* tyrimo metodas. *Sisteminės analizės* metodas leido išskirti tiriamo teisės principo esminius požymius, reikšmingus ryšius su kitais principais, jų tarpusavio dermę. Darbe yra tiriami, analizuojami kiti glaudžiai su proporcingumo principo taikymu ir aiškinimu administracinėje teisėje susiję klausimai; administracinis proporcingumo principas tiriamas greta konstitucinio proporcingumo principo, iš kurio jis yra kildinamas; nacionalinės teisės nuostatos ir teismų praktika vertinama ES teisės ir ES teismų jurisprudencijos kontekste. *Teleologinis* metodas taikomas nagrinėjant konkrečias normas priėmusių nacionalinių ir ES teisėkūros subjektų ketinimus, minėtų normų priėmimą lėmusią argumentaciją, jomis siekiamus tikslus. *Analitinis-kritinis* metodas pasitelkiamas siekiant įvertinti esamo teisinio reguliavimo ir plėtojamos teisminės praktikos rizikas, proporcingumo principo taikymo ir

aiškinimo administracinėje teisėje bei atskiruose administraciniuose teisiniuose santykiuose trūkumus bei problemas, taip pat siūlant galimus minėtų rizikų, trūkumų pašalinimo bei problemų sprendimo būdus. Renkant darbo medžiagą buvo naudojami *empiriniai dokumentinės analizės* ir *pokalbio* metodai.

Darbo struktūra

Struktūriškai darbą sudaro keturios dalys: (1) įvadas; (2) dėstomoji-tiriamoji darbo dalis; (3) tyrimo išvados; (4) naudotos literatūros sąrašas. Dėstomoji-tiriamoji disertacijos dalis, sąlygojama konkretaus tyrimo tikslo bei uždavinių, skirstoma į penkis skyrius:

pirmajame skyriuje „*Proporcingumo principo bendroji samprata*“ autorė analizuoja bendrąją proporcingumo principo sampratą, jo kilmę bei vystymosi eigą, tiriant pirmuosius principo reglamentavimo, taikymo ir aiškinimo šaltinius, pirma, Senovės (antikos) ir Viduramžių teisėje, antra, Naujųjų ir Naujausiųjų laikų (XIX a.–XX a. Vakarų Europos valstybių) teisėje. Minėtieji laikotarpiai pasirinkti siekiant nustatyti, pirmiausia, proporcingumo principo kilmę rašytiniuose teisės šaltiniuose, antra, proporcingumo principo raidai svarbius, vystymosi eigą bei principo sampratą, aiškinimo bei taikymo procesus koreguojančius momentus. Tiriant XIX a. –XX a. Vakarų Europos valstybių viešąją teisę dėl darbo tikslų ir apimties analizuojama Vokietijos teisės doktrina ir jurisprudencija. Toks sprendimas pasirinktas sąmoningai – daugelio teisės tyrėjų (taip pat ir šio darbo autorės) vertinimu, būtent vokiškoji oficialioji ir neoficialioji doktrina turėjo didžiausios įtakos proporcingumo principo pripažinimui ir vystymuisi Europos Sąjungos teisėje.

Antrąjį skyrių „*Proporcingumo principas Europos administracinėje teisėje*“ sudaro du poskyriai, kuriuose analizuojama proporcingumo principo reikšmė, pirma, Europos Sąjungos teisėje; antra, Europos Žmogaus Teisių Teismo oficialiojoje doktrinoje. Nagrinėjama plačiąja prasme suvokiamos

Europos administracinės teisės doktrina, suformavusi ir toliau vystanti proporcingumo principą, proporcingumo principo vaidmuo ir taikymo ypatumai, taip pat Europos administracinės teisės doktrinos įtaka nacionalinei teisei, jos vystymuisi.

Trečiajame skyriuje „*Proporcingumo principo reikšmė Lietuvos Respublikos administracinės teisės konstitucinių pagrindų kontekste*“ tiriama proporcingumo, kaip iš konstitucinio teisinės valstybės principo kildinamo imperatyvo, samprata, jo raidos bei taikymo ypatumai, kurie daro didelę įtaką administracinio proporcingumo principo sampratai ir šio principo taikymui nacionalinėje administracinėje teisėje.

Ketvirtajame skyriuje „*Proporcingumo principo specifika viešojo administravimo ir administracinių sankcijų taikymo srityse*“ proporcingumo principo specifiką siekiama atskleisti per jo ypatumus pasirinktose viešojo administravimo srityse bei taikant administracines sankcijas. Tyrimas atskleidžia, jog proporcingumo principas nėra vienodai taikomas teisiniuose santykiuose, neatsižvelgiant į jų specifiką. Pasirinkimą atlikti principo specifikos tyrimą įgyvendinant viešąjį administravimą mokesčių bei aplinkos teisės srityse lėmė tai, jog abi šios teisinio reguliavimo sritys priklauso ne išimtinės Europos Sąjungos ar nacionalinės kompetencijos sričiai: įtaką teisiniui reguliavimui bei mokesčių ir aplinkos teisinių santykių plėtojimui daro ir supranacionalinė Europos Sąjungos, ir nacionalinė teisė, todėl šių administracinės teisės sričių analizė leidžia parodyti ne tik tai, kiek (jei išvis) kinta proporcingumo samprata, priklausomai nuo vertinamos teisinės terpės, kokios egzistuoja teisinės problemos, sietinos su šio principo (ne)taikymu bei kokios galimos proporcingumo imperatyvo viešajame administravime vystymosi tendencijos, bet ir tai, kiek apskritai yra svarbi ES teisės taikymo praktika nacionalinėje administracinėje teisėje (viešojo administravimo santykiuose), *inter alia*, nacionalinėje teisėje taikomam proporcingumo principui. Administracinių sankcijų ypatumai proporcingumo principo taikymo aspektu pasirinkti atsižvelgiant į tai, jog proporcingumo principo

samprata Lietuvos Respublikos nacionalinėje teisėje yra labiausiai išplėta būtent taikant sankcijas.

Penktajame skyriuje „*Proporcingumo principo specifika administraciniuose teisiniuose santykiuose, kuriuose įgyvendinama administracinė diskrecija*“ autorė tiria administracinės diskrecijos įgyvendinimo ypatumus bei diskrecinių aktų teismo vertinimo galimybes, teismo administracinių aktų priežiūros ir administracinį aktą (sprendimą) priėmusio viešojo valdymo subjekto turimos diskrecijos apimtį santykį, taip pat analizuoja teismo vertinimo galimybes bei teises pasekmes, kylančias viešojo valdymo subjektui pažeidus administracinės diskrecijos ribas ar kitu netinkamu būdu įgyvendinus administracinę diskreciją.

Tyrimo rezultatų apibavimas

Darbas 2011 m. gruodžio 20 d. apsvaistytas ir aprobuotas Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedroje.

Pagrindiniai tyrimo rezultatai paskelbti moksliniuose straipsniuose Vilniaus universiteto mokslo darbų žurnale „Teisė“ (DANĖLIENĖ I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje: *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110-128.) ir Mykolo Romerio universiteto mokslo darbų žurnale „Jurisprudencija“ (LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 5 (83), p. 65-72.). Taip pat kolektyvinėje monografijoje *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. (Red. VALANČIUS V. ir kt. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010.).

Tyrimo rezultatai taip pat paskelbti mokslinėje praktinėje konferencijoje „Administracinės teisės ir proceso naujovės teisinėje sistemoje“, pranešimo tema: „Administracinės diskrecijos teismo vertinimas“ (Mykolo Romerio universitetas, 2005 m. spalio 28 d.) ir mokslinėje konferencijoje „Viešoji teisė aplinkos teisės aspektu: tarpdalykiniai klausimai“, pranešimo tema: „Proporcingumo principas

administracinėje ir aplinkos teisėje“ (Vilniaus universitetas, 2008 m. lapkričio 28 d.).

I skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO BENDROJI SAMPRATA

1. Proporcingumas, teisinis balansavimas ir kitos tyrimui aktualios sąvokos

Teisės tiriamuosius darbus, kuriuose vienu ar kitu aspektu analizuojami *teisės principų* klausimai, įprasta (ir, manytina, visiškai pagrįsta) pradėti nuo šio termino lotyniškos kilmės ir semantinės žodžio *principas* reikšmės. Primintina, jog terminas *principas* yra kildinamas iš lotynų kalbos termino *principium*, reiškiančio pradžią, pagrindą, ištakas, kilmę²¹. Bendrinėje kalboje žodis *principas*, be kita ko, yra aiškinamas kaip „įsitikinimas, lemiantis žmogaus santykių su tikrove, jo elgesio ir veiklos normas“, ar „pagrindinė kurios nors teorijos, koncepcijos idėja, pradinis teiginys“, taip pat – „svarbiausioji kurios nors organizacijos (<...> valstybės <...>) struktūros ar veiklos taisyklė“, etc²². E. Kūris pažymi, kad visuotinai pripažįstama, jog principai yra pamatinės nuostatos, fundamentalūs pradai: sąvoka principas „bendriausia prasme suvokiamas kaip kreipiantysis pradas, grindžiantis tam tikro reiškinių turinį, jo konkrečias apraiškas ar atskirus elementus“²³.

Kaip nurodo E. Kūris, ši bendroji principo samprata laikytina pagrįsta bei privaloma ir apibūdinant visos teisės sistemos ar kurios nors teisės srities principus: „*teisės principai* yra teisės ir jos sistemos pamatinės nuostatos, kuriomis grindžiamas visas teisinis reguliavimas, visi teisiniai sprendimai – ir bendrieji, ir individualūs“; jie „persmelkia bei kreipia ir pačią teisę (jos

²¹ BENDORIENĖ A., et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma litera, 2001, p. 601; JOKANTAS K. *Lotynų-lietuvių kalbų žodynas*. Vinius: Aidai, 1995, p. 790.

²² BENDORIENĖ A., et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma litera, 2001, p. 601.

²³ KŪRIS E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje, Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje: [Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga, Neringa, 2001 birželio 11–12 d., Vilnius, 2002, p. 8–9.

nuostatas), ir teisės realizavimą²⁴. Daugelio autorių vertinimu, *teisės principai* taip pat apibūdinami kaip pagrindinės teisinės idėjos, vertybinės orientacijos, kurios nurodo, kaip konkrečiomis teisės normomis turi būti reguliuojami žmonių santykiai²⁵, pamatiniai dėsniai (netapatintini su teisės nuostatomis)²⁶.

H. L. A. Hart vertinimu, trys pagrindiniai principų bruožai, skiriantys juos nuo teisės normų, yra šie: (a) principai nėra konkrečios taisyklės, o platūs, bendrojo pobūdžio, nekonkretinti elgesio standartai; (b) jie daugiau ar mažiau aiškiai nurodo tam tikrą siekį, tikslą, teisės turėjimą ar vertybę; (c) jiems nebūdingas sprendžiamasis pobūdis, t. y. remiantis jais paprastai aiškinamos teisės normos, taikomos sprendžiant konkrečią bylą²⁷. Visgi kaip, tikimasi, parodys ir tolesnis tyrimas, minėtu požiūriu grindžiamas teisės principų supratimas šiuolaikinėje teisėje koreguojamas – netgi ne tiek dėl tendencijos pagrindinius teisės principus perkelti į formaliąją teisę, o ypač teismų jurisprudencijai turint įtakos, principai yra konkretinami (ginčai gali būti išsprendžiami vadovaujantis vien jais) bei vis dažniau geba tiesiogiai reguliuoti teisinius santykius. Todėl ir šiame darbe ieškant terminą *principas* pakeisti atskirais momentais galinčių bei jam daugiau ar mažiau artimų terminų, jo sinonimais tyrimo ribose pasirinkta laikyti *imperatyvo* (siekiant akcentuoti principo privalomąjį pobūdį) bei *kriterijaus* (siekiant pabrėžti principo sprendžiamąją, vertinamąją reikšmę) sąvokas.

Dėsninga, jog terminas *proportionumas* yra kilęs iš taip pat lotynų kalbos termino „*proportio*“ (*pro* – prieš + *portio* – dalis), reiškiančio tam tikrą atskirų objekto dalių ar objektų dydžių tarpusavio santykį. *Proporcija*

²⁴ *Ibid.*, p. 9. Taip pat žr. KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 30–55; KŪRIS E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 24(16), 9, p. 57–70.

²⁵ VAIŠVILA A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 123–124. Plačiau apie administracinės teisės principus žr. BAKAVECKAS A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 234–239; STALIORAITIS P. *Administracinė veikla pataisos įstaigose: Vadovėlis*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006; ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 17; ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 77–80.

²⁶ BAUBLYS L., et al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Leidykla MES, 2010, p. 177–179.

²⁷ HART H. L. A. *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai, 1996, p. 403–404.

reiškia darnų daikto dalių santykį, o *proporcingas* – tai atitinkantis proporcijas, darnus²⁸. Bendrinėje kalboje *proporcingumas* yra „dviejų dydžių sąryšis“: jei vieno dydžio reikšmei keletą kartų padidėjus, kito dydžio reikšmė tiek pat kartų padidėja, *proporcingumas* laikomas *tiesioginiu*, jei sumažėja – *atvirkščiuoju*²⁹. Aptarti apibrėžimai atskleidžia esminius bendrosios *proporcingumo* sąvokos aspektus, aktualius jos reikšmei nusakyti. Pirmiausia, akivaizdu, jog sąvoka vartojama kaip jungiamoji grandis, nustatanti santykį (ryšį) tarp dviejų savarankiškų objektų (vertybių, daiktų, veiksmų ir t.t.). Antra, sąvoka suponuoja tai, jog *proporcingumui*, kaip santykiui (ryšiui), būdingas kitimo procesas. Trečia, nurodoma, jog šis santykis (ryšys) yra tikslus – tiesioginis ar atvirkštinis. Objektai (dydžiai), apie kurių sąryšį kalbama, gali būti ir vienas kitam tapatūs ar panašūs (pvz., saulė ir šviesa), ir visiškai priešingi (pvz., nusikaltimas ir bausmė); šis ryšys gali būti ir natūralus (kilęs iš gamtos), ir dirbtinai sukurtas (pvz., valstybės nustatytas teisės normomis), ir t.t.

Siekiant vieno iš esminių šio tyrimo uždavinių – išsamaus *proporcingumo* principo sampratos ištyrimo – manytina, jog jį naudinga pradėti nuo itin giminingo termino *balansas* aiškinimo, nes dažnai sąvoka *proporcingumas* siejama (asocijuojama) būtent su teisingu interesų balansu. Tarptautinis terminas *balansas* (pranc. *balance* – svarstyklės) yra apibrėžiamas kaip pusiausvyra; esamų, atsirandančių ir nykstančių, turimų, įgyjamų ir išleidžiamų (prarandamų) vertybių, daiktų ar reiškinių santykis tam tikru momentu; apibendrinimas to santykio atžvilgiu; tą santykį vaizduojančių rodiklių suvestinė³⁰. Teisinis balansavimas ar pusiausvyros ieškojimas taip pat reiškia procesą, kurio metu teisinio konflikto tarp dviejų ar daugiau teisės saugomų, daugiau ar mažiau vienodo teisinio statuso teisinių interesų (teisių) sprendimo paiešką per šių konkuruojančių interesų (teisių)

²⁸ BENDORIENĖ A., et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma litera, 2001, p. 607; VAITKEVIČIŪTĖ V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Žodynas, 2004, p. 1119; KEINYS S., et al. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000, p. 624.

²⁹ *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985, p. 403.

³⁰ BENDORIENĖ A., et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma litera, 2001, p. 89.

santykio *tam tikru konkrečiu momentu* nustatymą. Vienodas (ar panašus) konkuruojančių interesų (teisių) teisinis statusas reiškia, jog jų santykis nėra hierarchinio pobūdžio, todėl konflikto sprendimo negalima rasti nustatant žemiau interesų (teisių) hierarchijoje esančius dėmenis ar taikant kitus panašaus pobūdžio metodus, o reikia ieškoti papildomų kriterijų, galinčių interesų svarstyklės nusverti į vieną ar į kitą pusę. Todėl šio proceso tikslas – kiekvienu konkrečiu atveju nustatyti sąlyginį konkuruojančių interesų santykį. Tai reiškia, jog šis balanso ieškojimas yra *ad hoc* pobūdžio procesas, neturintis substantyvaus pagrindo, tačiau paremtas esminiu, pusiausvyrą išreiškiančiu proporcingumo kriterijumi.

Kaip bus matyti iš kitose šio darbo dalyse atliekamos analizės, nors proporcingumas *lato sensu* yra siejamas su trimis pagrindiniais sudedamaisiais elementais (tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo *stricto sensu*), tik proporcingumo *stricto sensu* kriterijus yra susijęs su balansavimu, interesų pusiausvyros paieška. Teisminėje praktikoje šis principas didžiaja dalimi yra suvokiamas būtent kaip konkuruojančių interesų „svėrimo“ ar „balansavimo“ principas, tačiau, manytina, jog būtent kiti jį papildantys kriterijai suteikia pačiam proporcingumo imperatyvui bei teisinio balansavimo procesui tikslumo, patikimumo, tam tikra dalimi – prognozuojamumo, o svarbiausia – leidžia jį taikyti kaip objektyvų, pagrįstą ir kartu universalų teisinių konfliktų sprendimo kriterijų.

Pažymėtina, kad proporcingumo principu grindžiamas *ad hoc* teisinis balansavimas skiriasi nuo kitų balansavimo metodų tuo, kad vienodo teisinio statuso konkuruojančių interesų konflikto sprendimas nėra *a priori* žinomas teisėjui (ar kitam vertinimą atliekančiam subjektui) ar suvokiamas kaip neišvengiamas šio konflikto rezultatas. Tai iš dalies lemia ir santykis tarp konkuruojančių interesų, kuris, kaip minėta, nėra hierarchinis, o priešingai, gali būti apibrėžiamas kaip sąlyginis, kada interesų svoris individualioje situacijoje kinta. Pažymėtina, kad konkuruojantys interesai pirmiausia suvokiami kaip objektyvūs principai, o ne subjektyvios teisės, todėl santykis tarp tų pačių teisinių interesų yra ne pastovus, o kintantis, priklausantis nuo *in*

concreto aplinkybių ir yra nustatomas vadovaujantis interesų reikšme individualiu atveju. Be to, interesų konfliktą lemia ne tik teisinės, bet ir faktinės aplinkybės. Anot kai kurių autorių, tinkamumo ir būtinumo kriterijai sudaro faktines aplinkybių vertinimo sąlygas, o proporcingumo *stricto sensu* kriterijus yra teisinė interesų pusiausvyros nustatymo sąlyga³¹.

Atitinkamai, teisminių institucijų praktikoje, proporcingumo principą taikant ir suvokiant kaip konkuruojančių interesų balansavimo (svėrimo) principą³², išskiriami šie pagrindiniai jo taikymo etapai:

pirma, teisės saugomų interesų ir/ar teisių, kurios yra ribojamos, nustatymas;

antra, saugomo intereso ar teisės ribojimo apimties įvertinimas;

trečia, intereso ar teisės ribojimą (galimai) pateisinančių priežasčių nustatymas (pvz., kitų teisių ar kitų subjektų teisių, viešųjų interesų apsauga);

ketvirta, ribojimą (galimai) pateisinančių priežasčių reikšmingumo (konkuruojančių interesų ar teisių svorio) nustatymas;

penkta, įvertinimas, ar teisių ar interesų ribojimas nėra perteklinis.

Atsakymas į pastarąjį klausimą nustatomas taikant trijų žingsnių proporcingumo testą. Nors pats testas bei proporcingumą *lato sensu* sudarantys trys kriterijai išlieka tie patys, vertinimo intensyvumas skiriasi. Jį lemia papildomi veiksniai, tokie, kaip aktą priėmęs subjektas (pavyzdžiui, ar yra vertinama nacionalinė priemonė, ar ES institucijos priimtas aktas), ribojamos teisės (intereso) reikšmingumas, aiškumas, pobūdis, taip pat ribojimo svarbumas, juo siekiamos apsaugoti teisės (intereso) pobūdis ir kt. Teisminės praktikos analizė leis daryti išvadą, jog tais atvejais, 1) kada ribojama teisė (interesas) nėra aiškiai įtvirtinta, 2) ribojimas nustatomas siekiant užtikrinti daugialypį viešąjį interesą ar 3) ribojimo proporcingumas yra susijęs su politinių ir ekonominių veiksmų analize ar kita sritimi, kurioje viešojo valdymo subjektas turi plačią diskrecijos laisvę, proporcingumo

³¹ ALEXY R. Grundrechte als subjektive Rechte und objektive Normen: *Der Staat*, 1990, Nr. 29, p. 66.

³² Plačiau apie teisinį balansavimą žr. BARAK A. *The Judge in a Democracy*. Princeton: PUP, 2006, p. 164–176.

vertinimas mažiau intensyvus (atitinkamai, tokiais atvejais svarbiausias tampa ribojimo *akivaizdaus netinkamumo* kriterijus). Ir, priešingai, jei ginčijama priemonė nėra politinio pobūdžio, padarinius sukelia siauram subjektų ratui (pavieniams, konkreitiems asmenims), bei nėra skirta apsaugoti visuomenės, plataus jos narių rato interesų, o ribojamas interesas ar teisė yra aiški ir reikšminga, pripažįstama intensyvesnė proporcingumo kontrolė (taikytinas *mažiausiosios alternatyvos* kriterijus)³³.

Kadangi darbe aktualiausi pasirinkto principo reglamentavimo, taikymo bei vertinimo dėsningumai administracinės teisės plotmėje, pažymėtina, jog autorei priimtinas yra A. Andruškevičiaus pateikiamas administracinės teisės suvokimas, apimantis pozityviąją administracinę teisę (įstatymų ir jų normas detalizuojančių bei įgyvendinančių poįstatyminių (norminių valdymo) „aktų pavidalu išreikštos bendrojo elgesio taisyklės, taikomos viešajam valdymui“) bei bendruosius teisės principus³⁴. Šio tyrimo ribose – taip pat ir jam aktualius bei įgyvendinant administracinės teisės aktus susiklostančius administracinius teisinius santykius. Pažymėtina ir tai, jog esminiais administracinei teisei pripažįstami viešojo administravimo santykiai suvokiami kaip, *inter alia*, apimantys viešojo administravimo subjektų veiklą atliekant kontrolės, priežiūros veiksmus, taikant prevencinį, kardomąjį poveikį, taip pat administracines ar ekonomines sankcijas³⁵.

Atitinkamai, tiriant proporcingumo principo – kaip bendrojo teisės principo – reikšmę administracinėje teisėje, *inter alia*, svarbi jo vieta administracinės teisės normų viršūnėje (t.y. virš administracinės teisės įstatymų bei poįstatyminių aktų), lemianti jo vaidmenį „ne tik įgyvendinant atsakingo viešojo valdymo taisyklę ar vykdant administracinės teisės aktų

³³ DE BURCA, G. *Subsidiarity and Proportionality as General Principles of Law In The General Principles of EC Law* (J. Nergelius and U. Bernitz, eds.). Kluwer Academic Publishing, 2000, p. 97.

³⁴ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 18. Tiesa, pildant šią sampratą neabejotinai svarbi yra pozityviosios teisės normos aiškinančių bei taikančių, o ir tokiu būdu individualių bei norminių administracinių teisės aktų teistumą vertinančių (netgi negatyviosios teisėkūros funkciją vykdančių) administracinių teismų oficialioji jurisprudencija.

³⁵ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 27–28.

konstitucingumo ir teisėtumo kontrolę, bet ir pačiai įstatymų leidybai“³⁶, o ir įgyvendinančią „*teisėkūros proceso optimizavimo bei įstatymų spragų taisymo funkcijas*“³⁷.

2. Proporcingumo principo kilmė

Grįždami prie proporcingumo principo sąvokos ir siekdami kuo tiksliau suvokti šiuolaikinės teisės pripažįstamą proporcingumo – kaip teisinės kategorijos – sampratą, pirmiausia turime suprasti šio teisinio reiškinio ištakas, šaltinius ir vystymosi procesą, leidusį susiformuoti teisiniam instrumentui, kuris tapo plačiai taikoma vykdomos teisminės kontrolės priemone, peržengusia vienos nacionalinės valstybės teisinės sistemos ribas.

Nors, kaip pažymi vokiečių teisininkai, tikslią teisės normų kilmę nustatyti ir įrodyti yra sunku³⁸, o teiginiai dėl jų kilmės daugiausia gali būti laikomi pagrįstomis prielaidomis, bene vieningai tvirtinama, kad šiuolaikinėje teisėje pripažįstamas proporcingumo principas (vok. *Verhältnismäßigkeit*), kaip ir daugelis kitų viešojo administravimo principų, turėtų būti kildinamas būtent iš Vokietijos teisės³⁹. Visgi atlikta analizė leidžia teigti, kad pirmųjų proporcingumo – kaip teisinio kriterijaus – užuomazgų turėtų būti ieškoma gerokai anksčiau, t. y. jau antikoje bei viduramžiuose. Todėl tiriant proporcingumo, kaip bendrojo teisės principo, vystymosi eigą išskirtini du pagrindiniai etapai: pirma, proporcingumo principą apimanti ir jo atsiradimą

³⁶ ANDRUŠKEVIČIUS A. Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje: *Teisė*, 2010, Nr. 74, p. 23–45.

³⁷ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 19.

³⁸ NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 191.

³⁹ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006; EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996; NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 191; THOMAS R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Hart Publishing, 2000, p. 78; DE BURCA G. *Subsidiarity and Proportionality as General Principles of Law In The General Principles of EC Law* (J. Nergelius and U. Bernitz, eds.). Kluwer Academic Publishing, 2000, p. 372; TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004.

bei vystymąsi sąlygojanti *teisingumo idėja* Senovės (antikos) ir Viduramžių teisėje; antra, proporcingumo, kaip *sui generis* principo, raidą bei pripažinimą nulėmęs jo vystymasis Naujųjų ir Naujausiųjų laikų, t.y. XIX a. – XX a. Vakarų Europos valstybių teisėje. Toliau apžvelgiami abu šie proporcingumo vystymosi aspektai.

2.1 Proporcingumo principo ištakos Senovės (antikos) ir Viduramžių teisėje

Dažnai vaizduojant Egipto teisingumo deivę *Maat* bei beveik visada – graikų teisingumo deivę *Temidę*, vienas charakteringiausių jų rankose esančių įrankių yra svarstyklės. Nors šie įrankiai dažniausiai buvo suvokiami kaip pomirtinio teismo simboliai⁴⁰, jų paskirtis, teisės tyrėjų nuomone, atskleidžia senovės kultūrų ir civilizacijų teisingumo sampratą⁴¹, kurios neatsiejamas elementas – pusiausvyra. Teigiama, kad graikų mitologijoje Temidės svarstyklės, per įpareigojimą „pasverti“ ir vertinti visus įrodymus, simbolizavo asmeninę atsakomybę bei objektyvumo ir tiesos siekį⁴².

Manoma, jog rašytiniame šaltinyje teisingumo ir proporcingumo sąvokos pirmąkart susiejamos (kartu nuo mitinės pereinant prie filosofinės teisingumo sampratos) vadinamojoje Aristotelio teisingumo schemeje, pateikiamoje jo veikale *Nikomacho etika* (V knyga)⁴³. Aristoteliui teisingumas reiškia tinkamos pusiausvyros atkūrimą ar užtikrinimą. Visais atvejais teisingumas siejamas su proporcingumu – tai, kas yra teisinga, yra proporcinga⁴⁴. Neteisingu laikomas žmogus, kuris šią lygybę pažeidžia⁴⁵.

⁴⁰ VAIČAITIS A.V. Teisingumo samprata ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*. Nr. 3(15) 2009, p. 207–209. Taip pat žr.

⁴¹ Plačiau žr. BAUBLYS L. Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka vakarų teisės tradicijai. Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 60–76.

⁴² VAIČAITIS A.V. Op. cit., p. 207–209.

⁴³ ARISTOTELIS. *Nikomacho etika: rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1990, p. 61–273. Taip pat žr. KRAUT R. *Justice in the Nicomachean Ethics. Founders: Aristotle*. Oxford university press, 2002, p. 98–177.

⁴⁴ Apie Aristotelio teisingumo sampratą, taip pat teisingumo ir proporcingumo principų santykį šiuolaikinėje teisėje plačiau žr. BAUBLYS L. Aristotelio teisingumo distinkcija šiuolaikiniame teisiniame diskurse: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 8 (86), p. 85–87. Anot autoriaus, kaip šiuolaikinės teisės principo, „teisingumo turinys yra susiejamas su tam tikro balanso, pusiausvyros, lygiavertiškumo, atitikimo pasiekimu ar nustatymu“.

Būtent proporcingumo matas, anot Aristotelio, taikytinas ir nustatyti teisingam santykiui (lot. *recta ratio*; vok. *Verhalten*), kuris siektinas tarp asmens ir valstybės, valdomos teisės: „mes leidžiame valdyti ne žmogui, o racionaliam principui, kadangi žmogus elgiasi savo asmeniniais interesais ir tampa tironu“⁴⁶. Taigi kartu – tai veiksnys, siejantis natūraliąją ir pozityviąją teises, kurios, anot Aristotelio, laikytinos viena kitą papildančiomis.

Teisingumą Aristotelis skirstė į dvi rūšis: tiesioginį teisingumą - *iustitia directiva* (kuris reiškėsi per *iustitia commutativa* ir *iustitia correctiva*) ir į siektiną teisingumą, kuris vėliau įvardytas kaip *justitia distributiva*, t. y. paskirstomasis, arba distribucinis, teisingumas⁴⁷. Distribucinio teisingumo tikslas – racionali sąlyginė lygybė į skirtingus asmenis, priklausomai nuo to, kaip jie atitinka skirtingus iš anksto nustatytus kriterijus⁴⁸. Distribucinis teisingumas yra orientuotas į gerovės (turto) paskirstymą tarp visuomenės narių bei išreiškia vadinamąją „proporcinę“ lygybę⁴⁹. Anot Aristotelio, būtent taikant geometrinę proporciją, kiekvienas asmuo turėtų gauti tiesiogiai jo ar jos nuopelnams proporcingą dalį, todėl geriems asmenims priklauso gauti daugiau nei blogiems, doriausi žmonės, kurių indėlis į miesto gyvenimą yra didžiausias, įgyja teisę į didžiausią garbę (privilegijas). Toks teisingumas laikomas dorybine priemone išvengti blogybės, kada asmuo gauna daugiau ar mažiau, nei jam iš tiesų priklauso⁵⁰. Distribucinis teisingumas svarbus užtikrinant lygybę, dalinant garbę, pinigus bei kitas paskirstomas vertybes.

⁴⁵ Anot Aristotelio, pasirinkimas veikti tam tikru būdu laikytinas sąmoningu procesu. Neteisingumas, kuris sukeliamas nevalingai ir netikėtai, laikytinas nelaimingu atsitikimu. Neteisingumą, kurio buvo galima tikėtis, tačiau kuris sukeliamas veikiant nežinant, neturint blogų ketinimų, yra klaida. Veikiant žinant, tačiau nesant tyčios (apėmus pykčiui ar aistrai), neteisingu laikomas veiksmas, tačiau asmuo nebūtinai.

⁴⁶ ARISTOTELIS. *Nikomacho etika. V knyga. Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1990, p. 61–273.

⁴⁷ *Iustitia distributiva* tikslas – teisingai vadovaujant leisti individui dalyvauti visuotinėje gerovėje, kad kiekvienam būtų suteikta galimybė tobulėti dvasiškai ir doroviškai. ŠLAPKAUSKAS V. *Teisės sociologijos pagrindai: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2004, p. 245.

⁴⁸ Anot Aristotelio, geriausios įgyvendinamos valstybės bruožas – mišri santvarkos forma, kurioje derinami oligarchijos bei demokratijos elementai. Šis valstybės modelis grindžiamas dviejų veiksmų – kokybės (turtas, kilmė, padėtis, išsilavinimo prestižas) ir kiekybės (kiekio įtaka) – pusiausvyra, kuri pasiekama esant gausiai viduriniajai klasei. SABINE G. H., THORSON T. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995, p. 146–147.

⁴⁹ VAIČAITIS A. V. Op. cit., p. 209.

⁵⁰ ARISTOTELIS. *Nikomacho etika: rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1990.

Distribucinis (paskirstomasis) teisingumas, Aristotelio priešinamas jau minėtajam reguliuojamajam (atlyginamajam) teisingumui (*ius directiva*), kuris aktualus reguliuojant savanoriškai ir nesavanoriškai žmonių sudaromas sutartis. Reguluojamasis teisingumas turi ištaisyti netolygų nuostolio ir pelno pasiskirstymą ir užtikrinti jų pusiausvyrą. Tai gali būti iliustruojama pavyzdžiu – batsiuovys ir ūkininkas negali iškeisti vieno bato į vieną derlių, nes jų vertė yra skirtinga. Tokie mainai būtų teisingi tik jei batų kiekio vertė būtų proporcinga derliaus vertei⁵¹.

Taigi neteisingumas reiškiasi dvejopai: turint per mažai (patiriant skriaudą) ir turint per daug (neteisingai elgiantis). Pastebėtina, kad vienintelis svarbus išskiriamas teisingumo pasireiškimo civiliniuose ir baudžiamosios teisės reguliuojamuose santykiuose skirtumas yra tai, kad pirmuoju atveju teisingumas laikytinas savanorišku, o kitais – nesavanorišku (priverstiniu)⁵². Aristotelio požiūriu, ir civilinį sandorį, ir nusikalstamą veiką sieja svarbi bendra savybė – jie susiję su tarp dviejų asmenų vykstančiais „mainais“, kuriuose vienas asmuo įgyja neteisingą pranašumą, o kitas – minėtąjį pranašumą atitinkantį nuostolį. Reguluojamasis teisingumas įvykdomas kiekvieną kartą, kada esant minėtoms „disproporcijoms“ reikia atkurti tinkamą pusiausvyrą: „tai vidurys tarp nuostolio ir pelno“. Už teisingumo vykdymą atsakingas teismas, kurio pareiga – per nuostolių kompensavimo (ne baudimo) mechanizmą – atkurti pranašumų ir nuostolių santykio pusiausvyrą⁵³. Beje, vėliau plėtodami proporcingumo koncepciją, Ciceronas (*Marcus Tullius Cicero*)⁵⁴, Justinianas (*Justinianus*), Tomas Akvinietis

⁵¹ *Ibid.* Tiesa, kai kurie autoriai atkreipia dėmesį, jog būtent Aristotelio išskirta *iustitia commutativa* (mainų teisingumo) samprata sietina su lygybės, atsilyginimo lygiavertiškumo, proporcingumo reikalavimu, taigi apima ir kompensacinių teisinių santykių sritį, pvz., Konstitucijos 23 straipsnio 3 dalies, 31 straipsnio 2 dalies bei 48 straipsnio nuostatų reikalavimus. / BAUBLYS L. Op. cit., p. 86.

⁵² BUNNIN N. and JIYUAN YU (red). *The Blackwell Dictionary of Western Philosophy* [interaktyvus]. Blackwell Publishing, 2004 [žiūrėta: 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <http://www.blackwellreference.com/public/book?id=g9781405106795_9781405106795>.

⁵³ Pasak Aristotelio, kad pasiektų reguliuojamąjį teisingumą, teisėjas turi nustatyti aritmetinį santykį. Dvi šalys, A ir B, iš pradžių yra lygios. Jei A iš B neteisingai atima C dalį, minėtos dalys atitinkamai tampa $A + C$ ir $B - C$. Teisėjas atstato pusiausvyrą iš A atimdamas C ir grąžindamas ją atgal B.

⁵⁴ CICERO M. T. *Treatise on the Commonwealth [54 BC] in The Political Works of Marcus Tullius Cicero: Comprising his Treatise on the Commonwealth; and his Treatise on the Laws* [interaktyvus]. Translated from the original, with Dissertations and Notes in Two Volumes. By Francis Barham,

(*Thomas Aquinas*) akcentuos jo reikšmę daugiausia viešosios teisės reguliavimo srityse – proporcingumo, kaip savigynos principo, svarbą – kaip tarptautinį principą, aktualų karo teisėje, o vėliau – ir imperatyvą, taikytiną policijos, baudžiamojoje teisėje⁵⁵.

Tomas Akvinietis, vystydamas Cicerono pateiktą sukonkretintą principo, kaip *recta ratio naturae congruens* – teisingo santykio ar tinkamos proporcijos – sąvoką, išskyrė ir pagrindinius atitikties proporcingumui nustatymo žingsnius. Jis teigė, jog *valstybėms įgyvendinant savigynos teisę, tam, kad panaudojama jėga būtų teisinga, ji neturėtų viršyti to, kas yra būtina (pirma), būti, vadovaujantis taisyklėmis/teise (antra), įgyvendinama suvereno (trečia)*⁵⁶. Pažymėtina, kad šį Tomo Akviniečio proporcingos savigynos teorinį modelį vėliau tyrinėjęs Hugo Grocijus (*Hugo Grotius*) priskyrė bendriesiems teisės principams, argumentuodamas, jog principas taikytinas ne tik santykiuose tarp valstybių, tačiau ir santykiuose tarp individualių asmenų⁵⁷. Taigi jau XVII amžiaus pirmojoje pusėje aptinkamos modernios teisės pripažįstamos proporcingumo sąvokos užuomazgos – *teisingumo, kaip pusiausvyros (ratio)*, suvokimas susiejamas su *interesų balansavimu*, kaip vieno iš ginčų sprendimo būdų, suvokimu⁵⁸. Tokiu būdu H. Grocijaus pristatytoji proporcingumo, kaip bendrojo principo, idėja⁵⁹ sujungė ir antikos

Esq. (London: Edmund SpESTTigue, p. 1841–42). Vol. 1 [žiūrėta: 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete:

<http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=546&layout=html>.

⁵⁵Pvz., Justiniano digestuose nurodoma: „Tie, kurie sukelia žalą, nes kitokių būdų negali savęs apginti, negali būti kaltinami. <...> Naudoti jėgą leidžiama tik prieš puolantįjį, ir net tada tik tiek, kiek yra būtina savigynai“. /*Digest of Justinian 43.16.3.9*, (WATSON A. ed., Univ. of Penn. Press 1985), p. 291. in ENGLE E. *Lex Naturalis, Ius Naturalis: Law as Positive Reasoning & Natural Rationality*, The Rlias Clark Group, Melbourne, 2010, p. 356. Tai pat – apie teisingą karą žr. AUGUSTINE. *The City of God, 7 skyrius* [interaktyvus], [žiūrėta: 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <<http://www.newadvent.org/fathers/120119.htm>>.

⁵⁶AQUINAS T. *Summa Theologica, Treatise on Law* [interaktyvus]. Chicago: Henry Regnery Co, 1965, p. 81–82. Klausimai 90–97, ypatingai 95/3, 96/1 [žiūrėta: 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <<http://www.ccel.org/a/aquinas/summa/FS.html>>.

⁵⁷GROTIUS H. *The Rights of War and Peace* [interaktyvus]. New York: M. Walter Dunne, 1901 [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://oll.libertyfund.org/title/553/90737>>.

⁵⁸ENGLE E. A. *The History of the General Principle of Proportionality: An Overview* [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://ssrn.com/abstract=1431179>>.

⁵⁹„V. Visais svarstymo atvejais turi būti vertinami ne tik pagrindiniai, bet ir tarpiniai veiksniai, lemiantys galutinį tikslą. Galutinis tikslas visada yra tam tikra dalimi teigiamas, ar bent jau juo yra išvengiama dalies blogio, kas reiškia tą patį. Priemonės niekada neturi būti vertinamos atsietai, o tik

teisingumo sampratą⁶⁰, ir viduramžišką proporcingos savigynos imperatyvą, ir proporcingumo, suvokiamo kaip priešingų interesų svėrimo, koncepciją⁶¹.

2.2. Proporcingumo kaip *sui generis* principo pripažinimas XIX a. – XX a. Europos valstybių teisėje

Proporcingumo doktrinos vystymąsi valdant valstybę nuo pat pradžių lėmė natūralus visuomenės poreikis siekti pusiausvyros tarp valstybės ir individo, ir suvokimas, kad valstybės, kaip suvereno, galios teisės normų, teisės poveikio priemonėmis varžyti asmenų teises ir laisves nėra ir negali būti beribės. Neatsitiktinai tolesni, t.y. XIX a. – XX a. Vakarų Europos valstybių ir ypač Vokietijos teisės tyrimai parodo, jog proporcingumo principo vieta ir paskirtis pirmiausia vėlgi buvo siejama su policijos, o vėliau ir visų viešojo administravimo institucijų galioms ribojimu. Būtent Vokietijoje po Antrojo pasaulinio karo proporcingumo principas palaipsniui buvo pripažintas vienu iš fundamentaliųjų (bendrųjų) teisės principų, ribojančių vykdomosios, teisminės ir net įstatymų leidžiamosios valdžios galias⁶².

Vokietijos valstybės politinės situacijos vystymosi ypatumai didele dalimi lėmė tai, jog čia administracinės teisės principus pirmiausia formavo šalies konstitucinė teisė. Kai kurių autorių teigimu, Vokietijos patirtis kitų Europos valstybių administracinei teisei itin patraukli ne dėl Vokietijos administracinės teisės techninių ar sisteminių pranašumų, bet dėl jos

ties, kiek jos sąlygoja siekiamą rezultatą. Todėl visais svarstymo atvejais, santykis (proporcija), pagal kurį priemonės ir tikslas atitinka vienas kitą, turi būti tinkamai pasveriami lyginant juos tarpusavyje <...>.“// GROTIUS H. *The Rights of War and Peace* [interaktyvus]. New York: M. Walter Dunne, 1901 [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://oll.libertyfund.org/title/553/90788>>.

⁶⁰ Proporcingumo sąajos su teisingumo idėja reiškiamos ir šiandienos mokslininkų darbuose, pavyzdžiui, anot Nicholas Emiliou, „porporcingumo principas įkūnija pagrindinę *teisingumo* koncepciją, kuri sutvirtina (stiprina) žmogaus teisių apsaugą ir nacionaliniame, ir viršnacionaliniame lygmenyje“. EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996, p. 1.

⁶¹ ENGLE E. A. *The History of the General Principle of Proportionality: An Overview* [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://ssrn.com/abstract=1431179>>.

⁶² EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996, p. 2.

gebėjimo inkorporuoti bendruosius teisės principus į savo konstitucinę teisę⁶³. Vokietijoje jau nuo XIX amžiaus vyko idėjinė pozityviosios ir prigimtinės teisės mokyklų pasekėjų priešprieša. Vokietijos liberalai jau tuomet siekė, kad būtų įkurtos vienokios ar kitokios institucijos, galinčios bent kiek „prižiūrėti“ šiaip neribotą monarchų valdžios įgyvendinimą. Jų pirmas esminis pasiekimas – kai kurių monarchų įkurtos daugiau ar mažiau tautai atstovavusios asamblėjos, kurių sutikimą vėliau reikėjo gauti nustatant bet kokius mokesčius ar priimant sprendimus, galinčius varžyti asmenų „laisves ir nuosavybės teises“. Vokiško „konstitucionalizmo“ sistema (vok. *Konstitutionalismus*) užtikrino tinkamą teisėkūros proceso reguliavimą ir teisinį saugumą valstybėje. Pagrindine problema išliko administracinių galių įgyvendinimo kontrolės nebuvimas. Po žlugusios 1848 metų Vokietijos revoliucijos (vok. *Märzrevolution*), vyko ginčai dėl to, koks šios problemos sprendimo būdas būtų tinkamiausias.

Taigi šiuolaikinės administracinės justicijos istorija siekia XIX a. vidurį, kada kameralistinę justiciją, kaip administracijos justiciją, kuriai nebuvo būdingas viešosios administracijos ir teisingumo vykdymo institucijų kompetencijos atbojimas⁶⁴, keitė administracinės justicijos sampratą, grindžiamą teismų, kaip institucijų, vykdančių išimtinės teisingumo funkcijas, idėja. Vadovaujantis Vokietijos 1849 metų Konstitucijos (vok. *Paulskirchenverfassung*) 182 straipsniu, viešosios valdžios teisėtumo kontrolę numatyta perduoti teismams, taip pat uždrausta administracijos vykdoma kontrolė.⁶⁵ Vis dėlto dėl vieningo administracinių aktų teisėtumo priežiūros modelio sutarta nebuvo. Teisės tyrėjai išskiria dvi pagrindines pozicijas šiuo klausimu: prūsiskąją ir pietų Vokietijos. *Prūsiskosios* pozicijos atstovai (pvz., Otto Bahr, Rudolf von Gneist, Otto von Mayer), kaip pagrindinį administracinės justicijos tikslą įvardinę objektyvios teisinės tvarkos bei

⁶³ NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 192.

⁶⁴ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 20.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 22.

administracijos veiklos teisėtumo užtikrinimą, manė, jog ši kompetencija turėjo būti suteikta bendrosios kompetencijos teismams. Pietų Vokietijos pozicijos atstovų (pvz., Otto von Sarwey) vertinimu, svarbiausias administracinės justicijos tikslas buvo žmogaus subjektinių teisių apsauga, o ją užtikrinti turėjo būti pavesta specialioms administraciniais teismams ar pačiai viešajai administracijai.⁶⁶

Atitinkamai, XIX a. vieningas administracinės justicijos modelis liko neįgyvendintas ir praktikoje. Prūsijoje administracinių aktų teisėtumo kontrolę iki XX a. vykdė bendrosios kompetencijos teismai. Vokietijos pietuose siūlymą administravimo priežiūrą patikėti bendrosios kompetencijos teismams⁶⁷ įveikė trijų lygių valdymo hierarchinės priežiūros idėja: dviejuose žemesniuose lygmenyse teisės įgyvendinimo priežiūra patikėta kolegialioms institucijoms, kurios atstovavo viešajai administracijai, tačiau kurių pusę sudarė „visuomenėje gerbiami piliečiai“, o aukščiausias valdymo kontrolės lygmuo – naujai įkurtam bei bendrosios kompetencijos teismų sistemai nepriklausančiam Prūsijos aukščiausiajam administraciniam teismui. Tokios sistemos įkūrimą inicijavęs Rudolf von Gneist svarbiausia administracinės teisės problema laikė piktnaudžiavimą administracine diskrecija, tačiau, jo manymu, vien savarankiški teismai šios problemos išspręsti nebūtų pajėgę. Anot jo, teismų vaidmuo – (ne) bent nustatyti, kad sprendimas buvo priimtas *ultra vires*, o ne tai, ar jis pasiekia atitinkamo teisės akto tikruosius tikslus, intencijas, atitinka jo dvasią⁶⁸.

Šiame kontekste ieškant proporcingumo principo (taip pat ir kitų pagrindinių Vokietijos teisės principų, tokių kaip, pavyzdžiui, lygiateisiškumo, teisėtų lūkesčių ir kt.) užuomazgų Vokietijos viešojoje teisėje, reikėtų paminėti, jog proporcingumo principas jau buvo žinomas ir Prūsijos aukščiausiajam administraciniam teismui. Šio teismo vertinimu,

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ BÄHR O. *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*. Wigand, Cassel und Göttingen, 1864. In NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, Vol. 57, No. 2, March 1994, p. 192.

⁶⁸ GNEIST, R. *Der Rechtsstaat*. Berlin: Springer, 1879, p. 41–42. In NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, Vol. 57, No. 2, March 1994, p. 202.

teisės poveikio priemonė galėjo būti pripažinta neproporcinga dviem atvejais: pirma, kai minėtoji priemonė visiškai netiko jai keliamam tikslui pasiekti, bei, antra, kai buvo akivaizdu, jog egzistavo švelnesnė poveikio priemonė. Realiai tokia situacija buvo galima, kada pats asmuo, kuriam turėjo būti taikoma teisės poveikio priemonė, sugebėdavo įrodyti ir pasiūlyti alternatyvią priemonę, kuri būtų tokia pat veiksminga siekiant numatyto tikslo⁶⁹. Pavyzdžiui, asmeniui, nuomojusiam kambarius name, kuriame laiptai tapo pavojingi naudoti, pažadėjus laiptus nedelsiant suremontuoti, buvo pagrįsta tikėtis, kad policija atsisakys teisės reikalauti uždrausti nuomoti šį namą⁷⁰.

Tiesa, šiandien teisės tyrėjai konstatuoja, jog Prūsijos aukščiausiasis administracinis teismas visgi vykdė gan formalią pagrindinių teisės principų laikymosi kontrolę. Ir nors prigimtinės teisės mokykla bandė atkreipti dėmesį į teisės principų, kaip pamatinių teisės vystymosi idėjų, svarbą, Vokietijoje buvo nueita kita linkme. Prūsijos aukščiausiasis administracinis teismas administracinės teisės principų nevystė. Priešingai, kuo toliau, tuo labiau vokiškoji *teisinės valstybės* koncepcija įgijo „formalųjį“ pobūdį (vok. *Formeller Rechtsstaat*). Teisėje įsivyravusios pozityviosios teisės mokyklos idėjos lėmė, jog terminas *teisinė valstybė* iki pat Veimaro Respublikos gyvavimo pabaigos (1933 m.) reiškė, jog valstybės pareigūnai turi elgtis vadovaudamiesi teise, kuri privalėjo būti tiksli, apčiuopiama ir įgyvendinama⁷¹.

Formali teisinės valstybės koncepcija nepripažino pagrindinių žmogaus teisių, pagrindinių teisės principų ar kitokių „neatimamų“ ar užrašytinę teisę „aukštesnių“ vertybių⁷². Todėl ir teisės principai buvo taikomi tik tam tikrose siaurose srityse, pavyzdžiui, proporcingumo principas taikytas siekiant apibrėžti policijos galių ribas (nuo 1870 m.). Ir nors prieš pat

⁶⁹ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 685.

⁷⁰ NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 202.

⁷¹ Plačiau žr. BÖCKENFÖRDE E.-W. *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*. Berlin: Duncker & Humblot, 1981.

⁷² NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 200.

nacistinio režimo įvedimą akademinis Vokietijos teisininkų sluoksnius pradėjo kalbėti apie įstatymų leidžiamosios valdžios galių ribų egzistavimą, o 1925 metais Federacinis aukščiausiasis teismas netgi prakalbo apie savo teisę peržiūrėti įstatymo teisėtumą (kuria, beje, pasinaudota taip ir nebuvo)⁷³, prigimtinės teisės link žengtas žingsnis 1933 metais jau nebeteko reikšmės, kai įsivyravusi „iškraipyta“ pozityvistinė dvasia skelbė, jog „teisė yra teisė“ ir ji privalo būti gerbiama nepriklausomai nuo jos turinio. Tik pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, 1945-46 metais Vokietijos teisininkai vėl atsigręžė į prigimtinės teisės idėjas, ir bandydami atrasti bendrąjį kriterijų, galintį paneigti ar patvirtinti, kad nacistinio režimo priimti teisės aktai apskritai negali būti laikomi galiojančia teise, iš naujo atrado „teisingumo“ koncepciją, kuriai pastarieji aktai akivaizdžiai prieštaravo⁷⁴.

Vokietijai 1949 metais priimant Pagrindinį įstatymą (vok. *Grundgesetz*), teisėje pripažįstamas terminas *teisinė valstybė* jau apėmė ir teisingumo idėją, ir prigimtinės teisės akcentuojamą vertybėmis grindžiamą teisinį mąstymą⁷⁵. Todėl nors Pagrindinio įstatymo nuostatose eksplacitiškai nėra įtvirtinti nei proporcingumo, nei teisėtų lūkesčių principai, iš esmės pasikeitęs teisinis mąstymas, o ir iš naujo savo vaidmenį suvokę aukščiausieji Vokietijos teismai konstitucinės, o kartu ir administracinės teisės vystymąsi pakreipė nauja linkme. Pagrindiniai administracinės teisės, kuri Vokietijoje jau nuo 1959 metų dažnai suvokiama kaip konkretizuota konstitucinė teisė⁷⁶, principai neatsitiktinai yra išvedami iš bendrųjų konstitucinių teisės principų, tokių kaip: teisinė valstybė (vok. *der Rechtsstaat*) (išvedama iš 28(1) straipsnio), asmens orumo užtikrinimas (1(1) straipsnis), nuostatos, jog įstatymų leidžiamosios valdžios galias riboja pagrindinių žmogaus teisių

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Plačiau žr. RADBRUCH G. Fünf Minuten Rechtsphilosophie. In RADBRUCH G. *Gesamtausgabe Band Rechtsphilosophie III*. Heidelberg: C.F. Müller, 1990.

⁷⁵ Plačiau taip pat žr. KOOPMANS T. *General Principles of Law in European and National Systems of Law*. General Principles of European Community Law. BERNITZ, U., NERGELIUS J. (Ed.) The Hague, NL: Kluwer Law International, 2000, p. 29–31.

⁷⁶ Šią sąvoką itin išpopuliarino tuometinis Federacinio administracinio teismo pirmininkas Fritz Werner, parengęs to paties pavadinimo pranešimą „Administracinė teisė kaip konkretizuota konstitucinė teisė“ (WERNER F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht: Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl), 1959, p. 527–533.).

užtikrinimo reikalavimas (1(1) straipsnis), taip pat nuostatos, kad teisė niekada negali būti pažeidžiama žmogaus teisių „esmė“ (19 (2) straipsnis)⁷⁷. Šios tendencijos nauda nebuvo vienpusė: pirma, bendriesiems administraciniais principams buvo užtikrinta aukščiausia pozicija teisės sistemos hierarchijoje, o kartu ir aukščiausio lygmens teisinė apsauga. Antra, garantuojamas principų teisinis stabilumas. Tendencija bendruosius administracinės teisės principus konstitucionalizuoti (kildinti iš konstitucijos), turėjo ir kitų tiesioginių pasekmių: po Antrojo pasaulinio karo žymiai suintensyvėjo viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų esmės (turinio) kontrolė (angl. *substantive control*)⁷⁸. Taikydami bendruosius principus, ir Vokietijos Federacinis Konstitucinis teismas (vok. *Bundesverfassungsgericht*), ir Federacinis Administracinis teismas (vok. *Bundesverwaltungsgericht*), per teisinės valstybės koncepciją, grindžiamą pagrindinių žmogaus teisių apsauga, išplėtojo teismų galimybes atidžiai išnagrinėti administracinių sprendimų turinį⁷⁹.

Atitinkamai, nors proporcingumo principas nebuvo ir nėra tiesiogiai įtvirtintas Vokietijos Pagrindiniame įstatyme, šis principas yra laikomas „nerašyta konstitucine aksioma“, išvedama iš teisinės valstybės principo ir pagrindinių asmens teisių esmės^{80,81}. Tai, jog proporcingumo principas yra

⁷⁷ *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (Grundgesetz, GG) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>>. Neoficialus Vokietijos Pagrindinio įstatymo vertimas į anglų kalbą.

⁷⁸ Tai laikytina žingsniu materialaus/faktinio teisingumo (angl. *substantive justice*) link.

⁷⁹ NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 205. Pastebėtina, jog Vokietijoje tai taip pat lėmė bendrosios kompetencijos ir specializuotų teismų, kuriems anksčiau buvo būdinga daug mažiau apimanti teisminė kontrolė, ne tokia intensyvi sprendimų esmės peržiūra, supanašėjimą minėtuju aspektu.

⁸⁰ EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996.

⁸¹ Skirtingai nei Vokietijoje, Prancūzijos teisėje proporcingumo principas nėra pripažįstamas bendroju teisės principu, todėl ir jo taikymo sritis yra siauresnė. Proporcingumo principas Prancūzijoje yra taikomas tik tam tikros viešojo administravimo kontrolės srityse. Taikant teisės poveikio priemones siekiama apsaugoti viešąją tvarką (pranc. *ordre public*). Šioms priemonėms būdinga tai, kad jomis dažniausiai ribojamos asmenų laisvės. Nors Prancūzijos teisė pripažįsta, kad tarp asmens laisvių suvaržymo ir pavojaus viešajai tvarkai, kuris kiltų, jei minėtosios laisvės būtų įgyvendintos, turi egzistuoti tamprus ryšys, šiam reikalavimui apibūdinti dažniausiai nėra vartojamas proporcingumo terminas. Valstybės tarybos (pranc. *Conseil d'Etat*) teisminė praktika proporcingumo principo taikymo klausimu nėra tokia nuosekli ar išplėtotą kaip Vokietijoje. Viena vertus, šis principas plačiai taikomas tokiose srityse kaip teritorijų planavimo teisė. Antra vertus, kitose teisės

bendrasis, o kartu *vienas pagrindinių teisės principų*⁸², Vokietijos Federacinis Konstitucinis teismas pripažino 1958 metų pradžioje išnagrinėjęs bylą: joje buvo ginčijamas teisės aktas, kuriuo nustatyti apribojimai vaistinių skaičiui tam tikroje teritorijoje, argumentuojant siekiu užtikrinti konkurencijos sąžiningumą⁸³. Vokietijos Federacinis Konstitucinis teismas pažymėjo, kad toks teisinis reguliavimas neproporcingai varžo konstitucinę profesijos pasirinkimo laisvę, kuri yra įtvirtinta Vokietijos Pagrindinio įstatymo 12 straipsnyje (pastebėtina, kad Lietuvoje panašus apribojimas nustatytas ir šiandien!⁸⁴). Vokietijos Konstitucinis teismas proporcingumo principą

srityse, tokiose kaip, pvz., fiskalinė politika, mokesčių teisė, Prancūzijos teismai teisės poveikio priemonių proporcingumo praktiškai nevertina. Conseil d'Etat yra ne kartą konstatavęs, jog, pavyzdžiui, klausimai, susiję su kainų nustatymu, mokesčiais, jo kompetencijai nepriklauso, išskyrus klausimus dėl teisės klaidų. Tokia situacija vertinama dviprasmiškai todėl, kad valdymas visose minėtose srityse valdymas yra įgyvendinamas per leidimų, licencijų išdavimą, susitarimus, kartais leidžiant nukrypimus nuo taisyklių (pvz., teritorijų planavime) ir t.t. Prancūzijos teismai dažniau nei proporcingumo principą taiko kitus kriterijus, pavyzdžiui, akivaizdžios klaidos (*erreur manifeste*), teisės pažeidimo (*violation de la loi*), netinkamo galių panaudojimo (*détournement de pouvoir*).

N. Emiliou pažymi, kad proporcingumo principo vietą Prancūzijos administracinėje teisėje galima suvokti tik tinkamai įvertinus diskrecinių viešojo administravimo subjektų galių (*pouvoir discrétionnaire*) reikšmę joje. Prancūzijos administracinėje teisėje yra nustatyta griežta teisinių ir faktinių ginčo aplinkybių vertinimo riba – teismai kompetentingi kontroliuoti tik tai, ar valdymo subjektai jiems suteiktas galias įgyvendina įstatymų nustatytose ribose (*légalité* aspektas). Teisminė kontrolė neapima šių galių įgyvendinimo tinkamumo klausimų, juos palikdama valdymo subjektų diskrecijai. Tiesa, proporcingumo principo vystimuisi šių dienų Prancūzijos teisėje didelės įtakos turi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Apie proporcingumo principą Prancūzijos administracinėje (viešojoje) teisėje žr. SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 681–685; EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996, p. 67–114.

Kitose Europos valstybėse, pavyzdžiui, Nyderlandų bei Belgijos viešojoje teisėje šis principas ilgai buvo taikomas tik gan siauroje teisinės atsakomybės taikymo srityje. Be to, proporcingumo vertinimui trūko tikslumo ir apibrėžtumo, kadangi nebuvo tikslų vertinimo kriterijų. Pagrindiniai klausimai, į kuriuos teismas ieško atsakymo yra: ar padaryti pažeidimai pakankamai rimti, kad už jų padarymą būtų baudžiama; ar paskirta drausminė nuobauda nėra *neproporcinga* padarytam pažeidimui. Italijos teisėje, t.y. teisiniuose santykiuose, kylančiuose nacionalinės teisės reguliavimo srityje, proporcingumo principą privaloma taikyti skiriant baudžiamąsias ir kitas sankcijas – bausmes, baudas ir t.t. Italijos teismai yra labiau linkę konstatuoti, jog viešojo valdymo subjektas viršijo jam suteiktas galias, nei taikyti proporcingumo principą, tačiau ir šiai aplinkybei nustatyti taikomi panašūs kriterijai ir terminai: proporcingumas, tinkamumas, saikingumas, atitikimas, balansas, protingumas, teisingumas. Žr. SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 692.

⁸² KOMMERS D. P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham: Duke University Press, 1989, p. 285–290.

⁸³ BVerGE (1958) 7, 377, 407.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 78–3056. Farmacijos įstatymo 38 str. 1 d. numatyta, jog: „Vaistinės veiklos licencija išduodama vykdyti tik nurodytos rūšies veiklą ir tik juridinio asmens paraiškoje nurodytose patalpose. Vykdyti veiklą tame pačiame pastate ar tuo pačiu adresu, išskyrus sveikatos priežiūros įstaigas, išduodama tik viena vaistinės veiklos licencija“. Kvestionuotinas tokio ribojimo tikslas bei būtinumas, kada, vadovaujantis minėta nuostata, pavyzdžiui, vienu adresu įsikūrusiame dideliame prekybos centre, kuriame veikia keli

apibrėžė kaip „*bendros piliečio teisės valstybės atžvilgiu išraišką, reiškiančią, kad jo laisvė valdžios institucijų gali būti ribojama tik tokia apimtimi, kuri yra būtina viešojo intereso apsaugai*“. Vėlesnėje savo teisminėje praktikoje Vokietijos *Bundesverfassungsgericht* yra pripažinęs⁸⁵, jog proporcingumo principas buvo pažeistas ir nustačius darbo biržoje registruotiems asmenims įpareigojimą nuolatos (nustatytu dažnumu) informuoti biržą apie savo darbinę būklę. Už reikalavimo nevykdymą numatyta sankcija – bedarbio pašalpos mokėjimo sustabdymas dviem savaitėms⁸⁶.

Jürgen Schwarze vertinimu, apie proporcingumo principo esmę apibendrintai galima pasakyti, jog šis principas atlieka dviejų viena kitai prieštaraujančių pagrindinių teisių „*aiškinimo įrankio*“ vaidmenį, tokiu būdu užtikrindamas Konstitucijos vientisumą⁸⁷. Manytina, jog neatsitiktinai Vokietijoje proporcingumo principas, kaip esminę ir lemiamą reikšmę turintis kriterijus, yra taikomas kiekvieną kartą, kada tikrinama, ar teisėtai buvo apribota, suvaržyta bendroji veiksmų laisvė, kurią Vokietijoje užtikrina Pagrindinio įstatymo 2(1) straipsnis⁸⁸. Tai daroma taip dažnai, jog kartais tai galėtų privesti ir prie tam tikrų kraštutinių. Pavyzdžiui, Vokietijos Federaciniam Administraciniam teismui dažnai tenka spręsti klausimą dėl transporto priemonės priverstinio nuvežimo. Vienoje tokio pobūdžio byloje šis teismas yra pažymėjęs, kad sprendimas priverstinai nuvežti transporto priemonę galėtų būti pripažintas neproporcingu (taigi ir neteisėtu!), net jei šis automobilis neleistinoje vietoje buvo pastatytas tik trumpą laikotarpį, jei jis netrukdytų kitų transporto priemonių eismui, ir jei nekilo grėsmė, kad kiti eismo

šimtai įmonių, negali veikti daugiau nei viena vaistinė (būti išduodama daugiau nei viena vaistinės veiklos licencija).

⁸⁵ BVerfGE (1987) 74, 203, 216–217.

⁸⁶ Plačiau žr. NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 193. Greg Nolte manymu, minėtasis teismo sprendimas būtų buvęs kitoks, jei, pavyzdžiui, nustatytas pašalpos netekimo periodas būtų buvęs trumpesnis (ne dvi, o viena savaitė), ar pašalpos mokėjimą būtų numatyta nutraukti tik esant nustatytiems, konkrečioms, dažniausiai pasitaikantiems pašalpų gavimo tvarkos pažeidimo atvejams.

⁸⁷ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 690.

⁸⁸ Vokietijos Pagrindinio įstatymo (*Grundgesetz*) 2(1) straipsnyje yra skelbiama: „Kiekvienas asmuo turi teisę į laisvą savo asmenybės vystymą tiek, kiek jis nepažeidžia kitų teisių ar nepažeidžia konstitucinės tvarkos ar moralinės teisės“.

dalyviai galėtų susigundyti pasekti šiuo blogu pavyzdžiu⁸⁹. Kadangi proporcingumo kriterijus yra laikomas konstituciniu teisės principu, teoriškai būtų galima situacija, kada sprendimą taikyti minėtą poveikio priemonę būtų galima ginčyti netgi Vokietijos Konstituciniame teisme⁹⁰.

Vokietijoje tai, kaip teisės poveikio priemonė atitinka proporcingumo principą, yra nustatoma pasitelkiant vadinamąjį „*proporcingumo testą*“. Teismas vertina, kaip poveikio priemonė atitinka kiekvieną iš trijų sudėtinių proporcingumo principo elementų (kitais dar vadinamų subprincipais). Proporcingumo principas galioja kiekvienai valstybinei priemonei – tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios bei vykdančios teisingumą. Šis principas apriboja priemones, kuriomis kišamasi į privačią piliečių sferą, tik tokomis, kurios atitinka protingą santykį su jomis siekiamu tikslu. Formulė „tikslas – priemonė – santykis“ išreiškiama per tris kriterijus: tinkamumą, būtinumą ir proporcingumą (protingumą). Pirma, vertinamas poveikio priemonės *tinkamumas* (vok. *Geeignetheit*, angl. *suitability*), t. y. ar poveikio priemonė yra tinkama pasiekti (ar palengvinti pasiekti) jai nustatytus tikslus. Antra, įvertinamas poveikio priemonės *būtinumas* (vok. *Erforderlichkeit*, angl. *necessity*), t. y. priemonė gali būti pripažįstama būtina, jei nėra kitų, švelnesnių, bet tiek pat veiksmingų priemonių, kuriomis būtų pasiekti numatyti tikslai. Trečia, nustatomas poveikio priemonės *proporcingumas siaurąja prasme* (lot. *stricto sensu*, vok. *Zumutbarkeit, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne*): ar pasirinkta poveikio priemonė nėra neproporcinga ja nustatytiems suvaržymams, ar priemonės mastas atitinka jai keliamus tikslus, ar tikėtina (siekiamą) nauda bus didesnė nei galimi praradimai⁹¹.

Aprašytasis proporcingumo testas Vokietijoje yra taikomas daugiau nei 50 metų, jo kriterijai yra nusistovėję ir aiškūs, o visi trys principo

⁸⁹ BVerwG (1990) 43 NJW 931.

⁹⁰ Pagal Vokietijos konstitucijos 93 straipsnio 1 pastraipos Nr. 4a, kiekvienas, kuris mano, kad jo prigimtine teisė (Konstitucijos 1–19 paragrafai) ar tam tikra jai lygiavertė teisė (Konstitucijos 20 straipsnio 4 dalis, 33 straipsnis, 38 straipsnis, 101 straipsnis, 103 straipsnis, 104 straipsnis) valdžios (įstatymų leidėjo, Vyriausybės/įstaigų ar teismų) buvo pažeista, gali Konstituciniam teismui pateikti skundą.

⁹¹ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 687.

elementai laikomi savarankiškais ir lygiaverčiais. Vis dėlto yra autorių⁹², ginčijančių, kad proporcingumo principo esmė yra vien *proporcingumo siaurąja prasme* elementas, iš esmės ir atsakantis į klausimą, ar tikslas pateisina jam pasiekti pasirinktas priemonės, o pirmieji du subprincipai nėra tikslūs ar tikslingi, ir tik papildo proporcingumo *stricto sensu* reikalavimą, pavyzdžiui, Vokietijos *Bundesverfassungsgericht* proporcingumo principo pažeidimą vien šiuo pagrindu konstatavo ir anksčiau aptartame sprendime dėl laikino socialinių pašalpų mokėjimo sustabdymo. Manytina, jog pastarasis teiginys nėra visiškai tikslus. Proporcingumo principo sudėtinių elementų savarankiškumą, specifiškumą ir svarbą pagrindžiantys argumentai bus pateikiami ir analizuojami kitose darbo dalyse (žr. II skyrių).

Vokietijos Konstitucinis Teismas proporcingumo principą pirmiausia taiko aiškindamas teisę, kai joje yra įtvirtintos dvi ar daugiau konkuruojančios (priešingos/prieštaringos) teisės. Laikoma, jog sprendimo turi būti ieškoma tam tikra apimtimi (dalimi) apribojant abi šias teises, siekiant optimizuoti abiejų jų efektyvumą⁹³. Toks teisių vertinimo modelis, kada siekiama nustatyti santykį tarp dviejų „kintamųjų“ (angl. *variable*; *kintamų teisių*), yra priešingas modeliui (praktikai), pagal kurį būtų įvardijamas pastovus tikslas ir viena ar daugiau priemonių/būdų šiam tikslui pasiekti. Proporcingumo principas leidžia rinktis pirmąjį modelį, pagal kurį teisės laikomos *kintamaisiais*, o ne *pastoviais* dėmenimis.

Aptarta teisingumo koncepcija ir Vokietijos viešojoje teisėje išvystyta (ir toliau vystoma) proporcingumo principo samprata sudarė sąlygas pradėti formuoti ne tik nacionalinėje teisėje taikomą, bet ir Europos Sąjungos teisėje (o vėliau ir kitų Europos valstybių nacionalinėje teisėje) įtvirtintą teisinį instrumentą. Nors pastarasis instrumentas buvo transformuotas, pritaikytas prie konkrečios teisinės sistemos specifikos, įgijo naujų turinio ypatumų, tačiau, kaip parodys tolesnės analizės dalys, kartu buvo išsaugoti pamatiniai

⁹² NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 193.

⁹³ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 690.

jo atsiradimo tikslai (išspręsti konfliktą; pasiekti teisingumą, atrandant balansą tarp dviejų interesų (teisių); apriboti viešojo administravimo subjektų diskreciją/galias) ir proporcingumo patikros kriterijai (trijų sudėtinių dalių proporcingumo testas). Kitose darbo dalyse bus tiriama proporcingumo imperatyvo ypatumai (turinio kaita, vieta teisinėje sistemoje, specifika, reikšmė) ir problematika administracinės teisės – tiek nacionalinės, tiek Europos administracinės teisės – kontekste.

Apibendrinant pažymėtina, jog terminas *proporcingumas* yra kilęs iš lotynų kalbos termino „*proportio*“, reiškiančio tam tikrą atskirų objekto dalių ar objektų dydžių tarpusavio santykį. Esminiai bendrosios proporcingumo sąvokos aspektai išskirtini šie: pirma, proporcingumo sąvoka vartojama kaip jungiamoji grandis, nustatanti santykį (ryšį) tarp dviejų savarankiškų objektų; antra, proporcingumui, kaip santykiui (ryšiui), būdingas kitimo procesas; trečia, šis santykis (ryšys) yra tikslus – tiesioginis ar atvirkštinis. *Proporcingumo* sąvoka teisėje dažnai siejama (asocijuojama) su teisingu teisinių interesų balansu. Nors iš proporcingumo *lato sensu* sudedamųjų elementų (tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo *stricto sensu*), tik proporcingumo *stricto sensu* kriterijus yra tiesiogiai susijęs su balansavimu bei interesų pusiausvyros paieška, ne šis, o tinkamumo ir būtinumo elementai suteikia proporcingumo imperatyvui bei teisinio balansavimo procesui tikslumo, bei leidžia principą taikyti kaip objektyvų, pagrįstą ir kartu universalų teisinių konfliktų sprendimo kriterijų.

Tiriant proporcingumo, kaip bendrojo teisės principo, vystymąsi itin svarbi jo atsiradimą bei vystymąsi sąlygojanti ir šį principą apimanti teisingumo idėja Senovės (antikos) ir Viduramžių teisėje. Pereinant nuo Antikoje vyravusios mitinės iki filosofinės teisingumo sampratos, rašytiniuose šaltiniuose teisingumo ir proporcingumo sąvokas pirmąkart susiejo Aristotelis. Jam teisingumas reiškė tinkamos pusiausvyros atkūrimą ar užtikrinimą (tai, kas yra teisinga, yra proporcinga). Plėtodami proporcingumo koncepciją, Ciceronas, Justinianas, Tomas Akvinitis jo reikšmę akcentavo

daugiausia viešosios teisės reguliavimo srityse – proporcingumo, kaip savigynos principo, svarbą – kaip tarptautinį principą, aktualų karo teisėje, o vėliau – ir imperatyvą, taikytiną policijos, baudžiamojoje teisėje. Bendriesiems teisės principams proporcingumo principą pirmas priskyrė Hugo Grocijus, argumentuodamas, jog principas taikytinas ne tik santykiuose tarp valstybių, tačiau ir santykiuose tarp individualių asmenų. Jo dėka, jau XVII amžiaus pirmojoje pusėje proporcingumo, kaip bendrojo principo, idėja sujungė ir antikos teisingumo sampratą, ir viduramžišką proporcingos savigynos imperatyvą, ir proporcingumo, suvokiamo kaip priešingų interesų svėrimo, koncepciją. Proporcingumo principo kaip *sui generis* principo pripažinimas siejamas su šiuolaikinės administracinės justicijos koncepcijos ištakomis XIX a. viduryje. XIX a. proporcingumo principas buvo žinomas Prūsijos aukščiausiajam administraciniam teismui, kurio vertinimu, teisės poveikio priemonės neproporcingumą lėmė, pirma, jos visiškai netinkamumas keliamam tikslui pasiekti, bei, antra, akivaizdus švelnesnės poveikio priemonės egzistavimas. Teismų vykdyta gan formali proporcingumo kontrolė kito po to, kai Vokietijoje 1949 metais buvo priimtas Pagrindinis įstatymas (vok. *Grundgesetz*) bei bendruosius administracinės teisės principus imta konstitucionalizuoti. Tokiu būdu bendriesiems administraciniams principams buvo užtikrinta aukščiausia pozicija teisės sistemos hierarchijoje bei aukščiausio lygmens teisinė apsauga, taip pat garantuojamas principų teisinis stabilumas. Taikydami bendruosius principus, ir Vokietijos Federacinis Konstitucinis teismas ir Federacinis Administracinis teismas, per teisinės valstybės koncepciją, grindžiamą pagrindinių žmogaus teisių apsauga, išplėtojo teismų galimybes tirti administracinių sprendimų turinį. Proporcingumo principas nebuvo ir nėra tiesiogiai įtvirtintas Vokietijos Pagrindiniame įstatyme, tačiau šis principas yra laikomas nerašyta konstitucine aksioma, išvedama iš teisinės valstybės principo ir pagrindinių asmens teisių esmės. Proporcingumo principas suvokiamas plačiąja prasme, o poveikio priemonės atitiktis proporcingumo principui nustatoma taikant proporcingumo testą, t.y. jos atitiktį trims sudėtiniais proporcingumo

principo *lato sensu* elementams. Vokietijos viešojoje teisėje išvystyta proporcingumo principo samprata sudarė sąlygas pradėti formuoti ne tik nacionalinėje teisėje taikomą, bet ir Europos (administracinėje) teisėje įtvirtintą teisinį instrumentą.

II skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPAS EUROPOS ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE

Kaip matyti jau iš pirmojo šio darbo skyriaus, ekonominės, politinės, geografinės, kultūrinės priežastys lemia vienu ar kitu valstybių bendradarbiavimą bei jų priklausomybę viena nuo kitos. Viena iš tokio Europos regiono valstybių ryšio pasekmių yra ir vykstantys teisinių sistemų pokyčiai ar naujų teisinių sistemų formavimasis, *inter alia*, teisės vystymasis. Lietuva nėra šio nuolat vykstančio proceso išimtis. Jos įsiliejimas į Europos teisinės sistemos erdvę vyko ištis intensyviai: Lietuvos Respublika Europos Tarybos nare tapo 1993 m. gegužės 14 dieną. 1995 m. balandžio 27 d. ji ratifikavo Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją. Nuo pastarosios datos, kaip ratifikuota tarptautinė sutartis, Konvencija tapo tiesiogiai (su ją ratifikuojant Lietuvos nurodytomis išlygomis) taikytina Lietuvoje, Konstitucijos žodžiais tariant, sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi⁹⁴. Europos Sąjungos nare Lietuvos valstybė tapo 2004 m. gegužės 1 d. Ši data laikytina atskaitos tašku, nuo kurio ES teisė tiesiogiai įsigaliojo ar turėjo būti perkelta į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę, o Lietuvos teismai įgijo pareigą nagrinėdami bylas tiesiogiai taikyti ne tik nacionalinę, bet ir ES teisę (kaip savo praktikoje yra išaiškinęs Teisingumo Teismas iki to laiko Lietuvoje ES teisė nebuvo privaloma – Teisingumo Teismo jurisdikcijai nepriklauso klausimai, kurie, pirma, nepatenka į ES teisės taikymo sritį⁹⁵ (kaip ją apibrėžia Europos Sąjungos sutartis ir Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo⁹⁶), bei antra, klausimai, kilę dėl įvykių, buvusių iki narystės Europos Sąjungoje pradžios⁹⁷).

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33–104, 138 straipsnio 3 dalis.

⁹⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. spalio 6 d. sprendimas byloje C-328/04, *Criminal proceedings v. Attila Vajna.*, ECR 2005 I-8577.

⁹⁶ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83.

⁹⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. vasario 9 d. sprendimas byloje C-261/05, *Lakaep, et al.*, ECR 2006 I-20, 4 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 10 d. sprendimas byloje C-302/04, *Ynos*, ECR 2006 I-371.

Analizuojant Konstitucinio Teismo praktiką, matyti, kad 1994 metais⁹⁸, tai yra dar iki Konvencijos ratifikavimo, Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas klausimą dėl ribojimų kaltinamojo gynėjui susitikti su ginamuoju be pašalinių konstitucingumo, savo poziciją jau grindė EŽTT praktika⁹⁹ (susijusia su EŽTK 6 straipsnio nuostatų, užtikrinančių teisę į tinkamą teisminę gynybą, aiškinimu)^{100,101}. Taip pat dar iki įstojimo į Europos Sąjungą, Konstitucinis Teismas, vertindamas galiojusių nacionalinės teisės (Alkoholio kontrolės įstatymo¹⁰²) nuostatų konstitucingumą¹⁰³, tyrė reklamos sampratą ir ribojimo galimybes vadovaudamasis Europos Sąjungos (antrine) teise.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2004 metais, likus kiek daugiau nei dviem mėnesiams iki narystės Europos Sąjungoje pradžios, priimdamas nutartį administracinėje byloje¹⁰⁴ taikė ne tik nacionalinės teisės nuostatas, bet vėlgi, kaip geros praktikos pavyzdžiu, vadovavosi Europos

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 91–1789.

⁹⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. birželio 28 d. sprendimas byloje *Campbell and Fell v. United Kingdom*, pareiškimo Nr. 7819/77; 7878/77, ECHR 1984 8.

¹⁰⁰ Tiesnėje savo praktikoje Konstitucinis Teismas ėmė vis dažniau ir drąsiau taikyti ir Konvencijos normas, vadovautis Europos žmogaus teisių teismo (bei ankstesne – Europos žmogaus teisių komisijos) praktika taikant Konvencijos normas, netgi analizuoti šios praktikos raidą (Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimą. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 34–847.)

¹⁰¹ Anot E. Jarašiūno, Konstituciniam Teismui Europos žmogaus teisių teismo reikšmė yra trejopa. Pirma, kaip pavyzdys, kaip reikia aiškinti pagrindines teises įtvirtinančias Konvencijos normas: kadangi Konvencijos nuostatos turi būti interpretuojamos dinamiškai, reaguojant į besikeičiančias aplinkos sąlygas, būtent EŽTT pozicija yra geriausias rodiklis Konstituciniam teismui interpretuojant Konstitucijos nuostatas, kuriose įtvirtintos žmogaus teisės ir laisvės. Antra, kaip kriterijus, leidžiantis patikrinti, ar teisingu keliu einama aiškinant konstitucines normas, savo turiniu atitinkančias ar artimas Konvencijoje įtvirtintoms normoms. (Kartu atkreipiamas dėmesys, jog nacionalinė ir tarptautinė praktika ne visada pasirenka tapačius sprendimo būdus, todėl pastarosios suabsoliutinti nevertėtų, o institucijų argumentus pasverti savais.) Trečia išskiriama aplinkybė yra tarptautinių institucijų žmogaus teisių gynimo strategijos, kaip žmogaus teisių idėjos įgyvendimo pavyzdžio, skatinančio nacionalines institucijas ieškoti naujų sprendimų, reikšmė.// JARAŠIŪNAS E. *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir konstitucinė justicija* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <www.etib.lt/site_files/Lietuvos%20narystei%205/Egidijus%20Jarasunas.doc>.

¹⁰² Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 44–1073; *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 47–1548.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 15–465.

¹⁰⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹–362/2004 (*Bitė GSM v. Ryšių reguliavimo tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*).

Teisingumo Teismo suformuluota *proportioningumo principo* samprata. Savanoriškai *a priori* pripažindamas ES teisės reikšmę nacionalinių teisinių santykių reguliavimui, LVAT pasirinko būtent ESTT plačiai išvystytą bendrąjį – *proportioningumo principą*.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Konstitucinio Teismo praktika liudija, jog Konvencija ir ES teisė, kaip teisės aiškinimo šaltiniai, įtaką nacionalinės teisės aiškinimui ir teismų praktikai darė ir iki Lietuvos prisijungimo prie jų. Vis dėlto ši įtaka buvo neįpareigojanti ir nenuosekli, o, kaip ir nurodė nacionaliniai teismai, pasireiškianti kaip taikomas „*geros praktikos pavyzdys*“. Šiandien, priešingai nei tuomet, nacionaliniam įstatymų leidėjui, viešojo valdymo institucijoms bei teismams EŽTK nuostatos bei EŽTT praktika¹⁰⁵, taip pat ES teisė ir ESTT praktika¹⁰⁶ yra privaloma, galiojanti iš esmės reguliuojant visas visuomeninių santykių sritis, išskyrus tas, kurios priklauso išimtinai nacionalinės teisės reguliavimo sričiai¹⁰⁷. EŽTK nuostatų aktualumas iškyla kiekvieną kartą, kada sprendžiamas klausimas dėl jose užtikrinamų teisių (iš esmės sutampančių su Lietuvos

¹⁰⁵ Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 5 d. išvadoje nurodė, jog: „Konstitucijos 138 straipsnio trečiojoje dalyje nustatyta: „Tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“, ši konstitucinė nuostata Konvencijos atžvilgiu reiškia, kad ratifikuota ir įsigaliojusi Konvencija taps sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi ir turės būti taikoma kaip ir Lietuvos Respublikos įstatymai. Jos nuostatos Lietuvos Respublikos teisės šaltinių sistemoje atitinka įstatymų lygmenį“. (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 9–199).

¹⁰⁶ Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijoje Europos Sąjungos teisės atžvilgiu yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006., Nr. 30–1050; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 141–5430; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d. sprendimas [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/s070508.htm>>; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio mėn. 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 140–5569; Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 111–4123).

¹⁰⁷ Žr. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83, 4–6 str.

Respublikos Konstitucijoje¹⁰⁸ įtvirtintomis pagrindinėmis žmogaus teisėmis) galimo ribojimo.

Todėl šiandien ir administracinės teisės srityje Europos Sąjungos teisė bei EŽTT jurisprudencija nebėra vien tik „geros praktikos pavyzdys“. Viena vertus, Lietuvos ir kitų Europos valstybių nacionalinė teisė yra stipriai persipynusi su viršnacionaline teise ir šis ryšys – ne tik per sąmoningą formaliąją integraciją į regionines sąjungas – vis stiprėja, todėl sunkiai berastumėme grynai nacionalinę sritį, nepaliestą minėto nacionalinės ir Europos Sąjungos bei EŽTT jurisprudencijos pagrindu vystomos teisės sanglaudos reiškinių, vadinamosios teisės *europeizacijos* procesų¹⁰⁹. Antra vertus, teigti, kad viršnacionaliniu, o konkrečiai – Europos – lygmeniu egzistuoja viena teisės šaka – Europos administracinė teisė – būtų pernelyg drąsu, netgi klaidinga. Tačiau pastarasis terminas, kuris teisės teorijoje yra pakankamai gerai žinomas, dažniausiai vartojamas dviem prasmėmis: siaurąja ir plačiąją.

Europos administracinė teisė *siaurąja prasme* yra suvokiama ir aiškinama kaip administracinė teisė, taikoma Europos Sąjungoje¹¹⁰. Pažymėtina, kad ES teisė didžiąja dalimi yra būtent administracinė teisė¹¹¹. Ją sudaro ne tik daugybė administracinių aktų, sprendimų, Europos Sąjungos pirminėje teisėje įtvirtintų principų, tačiau ir Teisingumo Teismo jurisprudencijos, dėl kurios vystomi ir pagrindiniai teisiniai principai; jais turi būti grindžiamas viešasis administravimas Europos Sąjungoje bei valstybėse narėse. Daugiausiai dėl ESTT teisminės praktikos Europos Sąjungos administracinė teisė evoliucionuoja. *Algera* byloje Teisingumo Teismas dar

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33–1014.

¹⁰⁹ Plačiau apie administracinės teisės europeizaciją žr. KAVARNĖ S. Administracinės teisės europeizacija – administraciniams teismams aktualūs klausimai. *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010. p. 192–212.

¹¹⁰ SCHWARZE J. *European Administrative Law* (Revised 1st edition). London: Sweet & Maxwell, 2006, p. cxiii.

¹¹¹ Plačiau žr., pvz., SCHWARZE J. *European Administrative Law* (Revised 1st edition). London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 3–10. Autorius, perfrazuodamas Teisingumo Teismo praktikoje vartojamą formuluotę, jog Europos Sąjunga laikytina „bendrija, grįsta teise“, netgi siūlo ją tikslinti ir ES vadinti „bendrija, grindžiama administracine teise“.

1957 metais pripažino savo paties teisėkūros teisę vystant administracinės teisės principus¹¹².

Europos administracinė teisė *plačiąja prasme* (*ius commune*) apima administracinės teisės normas ir principus, taikytinus (pripažįstamus) visoje Europoje¹¹³. Plačiąja prasme suvokiamai Europos administracinei teisei išskirtinę reikšmę turinti Europos žmogaus teisių konvencija, kurios nuostatas taiko ir aiškina Europos Žmogaus Teisių Teismas, nėra administracinis aktas *per se*. Tačiau būtent EŽTT praktikoje suformuluotos Konvencijos taikymo ir aiškinimo taisyklės, *inter alia*, (ir ypač!) bendrieji principai itin reikšmingi formuojant pagrindinius ir ES, ir pavienių valstybių narių nacionalinės administracinės teisės principus, orientuojant ne tik materialiąją administracinę teisę (Konvencija skirta žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, o kartu – ir (šiuo požiūriu) draudžiamam valstybių narių elgesiui reglamentuoti, kuris dažniausiai išreiškiamas būtent administraciniais aktais ir administraciniais sprendimais), bet ir administracinio proceso teisę (pvz., per EŽTK 6 straipsnyje įtvirtintą teisingo teismo reikalavimą ir kt.). Lisabonos sutarties 6 straipsnyje nustačius, kad ES turi prisijungti prie EŽTK, taip pat šią galimybę numačius EŽTK, iš dalies pakeistos 14 protokolu, 59 straipsnyje, ateityje Konvencija turėtų tapti sudėtine ES teisės dalimi (šiuo metu ją yra individualiai ratifikavusios visos ES valstybės narės).

Būtent todėl anksčiau aptartiems klausimams analizuoti skirtai daliai suteikti pasirinktąjį sąlyginį pavadinimą („*Proporcingumo principas Europos administracinėje teisėje*“), sąvoką „*Europos administracinė teisė*“ jo kontekste suprantant kaip Europos Sąjungos teisės, ypač Teisingumo Teismo, taip pat aiškinant ir taikant Europos žmogaus teisių konvenciją Europos žmogaus teisių teismo praktikoje vystomus administracinės teisės principus ir normas, taip pat jų pagrindu suformuotą (formuojamą) administracinės teisės doktriną. Šioje darbo dalyje tiriant teisinio reglamentavimo, teisės taikymo

¹¹² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1957 m. liepos 12 d. sprendimas sujungtose bylose 7/56 ir 3–7/57, *Algera v. Common Assembly*, ECR 39.

¹¹³ SCHWARZE J. *European Administrative Law* (Revised 1st edition). London: Sweet & Maxwell, 2006, p. cxiii.

klausimus bei teisminę praktiką, proporcingumo imperatyvas analizuojamas dviejose pagrindinėse srityse – Europos Sąjungos teisėje ir Europos žmogaus teisių konvencijoje, atskleidžiant proporcingumo doktrinos raidą ir specifiką kiekvienoje iš minėtų sričių.

1. Proporcingumo principas Europos Sąjungos teisėje

Palyginti su Vakarų Europos valstybių narių nacionaline teise, Europos Sąjungos teisė vis dar laikytina labai „jauna“. Nenuostabu, jog ir visi Europos Sąjungos teisės principai pradėti vystyti tik prieš kiek daugiau nei penkiasdešimt metų, įtaką darant pačių Sąjungą sudarančių valstybių narių teisei. Proporcingumo principas (kartu su teisėtų lūkesčių principu) pripažinimo čia sulaukė aštuntuoju ir devintuoju dvidešimto amžiaus dešimtmečiais¹¹⁴. Kaip ir kiti Sąjungos teisės principai, tai – sėkmingai prigijęs¹¹⁵ nacionalinės teisės principas. Proporcingumo principą įtvirtinus Sąjungos pirminėje teisėje ir taikant Sąjungos teismams, jis tapo ES teisėje plačiai vystomu kriterijumi, įgijusiu savarankišką reikšmę.

Kalbant apie proporcingumo principo pripažinimą ir vėlesnę vystymosi raidą ES teisėje, toliau išskirtini ir atskirai aptartini du svarbūs etapai: pirma, principo kaip *tam tikriems* ES (*ex* EB) teisiniais santykiams taikomo standarto pripažinimas, ir antra, jo pripažinimas *bendruoju ES teisės principu*¹¹⁶.

¹¹⁴ THOMAS R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. 2000, p. XV.

¹¹⁵ Rašant šį darbą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimuose jis taikytas daugiau nei 1000 bylų [interaktyvus] [žiūrėta: 2010 m. spalio 20 d.]. Internetinė prieiga: <www.curia.europa.eu>.

¹¹⁶ Apie ES bendruosius teisės ESTT vienoje savo pamatinių sprendimų (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 13 d. sprendimas byloje 5/88, *Wachauf v. Bundesamt fuer Ernaehrung und Forstwirtschaft*, ECR 1989 2639) cituodamas Generalinį Advokatą Dutheillet de Lamothe (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1146) yra pažymėjęs, jog bendrieji principai sudaro moralinius ir institucinius Bendrijos pamatus. Bendrieji principai yra imperatyvai, įpareigojantys jais vadovautis Europos Sąjungos institucijas, leidžiančias antrinę teisę, Europos Bendrijų Teismą ir visus ES teisę taikančius nacionalinius subjektus (OJ 1970 L13/29). Bendrųjų principų pripažinimas ilgą laiką buvo grindžiamas ESTT sprendimuose taikomomis vadinamosiomis „esminėmis nuostatomis“ (*angl.* fundamental provisions), kuriomis buvo laikomos, pavyzdžiui, *ex* EB Sutarties 30, 48, 52, 59, 60, 85, 86 straipsnių normos, būtinos užtikrinti Europos vidaus rinkos sukūrimą ir funkcionavimą, ir todėl tarsi esančios reikšmingesnės nei likusios nuostatos, bei kai kurias kitais ESTT jurisprudencijos

Proporcingumo principo, kaip tam tikriems Sąjungos (tuo metu - Bendrijos) teisiniams santykiams taikomo standarto, pripažinimas. Proporcingumo principas pirmą kartą ES teisės akte buvo paminėtas Komisijos Direktyvoje 70/50¹¹⁷, kurioje nustatytas tam tikro draudžiamo elgesio katalogas – gaminių pardavimą reglamentuojančios priemonės, kurios, nors ir buvo taikomos Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties įsigaliojimo metu (Direktyvos 2 straipsnis), tačiau turėjo būti panaikintos, nustačius, kad „tokių priemonių ribojamasis poveikis laisvam prekių judėjimui yra didesnis nei leidžia taisyklės“ (Direktyvos 3 straipsnis). Kaip nurodyta Direktyvos 70/50/EEB 3 straipsnyje, tokia situacija galima, kai: pirma, ribojamasis poveikis laisvam prekių judėjimui yra neproporcingai didelis palyginti su jo paskirtimi, ir antra, kai tą patį tikslą galima pasiekti kitomis prekybai mažiau trukdančiomis priemonėmis. Taigi pirmiausia proporcingumo principas buvo pripažįstamas tik labai ribotoje (laisvo prekių judėjimo) srityje ir aiškinamas (suprantamas) gan siaurai.

Pirmą kartą tiesiogiai taikydamas proporcingumo principą byloje, t. y. dar prieš jį eksplacitiškai įtvirtinant antrinėje teisėje, ESTT nurodė, kad, vadovaujantis „bendrai pripažįstamu *teisinės valstybės principu*“, Aukštosios valdžios (angl. *High Authority*) „reakcija į neteisėtą įmonių veiklą turi būti proporcinga šios veiklos mastui“¹¹⁸. Ankstyvaisiais Teisingumo Teismo veiklos metais principu buvo vadovaujama ir Bendrijos tarnautojų ginčuose¹¹⁹.

Jau vadovaujantis ankstyvąja (1954 m.–1970 m.) Teisingumo Teismo praktika, proporcingumo principas buvo suvokiamas ir kaip *teisėkūros*

suformuluotais, šio teismo vertinimu, svarbiais principais, tokiais, kaip pagarba pagrindinėms žmogaus teisėms.

¹¹⁷ Europos Komisijos 1969 m. gruodžio 22 d. direktyva 70/50/EEB, OL L 13/29, 1970.

¹¹⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1956 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje 8/55, *Fédération charbonnière de Belgique v. ECSC High Authority*, ECR 1956 292, 299. Byloje buvo skundžiamos Aukštosios valdžios nustatytos rinkos reguliavimo priemonės, galimai varžiusios Europos Anglies ir Plieno Bendrijos Sutartimi šios bendrijos dalyviams garantuojamą ekonominę laisvę. ESTT taip pat principu vadovavosi ir netiesiogiai: žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1958 m. birželio 12 d. sprendimą byloje 15/57, *Hauts Fourneaux de Chasse v. High Authority*, ECR 1957–58 292, 299.

¹¹⁹ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1963 m. kovo 19 d. sprendimą byloje 18/63, *Schmitz v. EEC*, ECR 1964 97, 99.

principas (taikytinas siekiant užtikrinti individų teisių apsaugą *nustatant* viešąjį interesą užtikrinantį teisinį reguliavimą), tai yra kaip reikalavimas, viešojo intereso apsaugos tikslais leidžiantis Bendrijos ir nacionalinėms institucijoms šios Bendrijos piliečiams nustatyti tik tokius reikalavimus ir suvaržymus, kurie būtų griežtai reikalingi konkrečiam tikslui pasiekti, pavyzdžiui, draudžiama numatyti *akivaizdžiai neproporcingus* mokesčius ir našą (ar suvaržymus) (angl. *burdens*) prekybos subjektams¹²⁰.

Be to, dar XX a. 7-ojo dešimtmečio pradžioje, ESTT pabrėžė, kad proporcingumo principas yra svarbus ir kitame – *atsakomybės už padarytą pažeidimą taikymo* – kontekste. Anot Teisingumo Teismo¹²¹, vadovaujantis proporcingumo principu, Bendrijos institucijų veiksmai, kuriais reaguojama į Bendrijos subjektų padarytą pažeidimą, turi būti proporcingi padaryto pažeidimo sunkumui (angl. *gravity*). Dar daugiau, ESTT yra pažymėjęs, jog nustačius proporcingumo principo pažeidimą, negaliojančiais turėtų būti pripažįstami ir atgaline data priimti EB institucijų sprendimai, įteisinantys valstybės narės nustatytas apsaugines priemones¹²².

Proporcingumo principo pripažinimas bendruoju Europos Sąjungos (tuo metu - Bendrijos) teisės principu. Visgi maždaug nuo 1971 m. ESTT praktikoje proporcingumo principas pradėtas taikyti nuolatos, tai yra po to, kai jau minėtoje 1970 metų *Handelsgeellschaft* byloje¹²³, buvo įvardintas „*bendruoju teisės principu*“. Tuo metu, iki pat ES sutarties įsigaliojimo, kada Sąjungos pirminėje teisėje¹²⁴ atsirado teisinis pagrindas principą taikyti kaip bendrąjį, universalų teisinį standartą, tokia teismo pozicija buvo netikėta ir veikiau nulemta ne pozityviosios teisės – tuometinio

¹²⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1956 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje 8/55, *Fédération charbonnière de Belgique v. ECSC High Authority*, ECR 1956 292, 299.

¹²¹ Generalinio advokato 1960 m. lapkričio 24 d. išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1961 m. birželio 30 d. sprendimuose bylose 42/59 ir 49/59, *Breedband N.V. v. Société des Aciéries du Temple and others*, ECR 1962 162.

¹²² Generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. liepos 15 d. sprendime byloje 41/69, *Chemiefarma v. Commission*, ECR 1970 722–723.

¹²³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1125.

¹²⁴ Šiandien, tai – Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 5 straipsnio bei ES sutarties 3b straipsnio nuostatos.

EB teisinio reguliavimo, o Vokietijos viešosios teisės ir jos šalininkų¹²⁵ nuomonės, kad visi Vokietijos teisės fundamentaliaisiais pripažįstami principai turėtų būti tokiais pripažįstami ir EB teisėje.

Nors *Handelsgesellschaft* byloje proporcingumo principo pažeidimo nebuvo nustatyta, tačiau pats principas nedviprasmiškai pripažintas vienu *teisminės kontrolės pagrindų* (teisės aktų teisėtumo (galiojimo) kriterijumi)¹²⁶. Sprendime buvo nustatyti pagrindiniai proporcingumo elementai. Byloje ginčas kilo dėl Bendrijos nuostatų, susijusių su žemės ūkio rinkų reguliavimu, galimai pažeidžiančiu proporcingumo principą, kuris esą galėjo būti išvedamas iš tuomet galiojusios EEB sutarties 40(3) straipsnio¹²⁷, kuriame numatyta, jog „nustatyta bendra [žemės ūkio rinkų] organizavimo forma gali apimti visas priemones, kurios yra *būtinės* (paryškinta aut.; angl. *required*) 39 straipsnyje nurodytiems tikslams pasiekti“, todėl, anot teismo, reiškiančio, jog siekiant nustatytų tikslų gali būti naudojamos tik būtinės (angl. *necessary*) priemonės. Minėtasis reikalavimas teismo prilygintas proporcingumo kriterijui, kuris, anot ESTT, laikytinas bendruoju EB teisės principu. Taigi proporcingumas, kaip bendrasis principas, pirmą kartą taikytas būtent kaip viešojo administravimo veiksmus ir administracinę diskreciją ribojantis kriterijus.

ES teisės tyrėjų nuomonė dėl šio sprendimo skiriasi. Kai kurių iš jų vertinimu, proporcingumo principas pripažintas ir paskelbtas bendruoju EB teisės principu Teisingumo Teismui nustačius, jog EEB sutartyje buvo galima įžvelgti (nors ir netiesiogiai) vieną iš vokiškosios doktrinos pripažįstamo

¹²⁵ Turima omenyje įtaka ir Generalinio advokato Dutheillet de Lamothe, rengusio nuomonę minimoje byloje, ir teismo, priėmusio sprendimą, pozicijai.

¹²⁶ Generalinis advokatas principą žemės ūkio srityje kildino iš ex EB 349(2) str., ir bendrųjų ES teisės principų.

¹²⁷ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83, 40 *straipsnio 3 dalis*: „Pagal šio straipsnio 2 dalį nustatyta bendra organizavimo forma gali apimti visas priemones, kurios yra būtinės 39 straipsnyje nurodytiems tikslams pasiekti, pirmiausia kainų reguliavimą, pagalbą įvairių produktų gamybai ir pardavimui, jų laikymą bei likučio tvarkymą ir bendrą importo ir eksporto stabilizavimo mechanizmą. Bendra organizavimo forma siekiama tik tų tikslų, kurie yra nurodyti 39 straipsnyje, ir Bendrijoje pašalinama bet kokia gamintojų ar vartotojų diskriminacija.

Bet kuri bendra kainų politika grindžiama bendrais kriterijais ir vienodais apskaičiavimo metodais“. Romos sutartys [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.]. Internetinė prieiga: www.eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc.

proporcingumo principo elementų bei susieti jį su kai kuriomis kitomis EEB sutarties nuostatų formuluotėmis¹²⁸. Jų nuomone, toks teismo požiūris stokojo teisinio pagrįstumo. Teismo išvados *Handelsgesellschaft* byloje įvertintos kaip neįtikėtinos, formalios ar netgi paviršutiniškos¹²⁹.

Tačiau teiginį dėl sprendimo paviršutiniškumo galėtų atremti šioje byloje dalyvavusio generalinio advokato pateikta nuomonė, leidžianti teigti, jog priimdamas sprendimą teismas turėjo galimybę įvertinti ne tik paties principo turinį, reikšmę, bet ir galimus šio principo teisinius šaltinius EB teisėje (angl. *legal source of proportionality in Community law*). Generalinis advokatas Dutheillet de Lamothe manė, kad Bendrijos teisėje proporcingumo principas galėtų būti kildinamas iš trijų šaltinių: pirma, Vokietijos *Grundgesetz* (2 ir 12 straipsnių, įtvirtinančių, atitinkamai, teisę laisvai rinktis profesiją, darbo vietą ir išsilavinimo įgijimo vietą; antra, bendrųjų Bendrijos teisės principų ir, trečia, tikslios ir aiškos Sutarties nuostatos (kad ateityje valstybėse narėse nebūtų išsiskiriančios ar net prieštaraujančios teisminės praktikos). Taip pat generalinis advokatas *D. de Lamothe* pažymėjo, kad pirmasis šaltinis – nacionalinė teisė (net konstitucinė) negali būti laikomas ES teisės teisėtumo standartu, nes toks kriterijus gali būti tik pati ES teisė. Šį teiginį jis grindė paties ESTT *Costa v. Enel*¹³⁰ bei *Geitling*¹³¹ bylose suformuluota praktika. Pastarojoje nutartyje pažymėta, kad Bendrijos teisės normos teisėtumas negali būti vertinamas pagal tai, ar ji atitinka Vokietijos *Grundgesetz*. Tiesa, *Costa v. Enel* sprendime ESTT bendresne prasme jau buvo plačiau išaiškinęs, jog Bendrijos norma dėl savo tikslios originalios

¹²⁸ Atkreiptinas dėmesys, jog „būtinumo“ elementas angl. kalba išreiškiamas kaip „*necessity*, *necessary*“ skyrėsi nuo EEB Sutarties 39 straipsnyje vartojamo termino „*required*“; taip pat nuo kitų šios sutarties nuostatų formuluočių, kuriose reikalaujama, jog priemonės būtų „*justified*“ (liet.k., *pateisinamos*): 36, 48 (3), 115 (2) straipsniai; ar „*kurios mažiausiai trikdo bendrosios rinkos veikimą*“ (115(3) straipsnis).

¹²⁹ JACOBS F. G. *Recent Developements on the Principal of Proportionality in European Community Law*. ELLIS (ed) *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Hart Publishing, 1999, p. 1–2.

¹³⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1964 m. birželio 3 d. sprendimas byloje 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, ECR 1964 585; Žr. EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law, A Comparative Study*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996, p. 135.

¹³¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1960 m. liepos 15 d. sprendimas byloje 40/59, *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others / ECSC High Authority*, ECR 1960 423.

kilmės negali būti teisme ginčijama nacionalinės teisės normų pagrindu nepriklausomai nuo jų pobūdžio ir reikšmės, nepraradama savo Bendrijos prigimties (angl. *Community nature*) ir nesumenkindama Bendrijos teisinio reguliavimo (angl. *legal basis of the Community*). Tiesa, *D. de Lamothe* įsitikinimu, iš visų jo išskirtų galimų principo šaltinių tinkamiausiais yra rašytinė teisė, o nerašytinė teisė teismo turėtų būti taikoma tik tuomet, kai rašytinėje teisėje yra netikslumų, trūkumų ar spragų¹³². Anot jo, „kadangi Sutarties¹³³ 40 straipsnis įtvirtina ne daugiau ar mažiau apibrėžtus viešojo intereso siekius, bet tiksliau 39 straipsnyje įvardintus tikslus, todėl užtikrina tikslesnę asmens teisių apsaugą nei bendrieji Bendrijos teisės principai“¹³⁴.

Autorės vertinimu, iš paties *Handelsgesellschaft* sprendimo nėra aišku, iš kokio būtent šaltinio Teisingumo Teismas kildino proporcingumo principą – iš bendrųjų Bendrijos teisės principų ar iš EB Sutarties 40(3) straipsnio. Sprendime minimi abu šaltiniai. Viena vertus, jame pripažįstama, jog proporcingumas laikytinas pagrindine teise (angl. *fundamental right*), reiškiančia, kad asmens teisės negali būti ribojamos labiau nei būtina viešajam interesui užtikrinti (teismas buvo apsiėmęs tirti teiginį, jog įnašo/užstato suma už importo ar eksporto licencijos įgijimą yra per didelė sklandžiai prekybai užtikrinti ir netgi pažeidžia pagrindines teises¹³⁵). Antra vertus, ESTT taip pat yra nurodęs, kad tokia „[licencijų sistema] nepažeidžia jokios pagrindinės teisės <...> depozitų sistema yra tinkamas metodas, Sutarties 40(3) straipsnio prasme bendram žemės ūkio rinkų plėtojimui“. Perfrazuojant teismą, išvada, jog priemonė nepažeidė proporcingumo principo, padaryta nustačius, ar ji atitinka Sutarties 40(3) straipsnį.

¹³² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1125 (Part II) p. 1137.

¹³³ Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis.

¹³⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1125 (Part II).

¹³⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1125 (Part II), p. 1136 per curiam.

Be kita ko, yra autorių, teigiančių, jog jis turėtų būti kildinamas iš teisinės valstybės principo (angl. *rule of law*), kuriuo grindžiamas visas Bendrijos teisinis reguliavimas¹³⁶. Taigi dėl principo kilmės vienareikšmės nuomonės nėra.

Kitas proporcingumo principo raidos etapas – spartus jo vystymasis, prasidėjęs devintajame XX amžiaus dešimtmetyje. Anot Takis Tridimas, tai lėmė du pagrindiniai veiksniai: pirma, *bylinėjimosi ESTT kiekybiniai pakitimai* (valstybėms narėms geriau susipažinus su EB teise ir teismo proceso galimybėmis, išaugo ginčijamų nacionalinių priemonių skaičius, jų neteisėtumą grindžiant būtent galimu neproporcingumu)¹³⁷; antra, *ESTT teisminės praktikos pakitimai*, po sprendimo priėmimo vadinamojoje *Cassis de Dijon* byloje¹³⁸, kurie lėmė tai, kad tam tikros santykių sritys ir nacionalinės nuostatos, kurios iki tol – požiūriu, ar atitinka ES teisę – buvo laikytos gan „saugiomis“ (t. y. potencialiai neturinčiomis įtakos pagrindinėms ES laisvėms), pradėtos vertinti priešingai. Minėtu *Cassis de Dijon* sprendimu, Teisingumo Teismas pasisakė dėl EEB Sutarties 30 straipsnio (atitinkantis dab. ES veikimo sutarties 34 straipsnį) nuostatų, taikymo apimties, pažymėdamas, kad net ir nediskriminuojančios (angl. *non-discriminatory*) nacionalinės nuostatos¹³⁹ gali būti pripažįstamos kliūtimi prekybai bei prieštaraujančiomis pirminei ES teisei. Nustačius, jog panašios nacionalinės nuostatos gali daryti neigiamą įtaką laisvam prekių, paslaugų ir asmenų judėjimui, natūraliai iškilo poreikis vertinti, ar jos atitinka „proporcingumo“

¹³⁶ Ipsen (1972), pp 512, 528; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas byloje 294/83, *Les Verts v. Parliament*, ECR 1986 1339; Generalinio advokato 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonė 1/91, ECR 1991 I-6079.

¹³⁷ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004.

¹³⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 20 d. sprendimas byloje 120/78, *Rewe Zentral (Cassis de Dijon) v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979 649.

¹³⁹ Šioje byloje tai buvo Vokietijos teisės akto dėl alkoholinių gėrimų pardavimo nuostatos, kuriomis buvo nustatyta minimali tūrinė alkoholio koncentracija įvairių kategorijų alkoholio produktuose. (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje 120/78, *Rewe Zentral (Cassis de Dijon) v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979 649. 1 P.).

kriterijų, bei gan sparčiai ėmė vystytis poreikio ir pasikeitusio požiūrio sąlygota teisminė praktika¹⁴⁰.

1.1. Principo vieta ir reikšmė Europos Sąjungos teisėje

Kaip minėta, proporcingumo principas ES institucijų ir teismų yra suvokiamas bei taikomas kaip bendrasis ES teisės principas, perimtas iš nacionalinės teisės bei įgijęs naujų (prisitaikęs prie) Europos Sąjungos teisinės sistemos ypatumų. Tai vienas iš nedaugelio bendrųjų ES teisės principų, kuris jau ilgą laiką yra tiesiogiai įtvirtintas Steigiamosiose Sutartyse^{141,142}, tai yra Europos Sąjungos Sutarties 5 straipsnio 4 dalyje („Pagal proporcingumo principą Sąjungos veiksmų turinys ir forma nevirsija to, kas būtina siekiant Sutarčių¹⁴³ tikslų“). Atidžiau vertinant 5 straipsnį matyti, kad jame kalbama tik apie ES institucijų veiksmus ir tai, kaip jie atitinka Sutartį ir jų tikslus. Pastaroji norma toliau detalizuojama ES veikimo sutarties (buv. EB Sutarties) Protokole Nr. 2 *Dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo* (toliau – ir *Protokolas Nr. 2*).

Protokole įtvirtinti reikalavimai materialiuoju požiūriu laikytini svarbiais šiais aspektais:

1) ES teisinis reguliavimas turėtų būti toks, kad kuo daugiau erdvės būtų paliekama valstybių narių sprendimų laisvei, kad užtikrintų pagarbą valstybės narės teisinei sistemai;

2) ES teisinį reguliavimą reikia kiek įmanoma sieti su minimalių standartų nustatymu, kartu paliekant valstybėms narėms teisę nustatyti griežtesnius nacionalinius reikalavimus;

¹⁴⁰ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 94.

¹⁴¹ Iki 2009 m. gruodžio 1 d. (Lisabonos sutarties įsigaliojimo) proporcingumo principas buvo įtvirtintas Europos Bendrijų (toliau ir – EB) steigimo sutarties (Suvestinė redakcija. [1997] OL, C 340] 5 straipsnyje bei Europos Sąjungos sutarties (Suvestinė redakcija. [1997] OL, C 340] 3b straipsnyje.

¹⁴² Taip pat ir Europos Sąjungos Sutarties Protokole (Nr. 2) Dėl subsidarumo ir proporcingumo principų taikymo.

¹⁴³ T. y., Steigiamųjų Sutarčių: žr. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83.

3) renkantis teisinio reguliavimo ES teisėje formą prioritetą teikti direktyvoms, o ne reglamentams, taip pat gaires nustatančioms direktyvoms, o ne įtvirtinančioms konkrečias taisykles.

Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad ES veikimo sutarties 5 straipsnis ir Protokolas Nr. 2, kuriame nurodoma, kad ES teisinis reguliavimas (įsikišimas į nacionalinius visuomeninius santykius) visais atvejais turi būti kuo mažesnis (ne didesnis nei būtina), įtvirtina proporcingumo principo *konstitucinės funkcijos* reguliuoti ES ir valstybių narių galių santykį (konstitucinė funkcija iš esmės analizuojama šios darbo dalies 1.3. skyriuje) taikymo gaires.

Tačiau, kaip bus matyti iš tolesnės darbe pateikiamos analizės, proporcingumo principas taikytinas ne tik ES, jos institucijų, bet ir valstybių narių veiksmams. Tokią išvadą pirmiausia galima daryti vadovaujantis gausia ESTT praktika. ES teisminių institucijų praktikoje proporcingumas ir yra bene plačiausiai išvystytas, jis laikomas kertiniu (angl. *keystone*) principu iš visų bendrųjų ES principų ir ypač vertinamas dėl jo lankstumo bei išsamumo¹⁴⁴. Pažymėtina, kad proporcingumo principas pasižymi universalumu – nors jis kartu su nediskriminavimo bei teisėtų lūkesčių principais yra priskiriamas administraciniams ES teisės principams¹⁴⁵, tačiau jo taikymas aktualus ir procedūrinių principų, tokių kaip gero viešojo administravimo taisyklių įgyvendinimo, kontekste¹⁴⁶.

Ieškant proporcingumo principo, tokio, kaip jis suprantamas ir aiškinamas Teisingumo Teismo praktikoje, sutartinio pagrindo, reikėtų paminėti ES veikimo sutarties 36 straipsnį (EB sutarties ex 30 straipsnis)¹⁴⁷,

¹⁴⁴ JACOBS F. G. *Recent Developements on the Principal of Proportionality in European Community Law*. ELLIS (ed) *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Hart Publishing, 1999, p. 1–21; VAN GERVEN, TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 94.

¹⁴⁵ GROUSSOT X. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, p. 4, 145–160.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 264.

¹⁴⁷ ES veikimo sutarties 36 straipsnį (EB sutarties ex 30 straipsnis): „34 ir 35 straipsnių nuostatos nekliudo taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais. Tačiau tokie draudimai arba apribojimai

kuriame numatyta, kad siekiant nurodytų teisėtų tikslų yra leidžiami prekybos draudimai ar apribojimai, su sąlyga, kad jie „netaps savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“.

Taigi palyginti su Sąjungos egzistavimo pradžia bei ankstyvąja ESTT praktika, proporcingumo koncepcija išvystyta, jo taikymo mastas gerokai išplėstas. Pasikeitusį paties principo statusą dabartinėje ES teisėje atskleidžia jo įtvirtinimas Steigiamosiose Sutartyse bei ESTT praktika, pabrėžianti, jog proporcingumo principas – bendrasis ES teisės principas, svarbus ne vien Sąjungos teismų praktikos, tačiau ir teisėkūros bei teisės taikymo srityse, taikomas ne tik ES, jos institucijų, bet ir valstybių narių veiksams iš esmės visur, kur galioja ES teisė¹⁴⁸.

1.2. Proporcingumo principo vaidmuo: tikslas ir pirminės funkcijos

Kiekviena teisinė nuostata (norma, principas) turėtų atsirasti teisinėje sistemoje siekiant konkretaus tikslo, *inter alia*, jos įtvirtinimas teisiniame reglamentavime negali būti beprasmis, o turi užtikrinti ja siekiamų funkcijų įgyvendinimą. Pagal siekiamus apsaugoti teisinius gėrius, ES teisėje išskiriami du pagrindiniai proporcingumo principo taikymo tikslai: 1) rinkos integracijos stiprinimas (siekis apsaugoti bendrąją ES rinką bei užtikrinti šios rinkos integraciją); bei 2) pagrindinių asmens teisių apsauga (proporcingumo principas suvokiamas kaip asmens teisių apsaugos garantas (saugiklis, veiksnys)¹⁴⁹.

neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“.

¹⁴⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 19 d. sprendimas byloje C-120/94, *Europos Komisija v. Graikijos Respublika*, ECR 1996 1513, 1533. GERALINIO ADVOKATO JACOBS NUOMONE (70 P.), tokių ES teisės sričių, kuriose proporcingumo principo taikymas mažai aktualus, yra arba vos keletas, arba išvis nėra.

¹⁴⁹ TRIDIMAS, T. Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. ELLIS E.). Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 68.

Šie tikslai siejami su tokiomis pirminėmis¹⁵⁰ proporcingumo principo funkcijomis:

1. Principas yra taikomas kaip *Sąjungos priemonių (aktų)* teisėtumo kriterijus (kontrolės pagrindas);
2. Principas yra taikomas kaip *nacionalinių priemonių (aktų)* teisėtumo kriterijus (kontrolės pagrindas);
3. Principas reguliuoja *ES kompetenciją* teisėkūros srityje.

Igyvendinant kiekvieną iš nurodytų vadinamųjų pirminių funkcijų, skiriasi atliekamos teisminės kontrolės intensyvumas bei yra „sveriami“ (taip pat ir saugomi) skirtingi interesai, todėl būtina kiekvieną funkciją išanalizuoti išsamiau. Tačiau ši analizė galima tik tuomet, kai yra žinoma ir suvokiama loginė proporcingumo imperatyvo, taikomo ES teisėje, struktūra (trijų žingsnių proporcingumo testas), kuri ir lemia (kartu ir apibūdina) atliekamos teisminės kontrolės intensyvumą.

1.2.2. Trijų elementų („trijų žingsnių“ ar „vertikalusis“) proporcingumo testas

Apibrėžiant proporcingumo principą ES teisės kontekste, dažnai buvo vadovaujamasi sprendime *Fromançais* pateikta jo samprata: „siekiant nustatyti, ar Bendrijos teisės nuostata atitinka proporcingumo principą, reikia, pirma, nustatyti, ar priemonės, kuriomis siekiama tikslo, atitinka tikslo svarbą, ir, antra, ar jos būtinos jam pasiekti“¹⁵¹. Visgi tam, kad proporcingumo samprata būtų artimesnė vokiškajai, dar trūko tinkamumo kriterijaus. Jis ESTT praktikoje imtas taikyti kiek vėliau – „porporcingumo principas <...> reikalauja, kad Bendrijos institucijų priimamos priemonės neperžengtų ribų to, kas tinkama ir būtina ginčijamais aktais teisėtai siekiamiems tikslams pasiekti; kada galima rinktis iš kelių tinkamų

¹⁵⁰ Pavyzdžiui, žr., TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 90.

¹⁵¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1983 m. varario 23 d. sprendimas byloje 66/82, *Fromançais SA v. FORMA*, ECR 1983 395, p. 404.

priemonių, reikia pasirinkti mažiausiai žalingą, ir sukeliami nepatogumai (neigiamos pasekmės) neturi būti neproporcingi siekiamiems tikslams¹⁵². Ne viename vėlesniame sprendime Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, jog „apribojimai gali būti leistini, jeigu jais būtų siekiama [Europos Bendrijų – *aut. past.*] Sutartį atitinkančio teisėto tikslo ir jie būtų pateisinami privalomais bendro intereso pagrindais. Tačiau net tokiu atveju šių apribojimų taikymas turi būti *tinkamas* (angl. *appropriate*) užtikrinti atitinkamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas yra *būtina* (angl. *necessary*) jam pasiekti.“¹⁵³ Teisingumo Teismas, sprenddamas dėl poveikio priemonės proporcingumo, taip pat vertina, ar ji *tinkama, svarbi, būtina* (angl. *suitable, relevant, essential*¹⁵⁴), *objektyviai būtina* (angl. *objectively necessary*¹⁵⁵).

Vadinasi, Europos Sąjungos teisėje, kaip ir Vokietijos teisėje, proporcingumo doktrina neatsiejama nuo vadinamojo „*proporcingumo testo*“ (dar vadinamo „*trijų žingsnių testu*“, angl. *proportionality (tripartite) test*), kurį sudaro trys proporcingumo vertinimo kriterijai (elementai, subprincipai): *būtinumas* (angl. *necessity*), *tinkamumas* (angl. *suitability, appropriateness*) bei proporcingumas *stricto sensu*. Tačiau Teisingumo Teismo sprendimuose nebūtinai vertinami visi šie elementai, vertinamas gali būti tik vienas ar du iš jų¹⁵⁶.

¹⁵² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023, 4063 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni and others v. Fattoria Autonoma Tabacchi and others*, ECR 1994 I-4863, 4905 P.

¹⁵³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje C-446/03, *Marks & Spencer plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, ECR 2005 I-10837, p. 53.

¹⁵⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje 45/87, *Commission v. Ireland*, ECR 1988 4929.

¹⁵⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 7 d. sprendimas byloje 238/82, *Duphar and Others v Netherlands State*, ECR 1984 523.

¹⁵⁶ JARVIS A. *The Application of EC Law by National Courts: The Free Movement of Goods*. Malcolm: Oxford University, Oxford, 1998, p. 203. JANS J. H. Proportionality Revisited. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 3, 2000, p. 239–265. – Kai kurie autoriai yra įsitikinę, kad dviejų žingsnių testas (kada taikomi tik būtinumo ir proporcingumo siaurąja prasme kriterijai) yra visiškai pakankamas. Ši pozicija grindžiama generalinio advokato nuomone Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635, 30 P.; taip pat generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. byloje C-159/90, *SPUC v. Grogan*, ECR 1991 I-4685, 27 P.

Būtinumo elementas reikalauja rinktis mažiausiai ribojančias poveikio priemones, *tinkamumo* – pasirinkti priemonę, kuri būtų tinkama (ar *tikėtina*, kad tinkama) tikslui pasiekti, o *proporcingumo*, *siaurąja prasme*, reikalavimas yra siejamas su teisėtų (tačiau priešingų) interesų svėrimu: viešųjų ir privačių, ar – kalbant apie nacionalinius aktus, įgyvendinančius ES teisę – su nacionalinių ir ES interesų pusiausvyros užtikrinimu. Teisingumo Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog „apribojimai gali būti leistini, jeigu jais siekiama Sutartį atitinkančio teisėto tikslo ir jie būtų pateisinami privalomais bendro intereso pagrindais. Tačiau net tokiu atveju šių apribojimų taikymas turi būti *tinkamas* (angl. *appropriate*) užtikrinti atitinkamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas yra *būtina* (angl. *necessary*) jam pasiekti.“¹⁵⁷

Minėtasis trijų žingsnių proporcingumo testas, pripažįstamas ir EŽTT, ir (ypač) ESTT praktikoje¹⁵⁸, nustato didesnę teisėtumo kartelę (užtikrina griežtesnę ir išsamesnę teisminę kontrolę) nei pirmine (tradicine) proporcingumo samprata grindžiamas pusiausvyros išlaikymo reikalavimas (proporcingumas *stricto sensu*). Tačiau teisminės kontrolės griežtumas priklauso ir nuo subjektyvių veiksnių, taip pat nuo teismo, kuris kiekvienu atveju sprendžia, ar turėtų būti tiriamas ES ar nacionalinio akto atitiktis visiems iš šių kriterijų, ar tik kai kuriems (vienam) iš jų. Nors teisės ar valdymo aktas privalo atitikti visus iš šių kriterijų, poveikio priemonės neatitiktį proporcingumo principui (taigi ir ginčijamo akto neteisėtumui) konstatuoti pakanka nustatyti (net netiesiogiai¹⁵⁹), jog pažeistas bent vienas iš šio principo sudėtinių elementų. Visgi iš ESTT praktikos matyti, kad Teisingumo Teismo pasirinkimas taikyti vieną, du ar visus tris elementus nėra visiškai atsitiktinis. Siekiant tai pagrįsti, toliau aptariamas kiekvienas iš minėtų proporcingumo testo elementų.

¹⁵⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje C-446/03, *Marks & Spencer plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, ECR 2005 I-10837, 53 P.

¹⁵⁸ PANOMARIOVAS A., Losis E. Proportionality: from the Concept to the Procedure: *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 257–272.

¹⁵⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 9 d. sprendimas byloje C-2/90, *Waloon Waste*, ECR 1992 I-4431.

1. Tinkamumas. Spręsdamas dėl *poveikio priemonės proporcingumo*, Teisingumo Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog priemonė atitinka minėtąjį principą, vien nustatęs, jog ji numatytam tikslui pasiekti buvo *tinkama*¹⁶⁰ (mažiausiai – galima pagrįstai tikėtis, jog ji tinkama). Vadovaujantis ESTT sprendimais, galima daryti ir kitą išvadą: dažniausiai Teisingumo Teismas ryžtasi vertinti vien tik tai, ar ją nustatant, poveikio priemonė nebuvo absoliučiai *netinkama*, o tokia ji nebūtinai pripažįstama net tada, kada nustatoma, jog tikslui pasiekti jos nepakanka ir reikia imtis papildomų žingsnių¹⁶¹.

Tinkamumo kriterijus, *inter alia*, yra skirtas įvertinti, ar teisinio poveikio priemonė nebuvo nustatyta savavališkai, tai yra, vienais atvejais, ar ES teisės (valdymo) aktas atitinka Sąjungos tikslus (viešuosius interesus), kitais – ar nacionalinis aktas atitinka valstybės narės aukštesnės galios teisės aktuose įtvirtintus tikslus bei imperatyvus, kurie privalo būti suderinti su ES tikslais (pavyzdžiui, nacionalinio lygmens aplinkosaugos reikalavimai turi atitikti Lietuvos Respublikos įstatymus bei būti suderinti su bendraisiais ES teisės prioritetais, tokiais kaip laisva prekyba)¹⁶². Pažymėtina, kad tinkamumo kriterijui būdinga ir tai, kad, pirma, šį proporcingumo elementą teismas kaip vienintelį elementą taiko rečiausiai¹⁶³; antra, poveikio priemonės tinkamumas dažniausiai vertinamas taikant vadinamąjį „akivaizdaus netinkamumo testą“¹⁶⁴, tai yra, tiriant, ar pasirinktos poveikio priemonės (ne)buvo

¹⁶⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1987 m. kovo 11 d. sprendimas sujungtose bylose 279/84, 280/84, 285/84 ir 286/84, *Christmas butter*, ECR 1987 1069.

¹⁶¹ Pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. kovo 18 d. sprendimas sujungtose bylose 154/78, 205/78, 206/78, 226/78–228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79, 85/79, *Valsabbia v. Commission*, ECR 1980 907.

¹⁶² Plačiau apie tai skaityti – DANĖLIENĖ, I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje: *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110–128.

¹⁶³ Tai yra, argumentuojant vien priemonės netinkamumu retai kada konstatuojamas jos neproporcingumas (žr. SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 857.). Tiesa, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas ne kartą yra konstatavęs, jog pasirinkta administracinė priemonė yra proporcinga, vien nustatęs, jog ji numatytam tikslui pasiekti buvo *tinkama* (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1987 m. kovo 11 d. sprendimas sujungtose bylose 279/84, 280/84, 285/84 ir 286/84, *Christmas butter*, ECR 1987 1069.).

¹⁶⁴ Teisingumo Teismas „akivaizdaus netinkamumo“ kriterijų (vietoj įprasto „tinkamumo“ kriterijaus) ypač dažnai renkasi spręsdamas klausimą dėl norminių teisės aktų proporcingumo. Kadangi šiuose teisės aktuose įtvirtintoms poveikio priemonėms, nustatytiems apribojimams bei jais siekiamiems tikslams yra būdingas mažesnis konkretumas nei individualiems valdymo aktams

akivaizdžiai netinkamos. Kartu tai reiškia, jog kartais pakanka ir nustatyti, kad priemonė tinkama tik iš dalies¹⁶⁵.

Pastebėtina, jog tai, kad pasirinkta priemonė bus visiškai netinkama, yra mažai tikėtina (argumentuojant priemonės netinkamumu retai kada konstatuojamas jos neproporcingumas¹⁶⁶), nebent, pavyzdžiui, nustatoma, jog valstybė narė sąmoningai pasirenka protekcionistinį teisinį reguliavimą, tačiau jį pristato kaip būtiną teisėtam tikslui pasiekti (ar teisėtam interesui apsaugoti). Siekiant atskleisti sąvokos „tinkamumas“ esmę, bei lyginant ją su kitomis kartais vartojamomis sąvokomis tokiomis, kaip „nepakeičiamumas“ (angl. *indispensability*), ir naudingumas (angl. *usefulness*), ši sąvoka, manytina, užima vidurio poziciją, tačiau kartais visgi lieka neaišku, *kiek* tinkama turi būti priemonė. Pavyzdžiui, *Zenatti* byloje¹⁶⁷ Teisingumo Teismas, vertindamas teisinio reguliavimo, pagal kurį Italijoje lažyboms buvo taikomi specialūs licencijavimo reikalavimai, įpareigojo nacionalinį teismą įvertinti, ar iš tiesų normos, kuriomis oficialiai buvo siekiama suvaržyti galimybes lažintis dėl sporto varžybų rezultatų, buvo tinkamos deklaruojamam tikslui pasiekti. Teisingumo Teismas nacionaliniam teismui nurodė ištirti, ar atsižvelgiant į šių reikalavimų „nacionalinius taikymo ypatumus“ (angl. *modalities*), jie buvo tinkami pasiekti tikslams, kuriais galėtų būti pateisinami nustatyti suvaržymai, bei pažymėjo, kad tokios pasekmės, kaip galimybė iš dėl sukurtos licencijavimo sistemos surinktų lėšų finansuoti *socialiai reikalingus užsiėmimus* (angl. *social activities*), galėtų būti laikoma nebent teigiamu šio reguliavimo šalutiniu poveikiu, o ne juo

(norminiai aktai yra skirti neapibrėžtam subjektų ratui, teisės ir pareigos yra sukuriamos ne konkretiems subjektams ir t.t.), teisminė proporcingumo kontrolė jų atžvilgiu yra mažiau intensyvi. Pažymėtina ir tai, kad pasirinktos priemonės nebūtinai pripažįstamos akivaizdžiai netinkamomis net ir nustačius, jog tikslui pasiekti jų nepakako ir reikėjo imtis papildomų žingsnių (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 12 d. sprendimas byloje 209/83, *Ferriera Valsabbia v Commission*, ECR 1984 3089.).

¹⁶⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje C-434/04, *Ahokainen and Leppik*, ECR 2006 I-9171, 39 P.

¹⁶⁶ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 857.

¹⁶⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. spalio 21 d. sprendimas byloje C-67/98, *Zenatti*, ECR 1999 I-7289.

siekiamu teisėtu tikslu. Kitoje byloje – *Komisija prieš Vokietiją*¹⁶⁸ – Teisingumo Teismas vertino teisės normas, kuriomis vadovaujantis, Vokietijoje buvo reikalaujama ant vaistų pakuotės pasirinktinai nurodyti vieną iš dviejų galiojimo termino pabaigos datų: birželio 30 arba gruodžio 31 dieną. Deklaruojamas šiomis priemonėmis siektinas tikslas buvo siekis apsaugoti visuomenės sveikatą, užkertant kelią vaistų, kurių galiojimo laikas pasibaigęs, vartojimui. Teisingumo Teismas nustatė, kad Vokietijos pasirinkta tvarka, pagal kurią farmacinės įmonės nustatytą galiojimo pabaigos datą reikėjo paankstinti iki vienos iš dviejų aukščiau nurodytų datų, nebuvo efektyvi bei *negalėjo būti laikoma tinkama* apsaugoti visuomenės sveikatą.

Pažymėtina, jog klausimų kyla ir dėl to, kiek dėl priemonės tinkamumo laisva spręsti valstybė narė, t. y. kokios šiuo požiūriu yra jos diskrecijos ribos, o kiek tinkamumas yra objektyvaus vertinimo dalykas. Visgi iš ESTT teisminės praktikos (taip pat ir iš anksčiau aptartos) matyti, kad valstybės narės argumentai dėl tinkamumo dažniausiai nėra įtikinami, o poveikio priemonė yra tinkama arba tokia nėra. Teisingumo Teismas šį vertinimą arba atlieka pats, arba įpareigoja tai padaryti nacionalinį teismą. Pastaruoju atveju ESTT nustatė tam tikras vertinimo gaires, nurodė, į kokias faktines aplinkybes (kurios, tikėtina, geriau žinomos būtent nacionaliniam teismui) būtina atsižvelgti.

Kitas svarbus priemonės tinkamumo vertinimo aspektas – tai, jog vertindamas, ar priemonė yra akivaizdžiai netinkama, Teisingumo Teismas vadovaujasi ankstesne praktika ar patirtimi, o ne prognozėmis, t. y. nemodeliuoja situacijos, kaip *galėtų* būti pasirinkus vieną ar kitą sprendimą¹⁶⁹.

2. Būtinumas. Skirtingai nei priemonės netinkamumas (ar *akivaizdus* netinkamumas) yra konstatuojamas retai, vertinant priemonės proporcingumą,

¹⁶⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. birželio 1 d. sprendimas byloje C-317/92, *Komisija prieš Vokietiją*, ECR 1994 I-2039.

¹⁶⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 12 d. sprendimas byloje C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, ECR 2006 I-679, 38 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1973 m. spalio 24 d. sprendimas byloje 43/72, *Merkur v. Commision*, ECR 1973 1055, 24 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni*, ECR 1994 I-4863, 43 P.

dažniausiai ESTT praktikoje yra taikomas būtinumo kriterijus: pasirinkta priemonė, anot Teismo, „neturi viršyti to, kas yra *būtina* [tikslui] pasiekti“¹⁷⁰. Kaip ir Vokietijos teisėje, būtinumo aspektas reiškia, kad priemonė yra leistina tik tada, kada nustatoma, jog tam pačiam tikslui pasiekti nebuvo galima rinktis mažiau ribojančių priemonių¹⁷¹. Kitaip tariant, yra taikomas mažiausiai ribojančios alternatyvos (angl. „*least restrictive alternative*“) kriterijus. Vertinama, ar galimos alternatyvios priemonės vienodai gerai apsaugotų teisėtą interesą. Vėliau – sprendžiama, kuri iš galimų priemonių sukeltų mažiau neigiamų pasekmių.

Tiesa, vertindamas šį proporcingumo principo elementą, Teisingumo Teismas kartu pripažįsta, jog tokiose srityse, kaip, pavyzdžiui, ekonominė politika, plačią diskrecijos laisvę spręsti, kokios priemonės, jų manymu, yra būtinos numatytiems teisėtiems tikslams įgyvendinti, turi valdymo institucijos. Į minėto pobūdžio sritis agresyviai skverbtis Teisingumo Teismas nėra linkęs. Taip pat gali susiklostyti ir situacijų, kai taikoma priemonė yra nepakeičiama, t. y. nėra alternatyvios priemonės, kuri būtų vienodai veiksminga siekiamam tikslui pasiekti, tačiau turėtų mažiau neigiamų (ribojančių) pasekmių (pagal pirminį aiškinimą) prekybai tarp valstybių narių, apibrėžiant bendrais bruožais – Sutarčių saugomoms pagrindinėms laisvėms, kitiems gėriams. Tuomet kyla klausimas, koku būdu galima įvertinti priemonės „būtinumą“? Šiuo atveju pirmiausia reikia nustatyti, ar numatytą teisėtą tikslą galima būtų pasiekti daugiau nei vienu būdu. Jei atsakymas yra teigiamas, vertinama, ar dvi arba daugiau alternatyvių nacionalinių ar ES priemonių yra vienodai efektyvios nustatytam tikslui pasiekti. Jei taip, svarbu, kuri iš šių pasirinktų priemonių galėtų sukelti mažiausiai neigiamų pasekmių bendrajai rinkai (angl. *market integration*).

¹⁷⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 11 d. sprendimas byloje C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant v. Ministre de l'économie, des Finances et de l'Industrie*, ECR 2004 I-2409, 49 P.

¹⁷¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 11 d. sprendimas byloje C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant v. Ministre de l'économie, des Finances et de l'Industrie*, ECR 2004 I-2409; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1981 m. gruodžio 9 d. sprendimas byloje 193/80, *Komisija prieš Italiją*, ECR 1981 3019.

Pastebėtina, kad pasitaiko ir atvejų, kai Teisingumo Teismas nacionalinės priemonės būtinumą vertinti atsisako, pavyzdžiui, dėl keliamų klausimų ar reguliuojamų santykių „jautrumo“. Tokios bylos pavyzdys yra *Schindler* sprendimas¹⁷², kuriame ESTT sprendė, kad toks klausimas, kaip loterijų moralumas, yra valstybės narės vertinimo objektas, bei netyrė draudimo organizuoti tam tikrų plataus masto loterijų atitikties būtinumo kriterijui. Teismas vertino, kad ginčijamu teisiniu reguliavimu buvo siekiama užkirsti kelią nusikalstamumui, užtikrinti sąžiningą elgesį su lošėjais, neskatinti lošimų sektoriuje paklausos, kurios pasekmės yra socialiai žalingos, ir užtikrinti, kad loterijos būtų vykdomos ne siekiant asmeninio ir komercinio pelno, o labdaros tikslais. ESTT pažymėjo, kad turi būti vertinamos visos šios aplinkybės, bei atsižvelgiama į skirtingus moralinius, religinius ir kultūrinius loterijų organizavimo aspektus valstybėse narėse. Teisingumo Teismo teigimu, tik nacionalinės institucijos gali vertinti, ar loterijų organizavimas turėtų būti ribojamas, ar apskritai draudžiamas, su sąlyga, kad tokie suvaržymai nebus diskriminacinio pobūdžio.

Tiesa, kitoks pavyzdys yra ESTT sprendimas *Familiapress* byloje¹⁷³, kurioje kilo klausimas dėl Austrijoje galiojusių teisės normų, draudusių platinti leidinius, kuriuose buvo pristatomi (pateikiami) žaidimai ar varžytuvės (angl. *competitions*) dėl prizų, ir tokiu būdu neleidusių Vokietijos leidėjui Austrijos rinkai pristatyti šiuos kriterijus atitikusio savaitinio žurnalo. Nors, kaip ir *Schindler* byloje, ESTT pabrėžė, jog yra pripažįstama valstybių narių institucijų teisė, kada būtina riboti ar drausti loterijas, tačiau, atsižvelgdamas į tai, kad faktinės aplinkybės *Familiapress* byloje skyrėsi, manė, jog Austrijoje galiojęs draudimas gali ir turi būti vertinamas atidžiau ir griežčiau. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad, priešingai nei *Schindler* byloje, šiuo atveju siūlomų prizų, dalyvavimo lošimuose sumos buvo mažesnės, loterijos nebuvo vykdomos kaip savarankiška ekonominė veikla.

¹⁷² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. kovo 24 d. sprendimas byloje C-275/92, *H. M. Customs and Exercise v. Schindler*, ECR 1994 I-1039, 32 P.

¹⁷³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689.

Nustatyti draudimai taip pat negalėjo būti pateisinami didele sukčiavimų bei nusikaltimų rizika¹⁷⁴, kuri, manytina, yra svarbus veiksnys, sąlygojantis ESTT konkrečioje byloje atliekamo teismo vertinimo intensyvumą (kova su nusikalstamumu ir sukčiavimais daugiausia yra valstybių narių jurisdikcijoje). Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, ESTT *Familiapress* taikė *mažiausiai ribojančios alternatyvos* kriterijų ir vertino, ar, pagal nacionalinę teisę, leidinių draudimas buvo proporcingas siekiui išlaikyti spaudos įvairovę (angl. *maintaining press diversity*), ir ar šis tikslas negalėjo būti pasiekiamas mažiau prekybą ES bei žodžio laisvę ribojančiomis priemonėmis¹⁷⁵. Teisingumo Teismas nurodė, į kokias faktines aplinkybes ir sąlygas yra būtina atsižvelgti, ir pavedė nacionaliniam teismui nustatyti, ar, atlikus Austrijos spaudos rinkos tyrimą, jo rezultatai šias sąlygas atitiks. Matyti, jog šiuo atveju galutinį vertinimą privalėjo atlikti nacionalinis teismas, nes tam, kad būtų galima konstatuoti, ar ginčijama priemonė gali būti laikoma mažiausiai ribojančia alternatyva, buvo būtina atlikti papildomą (rinkos) tyrimą. Tiesa, Teisingumo Teismas nustatė pagrindines taisykles, kuriomis turėjo vadovautis nacionalinis teismas, tirdamas faktines aplinkybes ir priimdamas galutinį sprendimą.

Pažymėtina, jog ieškant mažiau ribojančios alternatyvos, svarbu yra būtent tai, kad galimai egzistuojanti alternatyvi priemonė būtų vienodai (ne mažiau) veiksminga. Vertinant poveikio priemonės atitiktį būtinumo kriterijui nėra svarbu, ar egzistuoja alternatyvios priemonės, kurios nėra vienodai veiksmingos užtikrinant saugomą interesą¹⁷⁶, bei tai, ar, pavyzdžiui, kitose valstybėse narėse tų pačių tikslų yra siekiama mažiau ribojančiomis priemonėmis¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Manytina, kad intensyvesnė nacionalinių normų analizė šioje byloje ESTT vertinimu buvo pateisinama atsižvelgiant ir į tai, jog draudimas platinti leidinius buvo susijęs su žodžio laisve, taigi ir EŽTT nuostatų aiškinimu.

¹⁷⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689, 27, 34 P.

¹⁷⁶ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimą byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473.

¹⁷⁷ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimą byloje C-384/93, *Alpine Investment v. Minister van Financien*, ECR 1995 I-1141.

Tiesa, iš proporcingumo principo, vadovaujantis ESTT praktika, išvedami du svarbūs su būtinumo kriterijumi ir tarpusavyje susiję reikalavimai: *ekvivalentiškumo* ir *nacionalinių institucijų bendradarbiavimo*. Nuostatos, varžančios prekių ar paslaugų judėjimą jų gavimo (suteikimo) valstybėje, neturi dubliuoti reikalavimų, keliamų šioms prekėms jų kilmės šalyje¹⁷⁸. Pavyzdžiui, draudžiama reikalauti besidubliuojančių sveikatos, higienos, laboratorinių patikrinimų (nepaneigiant valstybės narės teisės, atsižvelgiant į bendruosius ES teisės principus, savo šalyje nustatyti specifinius sveikatos, higienos ir kitus reikalavimus). Tokiu pat būdu pasireiškia ir reikalavimas bendrauti nacionalinėms institucijoms: atsakingos skirtingų valstybių narių institucijos turi bendradarbiauti tarpusavyje, dalintis informacija, kad perteklinių procedūrų būtų išvengta. Ekvivalentiškumo reikalavimas ypač aktualus siekiant išspręsti priešingo teisinio reguliavimo, reikalavimų problemą¹⁷⁹. Kita vertus, pvz., asmenų ir paslaugų judėjimo, įsisteigimo laisvės suvaržymai dėl skirtingų išsilavinimo reikalavimų, diplomų (ne)pripažinimo klausimai sprendžiami atsižvelgiant į konkrečiu atveju siekiamų tikslų ir šių suvaržymų būtinumą, t. y. taikant mažiausiai ribojančios alternatyvos kriterijų¹⁸⁰.

3. Proporcingumo *stricto sensu* elementas. Proporcingumas *siaurąja* (ar *tiesiogine*) prasme, yra trečiasis proporcingumo testo kriterijus, išvedamas iš būtinumo ir tinkamumo reikalavimų. Nustačius, kad priemonė tinkama bei kad nėra mažiau ribojančios alternatyvios priemonės, vis tiek turi būti

¹⁷⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimas byloje C-76/90, *Säger v. Dennemeyer*, ECR 1991 I-4221; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1981 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 272/80, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, ECR 1981 3277; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. birželio 6 d. sprendimas byloje 97/83, *Melkunie*, ECR 1984 2367.

¹⁷⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. sausio 28 d. sprendimas byloje 188/84, *Commission v. France*, ECR 1986 431.

¹⁸⁰ Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 26 d. sprendimą byloje C-198/89, *Commission v. Greece*, ECR 1991 I-727; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 30 d. sprendimą byloje C-55/94, *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECR 1995 I-4165; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1993 m. liepos 1 d. sprendimą byloje C-19/92, *Kraus v. Land Baden-Württemberg*, ECR 1993 I-1663.

užtikrinama, kad jos ribojantis (neigiamas) poveikis nebus nepagrįstai – neproporcingai – didelis¹⁸¹.

Proporcingumo *stricto sensu* reikalavimą Teisingumo Teismas pirmą kartą pabrėžė *Hauer* sprendime¹⁸², kuriame sprendė, ar teisėtai buvo nustatytas draudimas auginti naujos rūšies vynuogynus ir ar jis nepažeidė teisės į nuosavybę ir asmens teisės laisvai pasirinkti profesiją. Teisingumo Teismas šiame sprendime pripažindamas nustatyto draudimo reikalingumą pabrėžė, jog jo teisėtumas priklauso nuo to, ar „draudimas gali būti pateisinamas viešąjį interesą atitinkančiu tikslu, kurio siekia Bendrija, ir ar jis nepažeidžia teisės į nuosavybę esmės“. Būtent taip iki šiol Teisingumo Teismo praktikoje ir yra suprantamas proporcingumo *siaurąja prasme* elementas: *priemonės nauda bendrajam interesui, bendriesiems gėriams išsaugoti turi nusverti nustatytus Bendrijos piliečio teisių suvaržymus*.

Reikalavimas, kad priemonės nauda bendrajam interesui, bendriesiems gėriams išsaugoti nusvertų nustatytus asmenų teisių suvaržymus¹⁸³, *inter alia*, pasižymi tuo, kad, sprendžiant, ar buvo išlaikyta minėtųjų interesų pusiausvyra, pirma, ypač svarbu nustatyti, ar apribojimais nebuvo apskritai paneigta šių teisių esmė¹⁸⁴, antra, pripažįstama, kad suvaržymai gali būti nustatomi ir pagrindinėms asmens teisėms, jei jie pateisinami siekiant užtikrinti bendruosius ES interesus¹⁸⁵.

Vienas nagrinėjamu aspektu aktualiausių Teisingumo Teismo praktikos pavyzdžių, tiriant poveikio priemonės atitiktį proporcingumo *stricto*

¹⁸¹ Kai kurių autorių teigimu, Teisingumo Teismas antrojo ir trečiojo elemento savo sprendimuose atskirai neišskiria (žr. TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 92. Taip pat generalinio advokato nuomonę Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1977 m. liepos 5 d. byloje C-114/76, *Bela-Muhle*, ECR 1977 1211, 1232). Visgi, manytina, jog šis teiginys nėra visiškai tikslus, ir tai bus matyti iš tolesnės ESTT praktikos analizės.

¹⁸² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje 44/79, *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, ECR 1979 3727.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-280/93, *Vokietija prieš Tarybą*, ECR 1994 I-5039, 78 p.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 13 d. sprendimas byloje 5/88 *Wachauf v. Bundesamt fuer Ernaehrung und Forstwirtschaft*, ECR 1989 2609.

¹⁸⁵ Op. cit. *Hauer*, 30 P.

sensu kriterijui, yra sprendimas *Stoke-on-Trent* byloje¹⁸⁶ (t. y. vienoje iš vadinamųjų *Sunday Trading* (*Sekmadieninės prekybos*) bylų). Teisingumo Teismas šioje byloje jau kelintą (tiksliau – net ketvirtą) kartą buvo prašomas išaiškinti tuos pačius teisės aktus, reglamentavusius (tiksliau – nustatytais atvejais draudusius) sekmadieninę prekybą. Problema kilo skirtingiems Anglijos teismams ėmus nevienodai interpretuoti ir taikyti ankstesnius ESTT prejudicinius sprendimus, priimtus šiuo klausimu. ESTT, kuriam toks Anglijos teismų elgesys buvo nepriimtinas, pats ėmėsi vertinti, ar poveikio priemonė atitinka proporcingumo *stricto sensu* kriterijų, bei nurodė, kad „nacionalinių normų, kuriomis, pagal ES teisę, yra siekiama teisėto tikslo, proporcingumo vertinimas apima nacionalinio intereso šį tikslą pasiekti ir Bendrijos intereso užtikrinti laisvą prekių judėjimą, svėrimą“¹⁸⁷. Teisingumo Teismas tuomet svėrė konkrečius interesus – darbuotojų apsaugą ir laisvą prekių judėjimą – bei padarė išvadą, jog nustatyti (laisvo prekių judėjimo) suvaržymai, atsižvelgiant į siekiamą tikslą, nebuvo per dideli, t. y. nebuvo neproporcingi.

Dar vieno sprendimo, kuriame teismas konstatavo, jog Belgijos teisėje įtvirtinti reikalavimai buvo *pertekliniai* ir *akivaizdžiai neproporcingi*, pavyzdys yra *Pastoors* byla¹⁸⁸. Šioje byloje buvo vertinamos Belgijos teisės normos, kuriomis į nacionalinę teisę turėjo būti perkeliama ES antrinė teisė transporto srityje (t. y. poveikio priemonėmis, kuriomis įgyvendinama Bendrijos teisė). Neslėpdamas nepasitenkinimo, ESTT nedviprasmiškai pabrėžė, kad nacionalinės teisės normos, kuriomis vadovaujantis vairuotojai, nesantys nuolatiniai Belgijos gyventojai, padarę kelių eismo taisyklių pažeidimą ir atsisakę baudą sumokėti pažeidimo vietoje bei ketinę nuobaudą ginčyti teisme, turėjo palikti didelį piniginių užstatą, yra diskriminacinio pobūdžio. Pastebėtina, kad tokiu būdu, kada pačiame Teisingumo Teisme

¹⁸⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/9, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.

¹⁸⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.

¹⁸⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. sausio 23 d. sprendimas byloje C-29/95, *Pastoors and Trans-Cap v. Belgische Staat*, ECR 1997 I-285.

būtų sveriami konkretūs interesai (tikslai ar teisiniai gėriai), proporcingumo principas taikomas labai atsargiai (ir tik išimtiniais atvejais).

1.2.3. Proporcingumo principo funkcijos

Išanalizavus proporcingumo imperatyvo vidinę struktūrą, toliau laikantis loginės darbo struktūros tęsiama jau pradėta proporcingumo principo taikymo analizė, atsižvelgiant į šio principo pirmines funkcijas: 1) kontroliuoti *Bendrijos (ES) priemonių (aktų)* teisėtumą, 2) kontroliuoti *nacionalinių priemonių (aktų)* teisėtumą bei 3) reguliuoti *ES kompetenciją* teisėkūros srityje.

Pirmuoju atveju, taikant proporcingumo principą ES priemonių (aktų) teisėtumui kontroliuoti, ieškoma *pusiausvyros tarp ES teisės pripažįstamų viešųjų ir privačių interesų*¹⁸⁹. Nors proporcingumo kriterijus tokiais atvejais yra taikomas, pirmiausia, siekiant antrojo iš minėtų tikslų – asmens teisių apsaugos – ESTT, vertindamas pačios ES institucijų priimtus aktus, joms pripažįsta didesnę sprendimų priėmimo laisvę. Tai matyti, *inter alia*, ir iš ESTT pasirinkto vieno iš proporcingumo kriterijų – tinkamumo elemento – taikymo būdų. ES teisinės priemonės proporcingumas dažniausiai vertinamas taikant vadinamąjį „akivaizdaus netinkamumo kriterijų“, jų neteisėtumą ryžtamasi pripažinti tik konstatavus, jog priemonė akivaizdžiai netinkama pasiekti tikslams, dėl kurių ji ir buvo nustatyta¹⁹⁰.

Antruoju atveju, taikant principą, kada vertinamas nacionalinių priemonių (aktų) teisėtumas, ieškoma *pusiausvyros tarp ES ir nacionalinių*

¹⁸⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje C-331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023, p. 13.

¹⁹⁰ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 7 d. sprendimą byloje C-558/07, *S.P.C.M. ir kt.*, ECR 2009 I-05783. ESTT šioje byloje (52 P.) pažymėjo, kad srityse, kuriose būtina priimti politinius, ekonominius ir socialinius sprendimus ir kurioje privaloma atlikti sudėtingus vertinimus, Bendrijos teisės aktų leidėjui suteikiama didelė diskrecija. Todėl tik akivaizdžiai netinkamas šioje srityje priimtų priemonės pobūdis kompetentingų institucijų siekiamo tikslo atžvilgiu gali turėti įtakos tokios priemonės teisėtumui. (T.p. šiuo klausimu žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimą byloje C-491/01, *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco*, ECR 2002 I-11453, 122–123 P.)

interesy. Šiame kontekste proporcingumo principo reikšmė didžiausia jį suvokiant kaip ES rinkos apsaugos ir integracijos priemonę. Ir tik netiesiogiai – siekiant užkirsti kelią nebūtinėms rinkos, laisvo judėjimo suvaržymams, tuo saugomos ir rinkos dalyvių teisės, kylančios iš laisvą judėjimą užtikrinančių nuostatų¹⁹¹, t. y. saugoma ne tik ES rinka, bet ir asmenų, kaip ES piliečių (gyventojų), teisės.

Vertinamos ES valstybių narių priemonės gali pasireikšti kaip veiksmai, ribojantys Steigiamosiose Sutartyse įtvirtintas ES laisves, arba kaip nacionaliniai aktai, įgyvendinantys ES teisę.

Pažymėtina, kad ši vykdoma teisminė nacionalinių priemonių proporcingumo kontrolė yra žymiai griežtesnė nei pirmoji – ES priemonių (aktų). Intensyvesnė kontrolė pirmiausia pasižymi tuo, kad vertinant nacionalinių priemonių proporcingumą daug svarbesnis nei „tinkamumo“ ar „akivaizdaus netinkamumo“ kriterijumi tampa priemonės „būtinumo“ elementas. Nacionalinės priemonės, kuriomis bet koku būdu yra neigiamai veikiamos pagrindinės ES laisvės, neprieštaraujančiomis ES teisei gali būti pripažįstamos tik tais atvejais, kai įrodoma, jog jomis siekiama teisėto tikslo nebūtų įmanoma pasiekti kitomis, mažiau prekybą ES ribojančiomis priemonėmis. Antra, vertinant nacionalinių priemonių intensyvumą, dažnai vertinami ne vienas, o du arba trys proporcingumo kriterijai. Trečia, teisminį vertinimą atlieka ne tik pats Teisingumo Teismas, o ir nacionaliniai teismai (ypač kada vertinami nacionaliniai aktai, įgyvendinantys ES teisę, o valstybėms narėms yra pačioms leidžiama pasirinkti tikslų ES teisės įgyvendinimo nacionalinėje teisėje („perkėlimo“ į nacionalinę teisę) būdą). Atitinkamai, nacionalinės priemonės neproporcingomis pripažįstamos dažniau nei ES institucijų priimami aktai¹⁹² (tiesa, manytina, jog pastarąją

¹⁹¹ JANS J. H. Proportionality Revisited: *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 3, 2000, p. 243.

¹⁹² Pavyzdžiui, žr. Pirmosios instancijos teismo 1996 m. liepos 13 d. nutartį byloje T-76/96R, *NFU, ITF et al. V. Commission*, ECR 1996 II-815. Šioje byloje Pirmosios Instancijos Teismas (dab. Bendrasis Teismas) vertino Komisijos sprendimą uždrausti bet kokį jautienos importą iš Didžiosios Britanijos, priimtą siekiant užkirsti kelią plitimui; net ir nustatęs, jog importo draudimas buvo absoliutus, teismo atliktas proporcingumo vertinimas nebuvo itin griežtas ar išsamus. Iš kitos pusės, daug intensyvesnė teisminė kontrolė buvo atliekama nacionaliniu priemonių atžvilgiu – žr., pvz.,

aplinkybę lemia ne vien teisiniai, bet ir politiniai argumentai – siekis apsaugoti bendrąją ES vykdomą politiką). Be to, pažymėtina ir tai, kad pastaruosius skirtumus sąlygoja skirtingas požiūris į proporcingumo principą – pirmuoju atveju – kaip į asmens teisių apsaugos garantą, antruoju – kaip į vieną iš rinkos integracijos priemonių.

Beje, pažymėtina, kad vertinant nacionalinių teisės normų proporcingumą trečiasis proporcingumo principo elementas yra taikomas rečiausiai, nes pastarojo proporcingumo elemento vertinimas yra glaudžiai susijęs su ESTT pozicija ir vertinimu, ar Europos Sąjungai yra priimtinas valstybės narės pasirinktas apsaugos lygmuo (ar teisingai ir tiksliai ji suvokia ES teisės sąlygotą, įgyvendinamą tikslą). Retas tokios ESTT praktikos pavyzdys yra 1992 metų gegužės 20 d. ESTT sprendimas¹⁹³ *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.* byloje.

Galima išskirti šias pagrindines nacionalinių nuostatų sritis, kurias vertinant taikomas proporcingumo principas: pirma, Sutarčių išlygos; antra, netiesiogiai diskriminuojančios nuostatos (pvz., *Cassis de Dijon* atvejis); trečia, kitos priemonės, patenkančios į ES teisės taikymo sritį.

Vadinamosios *išlygos* (angl. *escape clauses*), *išimtys* (angl. *exceptions*) ar „leidžiančios nukrypti nuostatos“ (angl. *derogations*) – tai specifiniai ES teisės terminai, apibrėžiantys teisės nuostatas, leidžiančias valstybėms narėms (ar kitiems ES teisės subjektams) visą ar dalį šių (ar kitų nurodytų) teisės normų taikyti kitaip nei jose numatyta, ar apskritai tam tikrų ES teisės nuostatų – dažniausiai tam tikrą laikotarpį – netaikyti. Tai yra ne paprastas leidimas netaikyti ES teisės, tačiau *galimybė*, atsižvelgiant į ypatingas aplinkybes, ES teisę taikyti lanksčiau¹⁹⁴. Leidžiančioms nukrypti nuostatoms būdinga tai, kad, pirma, jos yra išimtinio pobūdžio – galimos tik tais atvejais, kai tokia galimybė tiksliai numatyta ES veikimo sutartyje (kartais – tik gavus

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. sausio 19 d. sprendimą byloje C-348/96, *Calfa*, ECR 1999 I-11. Pastaruoju atveju itin išsamiai buvo vertinamas Austrijos akto galimai neproporcingas poveikis ribojant laisvą asmenų judėjimą Bendrijoje.

¹⁹³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.

¹⁹⁴ [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Prieiga internete: <<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/derogation.htm>>.

atsakingos ES institucijos leidimą). Antra, jos turi būti aiškinamos siaurai. Trečia, teisės nuostatos, priimtose vadovaujantis nustatyta išlyga, neturi viršyti to, kas būtina nurodytam teisėtam tikslui pasiekti. Galimybė valstybėms narėms pasinaudoti išlyga dažniausiai siejama būtent su proporcingumo reikalavimu: [sutrikus valstybės narės mokėjimų balansui nustatytos] „priemonės turi kuo mažiau trikdyti vidaus rinkos veikimą ir neturi būti taikomos platesniu mastu nei tikrai būtina staiga iškilusiems sunkumams įveikti“¹⁹⁵, [pateisinami prekybos] „draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“¹⁹⁶. Leidžiančios nukrypti nuostatos itin aktualios išimtinės ES kompetencijos srityse¹⁹⁷, taip pat kitose srityse, kuriose ES teisinis reguliavimas yra pakankamai gausus ir detalus.

ES teisė draudžia ne tik akivaizdžią diskriminaciją (pvz., pilietybės, lyties pagrindu ir t.t.), bet ir visas paslėptas diskriminacijos formas, kurios, taikant kitus vertinimo kriterijus, iš tiesų lemia tokį patį rezultatą, tai yra ES teisė draudžia *netiesiogiai diskriminuojančias nuostatas*. Nacionalinės teisės nuostata, net jeigu ji objektyviai pateisinama ir atitinka siekiamą tikslą, turi

¹⁹⁵ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83, 144 str.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 36 str.

¹⁹⁷ Nuo 2009 m. gruodžio 1 dienos, įsigaliojus Lisabonos sutartimi padarytiems Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo pakeitimams, Europos Sąjungos kompetencija, priklausomai nuo reguliuojamų visuomeninių santykių, gali būti keturių rūšių. Išimtinės kompetencijos srityse, kuriose nacionalinės institucijos tiesiogiai įgyvendina ES politiką, atsako už jos veiklos vykdymą, todėl visi ES teisės reikalavimai ir principai joms taikomi tiesiogiai. Vadovaujantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 3 straipsniu, tai tokios sritys, kaip, pavyzdžiui, muitų sąjunga, pinigų politika valstybėms narėms, kurių valiuta yra euras; biologinių jūrų išteklių apsaugos politika, pagal bendrą žuvininkystės politiką, bendros prekybos politika ir kt. (Proporcingumo principo reikšmė didžiausia nacionaliniams valdymo aktams – *aut. past.*).

Srityse, kuriose Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis (pagal ES veikimo sutarties 4 straipsnį). Tai tokios sritys, kaip, pavyzdžiui, vidaus rinka, kai kurie socialinės politikos aspektai, ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda, žemės ūkis ir žuvininkystė (išskyrus biologinių jūrų išteklių apsaugą), aplinkosauga, vartotojų apsauga, transportas, energetika, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė ir kt.

Vadovaujantis ES veikimo sutarties 5 straipsniu, valstybės narės koordinuoja savo ekonominę politiką Sąjungos viduje. Šiuo tikslu Taryba patvirtina priemones, visų pirma, šios politikos bendrąsias gaires, imasi priemonių, užtikrinančių valstybių narių užimtumo politikos koordinavimą, pirmiausia nubrėždama šios politikos gaires; gali imtis iniciatyvos siekdama užtikrinti valstybių narių socialinės politikos koordinavimą.

Vadovaujantis ES veikimo sutarties 6 straipsniu, Sąjungos kompetencijai priklauso remti, koordinuoti ar papildyti valstybių narių veiksmus. Europos lygiu tokių veiksmų sritys apima: žmogaus sveikatos apsaugą ir gerinimą; pramonę; kultūrą; turizmą; švietimą, profesinį mokymą, jaunimą ir sportą; civilinę saugą; administracinį bendradarbiavimą.

būti laikoma netiesiogiai diskriminuojančia, jeigu savo pobūdžiu gali labiau paveikti ne vietinius, o kitų valstybių narių piliečius, ir dėl to pastarieji gali patekti į ypač nepalankią padėtį¹⁹⁸. Pavyzdžiui, nacionalinės teisės sąlygos, kurios, nors ir taikomos neatsižvelgiant į pilietybę, bet iš esmės arba didžiąja dalimi darančios įtaką darbuotojams migrantams, bei vienodai taikomos sąlygos, kurios gali būti lengviau įvykdytos vietinių, o ne darbuotojų migrantų, ir galinčios veikti ypač pastarųjų nenaudai, laikomos netiesiogiai diskriminuojančiomis¹⁹⁹. Todėl netiesiogiai diskriminuojančių nuostatų (ne)proporcingumą lemia jų (ne)atitiktis būtinumo kriterijui. Objektyviai nepateisinta ir neproporcinga siekiamam tikslui nacionalinės teisės nuostata laikoma netiesiogiai diskriminuojančia, jeigu ji (lyties, pilietybės ar kt. pagrindu) gali labiau paveikti vienai socialinei grupei priklausančius asmenis nei kitoms²⁰⁰.

Kitos priemonės, patenkančios į ES teisės taikymo sritį, – tai, iš esmės, visi klausimai, kurie koku nors būdu yra susiję su ES teisės reguliuojamomis sritimis ar ES teisės nuostatų įgyvendinimu, tačiau pastarojoje srityje proporcingumo principu ne tiek siekiama užtikrinti rinkos integraciją, o vadovaujamasi kaip bendruoju viešosios teisės principu. Proporcingumo principas šiuo požiūriu itin aktualus kitose nei ES išimtinės kompetencijos srityse, o ypač – srityse, kuriose Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis, valstybės narės koordinuoja savo politiką Sąjungos viduje (ES veikimo sutarties 4–5 straipsniai) ar netgi, vadovaujantis ES veikimo sutarties 6 straipsniu, Sąjungos kompetencijai priklauso remti, koordinuoti ar papildyti valstybių narių veiksmus. Minimalus harmonizavimas (angl. *minimum*

¹⁹⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2007 m. sausio 18 d. sprendimas byloje C-332/05, *Celozzi*, ECR 2007 I-563, 26 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje C-237/94, *O'Flynn v. Adjudication Officer*, ECR 1996 I-2617, 20 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. lapkričio 27 d. sprendimas byloje C-57/96, *Meints v. Minister van Landbouw and others*, ECR 1997 I-6689, 45 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-124/99, *Borawitz*, ECR 2000 I-7293, 27 P.

¹⁹⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2007 m. sausio 18 d. sprendimas byloje C-332/05, *Celozzi*, ECR 2007 I-563, 26 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje C-237/94, *O'Flynn v. Adjudication Officer*, ECR 1996 I-2617, 18 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-124/99, *Borawitz*, ECR 2000 I-7293, 25 P.

²⁰⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-278/94, *Komisija prieš Belgiją*, ECR 1996 I-4307.

harmonization) – tai terminas, vartojamas apibrėžti ES teisėje (dažniausiai Direktyvoje, tačiau kartais ir Reglamente) tam tikrą [ES teisės nustatytą teisinių gėrių] apsaugos ribą, kurią nacionaliniai teisės aktai turi atitikti²⁰¹. Europos Sąjungai tam tikroje visuomeninių santykių srityje pasirinkus minėtąjį reguliavimo būdą, ES institucijos paprastai turėtų nustatyti tik bendros politikos bendrąsias gaires, kuriomis vadovaujantis jas įgyvendintų ir toliau vystytų valstybės narės. Tai reiškia, kad ES teisės nustatytą *minimalią* teisinių gėrių apsaugos lygmenį kai kurios valstybės turėtų atitikti, tačiau (laikydamosi proporcingumo kriterijaus) galėtų ir viršyti.

Atkreiptinas dėmesys, kad egzistuoja ir išimtys, kuriose ES proporcingumo teisminė kontrolė gali būti vykdoma tik ribota apimtimi ar neturėtų būti vykdoma apskritai. Be to, vadovaujantis ESTT praktika, aišku, jog proporcingumo principas negali būti taikomas siekiant pateisinti ne(su)gebėjimą laikytis ES teisės. Pavyzdžiui, ne vienoje valstybės pagalbos byloje²⁰², ESTT yra pažymėjęs, kad pareiga grąžinti neteisėtai suteiktą valstybės pagalbą (bei nuo jos apskaičiuotas palūkanas) yra loginė išvados dėl jos neteisėtumo pasekmė bei negali būti vertinama vadovaujantis proporcingumo kriterijumi.

Visi šie nacionalinių priemonių kontrolės aspektai bus detaliau aptariami toliau šiame skyriuje.

Trečiuoju atveju, vadovaujantis Europos Sąjungos Sutarties 5 straipsnio 1 ir 4 dalimi bei Protokolu Nr. 2., taikant proporcingumo principą ir reguliuojant ES kompetenciją teisėkūros srityje, laikoma, kad proporcingumo principas įgyvendina (jau minėtą) konstitucinę funkciją. Pagal ES Sutarties 5 straipsnio 1 dalį, „<...> Sąjungos kompetencijos įgyvendinimas grindžiamas subsidarumo ir proporcingumo principais.“ Vadovaujantis šio straipsnio 4 dalimi, „pagal proporcingumo principą Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant Sutarčių tikslų“.

²⁰¹ BARNARD C. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. New York, USA: Oxford University Press, 2007, p. 643.

²⁰² Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. kovo 21 d. sprendimą byloje C-142/87, *Belgium v. Commission*, ECR 1990 I-959, 66 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. kovo 21 d. sprendimą byloje C-305/89, *Italy v. Commission*, ECR 1991 I-1603, 41 P.

Nors minėtosios ES Sutarties (kaip ir anksčiau galiojusios šį straipsnį atitinkančios Steigiamųjų Sutarčių²⁰³) nuostatos didelės įtakos Teisingumo Teismo praktikos vystymuisi neturėjo ir neturi (ypač kiek ji būtų reikšminga nacionaliniams teismams bei jų vystomai nacionalinei teisminei praktikai taikant proporcingumo principą – todėl darbe nebus papildomai detaliai analizuojamas), proporcingumo principą įtvirtinus Steigiamosiose Sutartyse, principas buvo pakylėtas iki „konstitucinio ES reguliavimo lygmens“ bei priskirtas ES konstitucinę sandarą grindžiantiems principams. Principo įtvirtinimas pirminėje ES teisėje motyvuojamas siekiu užtikrinti valstybių narių interesus nustatant, kad jų kompetencija nebus varžoma daugiau, nei yra būtina.

Steigiamąsias Sutartis papildančio Protokolo Nr. 2 preambulėje yra numatyta, kad juo siekiama nustatyti „subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo sąlygas bei sukurti šių principų taikymo stebėsenos sistemą“. Vadovaujantis Protokolu Nr. 2, „kiekviena institucija užtikrina, kad [šių principų] nuolat būtų laikomasi“ (1 straipsnis), jame taip pat numatyta, kad „Įstatymo galią turinčių aktų projektai“²⁰⁴ yra pagrindžiami atsižvelgiant į subsidiarumo ir proporcingumo principus. Bet kuriame įstatymo galią turinčio akto *projekte turėtų būti išsamus paaiškinimas* (paryškinta aut.), leidžiantis įvertinti, ar laikomasi subsidiarumo ir proporcingumo principų. Šiame paaiškinyje turėtų būti pateikta informacija, sudaranti galimybę įvertinti jo finansinį poveikį, o jei teikiama direktyva – jos poveikio reglamentavimui, kuris turi būti įgyvendintas valstybėje narėje, prireikus, įskaitant regionų teisės aktus, įvertinimą. <...> Įstatymo galią turinčių aktų projektuose atsižvelgiama į būtinybę *padaryti finansinę arba administracinę naštą* (paryškinta aut.), *tenkančią Sąjungai, nacionalinėms vyriausybėms, regionų*

²⁰³ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83, 3 b str. 3 d. ir Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 2–2, 5 str.

²⁰⁴ Protokole Nr. 2 numatyta, kad „Šiame protokole „įstatymo galią turinčio akto projektas“ – tai Komisijos pasiūlymai, valstybių narių grupės iniciatyvos, Europos Parlamento iniciatyvos, Teisingumo Teismo prašymai, Europos centrinio banko rekomendacijos ir Europos investicijų banko prašymai dėl įstatymo galią turinčio akto priėmimo“ (3 straipsnis).

valdžios arba vietos savivaldos institucijoms, ūkio subjektams ir piliečiams, minimalią ir proporcingą tikslui, kurį reikia pasiekti” (5 straipsnis).

Akivaizdu, jog ES Sutarties 5 straipsnio ir jį įgyvendinančių (susijusių) Sutarčių²⁰⁵ bei jas papildančio Protokolo Nr. 2 nuostatose proporcingumo samprata yra daug siauresnė, nei ją aiškina ir taiko Teisingumo Teismas. Pirma, vadovaujantis minėtomis nuostatomis, šis principas taikytinas išimtinai tik ES institucijų²⁰⁶, o ne valstybių narių veiksmams. Antra, minėtomis nuostatomis siekiama kontroliuoti ES legislatyvinės funkcijos įgyvendinimą bei mažinti našta valstybėms narėms, jų juridiniams bei fiziniams asmenims. Trečia, proporcingumo imperatyvas yra glaudžiai susijęs su *subsidiarumo principu*, kuriuo vadovaujantis, „tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau“ (ES veikimo sutarties 5 straipsnio 3 dalis).

Pažymėtina, kad proporcingumo principas (kiek jis vykdo *konstitucinę funkciją* bei yra eksplicitiškai įtvirtintas ES veikimo sutarties 4 straipsnyje), kaip ir subsidiarumo principas, yra daugiausiai (nors nebūtinai) orientuojamas į *ex ante* poveikį ES institucijoms vykdant legislatyvinę funkciją. Visgi šis panašumas kartu yra vienas pagrindinių skirtumų tarp proporcingumo, kaip bendrojo ES principo, ir subsidiarumo principo – ES teisėje subsidiarumo principo didesnė reikšmė yra teisėkūroje, o proporcingumo – vykdant teisminę kontrolę²⁰⁷. Vadovaujantis subsidiarumo principu vertinama, ar būtini bendri veiksmai ES mastu (ar tam tikras klausimas turėtų būti sureguliuotas ES, užuot palikus jį valstybių narių kompetencijai ir diskrecijai). Nusprendus, jog bendrų veiksmų ES lygiu imtis yra būtina,

²⁰⁵ ES veikimo sutarties 69 straipsnis įpareigoja nacionalinius parlamentus užtikrinti, kad „remiantis 4 ir 5 skyriais teikiami pasiūlymai ir teisėkūros iniciatyvos neprieštarautų subsidiarumo principui pagal Protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo“.

²⁰⁶ Vienintelė išimtis, nustatyta Protokolu Nr. 2, yra *valstybių narių grupės iniciatyvos*.

²⁰⁷ DE BURCA G. *General Principles of EC Law in a Process of Development* / red. Ulf Bernitz, Joakim Nergelius, Cecilia Cardner: Kluwer Law International, 2008, p. 111.

vadovaujantis proporcingumo principu, turi būti nusprendžiama dėl šių veiksmų (ir jų taikymo) apimties. Nors abu principai gali būti taikomi tiems patiems veiksams, jie skiriasi pagal taikymo laiką – subsidiarumo principas svarbus iki priimant sprendimą dėl veiksmų būtinumo, proporcingumo – jau priėmus minėtąjį sprendimą²⁰⁸. Be to, kaip matyti ir iš cituojamų ES veikimo sutarties 5 straipsnio nuostatų, vadovaujantis šio straipsnio 3 dalimi, subsidiarumo principas taikytinas „srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai“. Proporcingumo principo taikymo sritis yra platesnė (pagal šio straipsnio 4 dalį, proporcingumo imperatyvas taikytinas taip pat ir ES institucijoms veikiant išimtinės kompetencijos srityse). Proporcingumo principas yra ir platesniu mastu teisiškai įpareigojantis, nei subsidiarumo principas, o kartu tarsi papildo subsidiarumo principą tose srityse, kuriose pastarasis principas negalioja.

ES veikimo sutarties 4 straipsnio kontekste, proporcingumo principas liečia ir ES veiksmų apimtį, ir jų intensyvumą, tačiau, net ir įpareigodamas ES institucijas savo veiksmais neviršyti to, kas būtina Sutartyse numatytiems tikslams pasiekti, pastarųjų tikslų neriboja ir nesiekia tiksliai apibrėžti²⁰⁹. Pastebėtina, jog Teisingumo Teismas, vykdydamas proporcingumo kontrolę, dažniausiai pripažįsta, jog ES teisėkūros subjektams yra suteikiama plati diskrecija priimant sprendimus dėl konkrečios srities santykių reguliavimo ir vystymo, šie sprendimai grindžiami kompleksinio pobūdžio tyrimų rezultatais, todėl pasirinktų priemonių (priimtų aktų) kontrolė turi apsiriboti vertinimu, ar įgyvendinant diskreciją nebuvo padaryta akivaizdžių klaidų (angl. *manifest error*), ar nebuvo piktnaudžiaujama suteiktais įgaliojimais, ir ar diskrecijos ribos nebuvo akivaizdžiai viršytos (pažeistos)²¹⁰. Galbūt todėl pripažįstama, kad proporcingumo principas nėra toks tinkamas kriterijus

²⁰⁸ Žr., pvz., generalinio advokato nuomonę Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.

²⁰⁹ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 83.

²¹⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.

vertinant, ar ES institucijų veiksmai nepažeidžia valstybių narių suverenumo, kiek jis svarbus vertinant konkrečių teisių ar laisvių ribojimus²¹¹.

Taigi pažymėtina, kad konstitucinį statusą lemiančiose ES veikimo sutarties nuostatose proporcingumo principas yra apibrėžiamas ir aiškinamas siaurai – taikomas tik ES institucijoms (ne valstybėms narėms). Todėl manytina, jog principo konstituciškumą substantyviai lemia ne pastarosios Sutarties ir Protokolo Nr. 2 nuostatos, o implicitiškai šį principą įtvirtinantys ES veikimo sutarties straipsniai. Atitinkamai, nors su proporcingumo principo *konstitucinė funkcija* yra siejamas vien ES veikimo sutarties 5 straipsnis, manytina, kad pastaroji funkcija pasireiškia ne tiek per paskutinę, o ir per kitas dvi pirmines proporcingumo principo funkcijas, t. y. Teisingumo Teismui taikant minėtąjį principą, kada siekiama atriboti teisėkūros subjektų ir teismo galias bei nustatyti galimas jų diskrecijos ribas (pirmoji ir trečioji funkcijos), bet ir reguliuojant santykius tarp ES ir jos valstybių narių – kuo ESTT intensyviau vertina nacionalinio teisinio reguliavimo proporcingumą, tuo daugiau galių yra perimama iš valstybių narių (pirmoji ir antroji funkcijos).

1.3. Proporcingumo principo taikymo sritys

Vadovaujantis proporcingumo principu atliekamos teisėtumo kontrolės intensyvumas skiriasi ne tik atsižvelgiant į jo atliekamas funkcijas, bet ir atsižvelgiant į taikymo srities specifiką.

Nors iš pradžių šio principo reikšmė ES teisėje buvo siejama su *ekonominių* laisvių apsauga (draudimu nepagrįstai varžyti laisvą prekių, paslaugų judėjimą, bendros rinkos užtikrinimu), jau seniai šio teisinio imperatyvo taikymo apimtis yra peržengusi pirmines ribas. Kaip yra pažymėjęs Teisingumo Teismo generalinis advokatas F. G. Jacobs, proporcingumo principas priskiriamas bendriesiems teisės principams ir

²¹¹ TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 84.

taikomas iš esmės visose ES teisės galiojimo sferose²¹². Generalinis advokatas Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer yra nurodęs, kad „proporcingumo principas daro poveikį visiems Bendrijos veiksams, nesvarbu, ar juos vykdo pati Bendrija, ar ją sudarančios narės, vykdydamos savo įgaliojimus Bendrijos lygiu.“²¹³

Siekiant proporcingumo principo taikymo ypatumus išanalizuoti kuo tiksliau, negalima apsiriboti vien pastaruoju teiginiu (išsakytu požiūriu, jog principas taikomas visiems Sąjungos veiksmais) – būtina ištirti konkrečias sritis, kuriose jis taikomas ir kokia jo reikšmė. Pažymėtina ir tai, kad nors proporcingumo principas – per jo laikymąsi, vadovavimąsi principu – yra svarbus tiek kuriant teisės aktus, tiek juos taikant, visgi jo esmė, kaip ir Vokietijos, taip ir ES teisėje yra užtikrinama kokybiškai plati teismų teisė tirti, ar numatytas tikslas konkrečiu atveju pateisina jam pasiekti pasirinktas priemonės²¹⁴. Todėl toliau bus kalbama apie principo taikymą, pirma, vykdamant *teisminę ES teisės aktų kontrolę* ir, antra, vykdamant *teisminę nacionalinių teisės aktų kontrolę*.

1.3.1. Proporcingumo principo taikymo ypatumai vykdamant teisminę Europos Sąjungos aktų teisėtumo kontrolę

Vykdamant *teisminę ES teisės aktų kontrolę* proporcingumo principas dažniausiai yra taikomas šiose srityse: 1) ekonominės politikos įgyvendinimo

²¹² Generalinio advokato 1994 m. birželio 29 d. išvadoje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-120/94, *Commision v. Greece*, ECR 1994 I-3037, (70 P.). Geralinis advokatas F. G. Jacobs yra išskyręs tik keletą sričių, kuriose proporcingumo principo taikymas mažai aktualus. (Generalinio advokato 1994 m. birželio 29 d. išvadoje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-120/94, *Commision v. Greece*, ECR 1994 I-3037 1513, 1533).

²¹³ Generalinio advokato išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe prieš Reino krašto-Pfalco žemę*, ECR 2004 I-2753, 50 P.

²¹⁴ Teisės profesoriaus iš Nyderlandų Jan H. Jans žodžiais, proporcingumo principas apskritai nėra „taikomas“, o tik leidžia vykdyti visapusiškesnę nacionalinių priemonių kontrolę, bei tai darant atsižvelgti į valdžios pasiskirstymą – tarp teismo ir teisėkūros subjektų, bei tarp valstybių narių ir ES. // JANS J.H. Proportionality Revisited. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 3, 2000, p. 239–265.

priemonėms²¹⁵; 2) priemonėms, susijusioms su pagrindinėmis teisėmis, įtvirtintomis Steigiamosiose Sutartyse ir kituose ES teisės aktuose; 3) žemės ūkio srityje; 4) priemonėms, kuriomis reguliuojama ES išorinė prekyba²¹⁶ bei 5) sprendimams (aktams), kuriais nustatomos sankcijos, baudos, finansinė atsakomybė.

Kadangi šio darbo pirminis tikslas yra ne pateikti išsamią *Europos Sąjungos bendrojo principo* taikymo analizę, o ištirti tuos proporcingumo principo taikymo ES teisėje veiksnius, kurie turi ar gali turėti įtakos proporcingumo kriterijaus taikymui ar vystymuisi nacionalinėje teisėje, šioje dalyje pasirinktinai bus aptariami vieni ar kiti, autorės manymu, reikšmingesni principo taikymo kai kuriose iš šių sričių ypatumai.

Vienoje iš aukščiau minėtų sričių – žemės ūkio srityje, pagal ES veikimo sutarties 4 straipsnį, Europos Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis. Visgi žinoma, kad vystydama bendrą žemės ūkio politiką (nukreiptą į tolygų naštos paskirstymą tarp perteklinių ir mažėjančių rinkų), ES žymiai suvaržo nacionalinių institucijų kompetenciją bei ūkininkų veiksmus ir teises, todėl proporcingumo principas Teisingumo Teismo yra taikomas siekiant užtikrinti, kad ribojančių nuostatų pasekmės šioje srityje nebūtų pernelyg didelės. Principas, *inter alia*, taikomas rinkos reguliavimo priemonėms bei nuostatom, nustatančioms sankcijas, baudas, finansinę atsakomybę²¹⁷.

Žemės ūkio rinkos reguliavimo priemonės proporcingumas buvo sprendžiamas *Fedesa* byloje. Joje ESTT iš pradžių atkreipė dėmesį į visus tris proporcingumo principo elementus²¹⁸: Teismas pabrėžė, kad, nagrinėjamu atveju, ekonominės veiklos draudimo teisėtumas priklauso nuo šių sąlygų: draudimas turi būti *tinkamas* (angl. *appropriate*) ir *būtinasis* (angl. *necessary*)

²¹⁵ Pvz., priemonės, kurios patenka į Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo VIII antraštinės dalies reguliavimo sritį.

²¹⁶ TRIDIMAS T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 91.

²¹⁷ TRIDIMAS T. Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. E. Ellis). Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 70.

²¹⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *Fedesa and others*, ECR 1990 I-4023.

tam, kad būtų pasiekti šiuo draudimu siekiami *teisėti tikslai*; kada galima rinktis tarp daugiau nei vienos tinkamos poveikio priemonės – turi būti pasirenkama mažiausiai žalinga (angl. *least onerous*); ekonominę veiklą draudžiančių (varžančių) poveikio priemonių sukeltos *pasekmės neturi būti neproporcingos* siekiamiems *tikslams*. Tačiau ESTT taip pat atkreipė dėmesį, jog vykdant teisminę kontrolę vadovaujantis šiomis sąlygomis reikia turėti omenyje, kad ne vienoje (kaip ir – vadovaujantis *ex EEB* sutarties 40 ir 43 straipsniais – bendros žemės ūkio politikos) srityje ES teisėkūros subjektams yra suteikta diskrecija, reikalinga politiniams uždaviniams įgyvendinti. Atsižvelgiant į tai, poveikio priemonės teisėtumas šiose srityse (dėl neatitikimo proporcingumo principui) galėtų būti paneigtas tik šią priemonę pripažinus *akivaizdžiai netinkama siekiamam tikslui įgyvendinti*²¹⁹.

Nacionalinis (Didžiosios Britanijos) teismas aptariamoje byloje kėlė klausimą (abejojo), ar šis principas, uždraudžiant kai kurių hormoninių preparatų naudojimą gyvulininkystėje, nebuvo pažeistas trimis aspektais: 1) ar visiškas penkių hormonų uždraudimas nėra laikytinas *netinkamu* deklaruojamiems tikslams pasiekti, nes tokio draudimo galimai nebus įmanoma taikyti praktikoje ir iškils tikimybė, jog bus sukurta pavojinga uždraustų produktų juodoji rinka; 2) ar visiškas minėtų produktų draudimas laikytinas *būtinu*, nes tikslams pasiekti galimai pakaktų vartotojams suteikti daugiau informacijos bei patarimų; 3) ar dėl draudimų nekils pernelyg didelių neigiamų pasekmių, ar dideli finansiniai nuostoliai, kuriuos patirs prekybininkai, neturėtų būti laikomi neproporcingai didesniais, nei viešieji interesai, kuriuos siekiama apsaugoti.

ESTT nustatė, kad proporcingumo principas nebuvo pažeistas. Teismas vertino, jog nebuvo įrodyta, kad visiškas hormonų uždraudimas yra *akivaizdžiai netinkamas*: jei draudimas būtų sąlyginis ar dalinis, juodosios rinkos atsiradimui tai nebūtinai užkirstų kelią, be to, turėtų būti kuriama

²¹⁹ Akivaizdaus netinkamumo kriterijus – Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *Fedesa and others*, ECR 1990 I-4023.; taip pat žiūrėti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 11 d. sprendimą byloje 265/87, *Schröder*, ECR 1989 2237, 21 ir 22 P.

papildoma kontrolės sistema (t. y. šiuo atveju buvusi mažiau ribojanti alternatyva), kuri būtų brangi ir nebūtinai efektyvi. Nacionalinis teismas taip pat buvo nurodęs, kad abejonės dėl pasirinktos poveikio priemonės būtinumo buvo grindžiamos ir tuo, jog ji galimai nėra tinkama. Paneigęs spėjimus, jog pasirinktos priemonės nebuvo tinkamos pasiekti kitų tikslų nei sumažinti (nepagrįstą) vartotojų nerimą, ESTT konstatavo, kad atsižvelgiant į tai, jog buvo siekiama užtikrinti reikalavimų, keliamų sveikatos apsaugai, laikymąsi, laikytina, jog kliūtys prekybai ir konkurencijos iškraipymai negalėjo būti panaikinti švelnesnėmis priemonėmis. Gėriai, kuriuos konkrečiu atveju buvo siekiama apsaugoti, teismo vertinimu, buvo pakankamai reikšmingi, kad pateisintų kai kuriems prekybininkams galimai kilsiančias neigiamas finansines pasekmes.

Iš aptartos bei kitos pakankamai gausios ESTT praktikos²²⁰ matyti, kad Teisingumo Teismas, užuot vykdęs išsamią principo kontrolę, vertindamas ES teisės nuostatas žemės ūkio srityje, dažniausiai taiko tik „*akivaizdaus netinkamumo kriterijų*“ (t. y. atlieka tik vadinamąją „*ribinę peržiūrą*“; angl. „*marginal review*“). Teismas, konstatuodamas ES įstatymų leidėjų diskreciją žemės ūkio teisinio reguliavimo srityje, savo paties vykdomą teisminę funkciją suvokia (apibrėžia) gan siaurai – kaip neapimančią (išskyrus akivaizdžius kompetencijos viršijimo, savavališko (ar „neprotingo“) elgesio ir pan. atvejus) jokių ekonominių faktų ar aplinkybių vertinimo²²¹. Kaip jau buvo minėta anksčiau, nors vertinant priemonės tinkamumą, tiriamos galimos realios jos pasekmės, aplinkybė, kad pasirinkta priemone praeityje realiai nebuvo pasiektas nustatytasis tikslas, nebūtinai sąlygoja sprendimą pripažinti

²²⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni and others v. Fattoria Autonoma Tabacchi and others*, ECR 1994 I-4863; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 265/87, *Schröder*, ECR 1989 2237; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 21 d. sprendimas byloje 138/78, *Stölting v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR 1979 713 ir kt.

²²¹ Tokia pozicija atitiko EAPB sutarties 33(1) straipsnį. Lietuvos Respublikos įstatymuose – ABTĮ 3 straipsnio 2 dalies nuostatą – „Teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požįriū <...>“.

ją akivaizdžiai (ne)tinkama. ES akto teisėtumas, anot teismo, negali priklausyti nuo ankstesnių išvadų dėl jos tinkamumo²²².

Nors daugelyje panašių bylų yra ginčijami ir tinkamumo, ir būtinumo elementai, o ginčo šalių yra labiau akcentuojamas būtinumo kriterijus, Teisingumo Teismo prašoma įvertinti ribojantį poveikį asmenų laisvėms bei šių apribojimų būtinumą²²³, kaip ir *Fedesa* byloje, ESTT nėra linkęs nustatinėti, ar tam pačiam tikslui pasiekti egzistuoja mažiau ribojanti alternatyvi priemonė (nors kartais šalys tokiai išvadai pagrįsti ir pateikia pakankamai argumentų). Pastarojoje byloje (panašiai, kaip ir kitose nurodytose bylose) užteko konstatuoti, kad teisės aktą priėmusi institucija (šiuo atveju – Komisija) turėjo diskreciją nustatyti draudimą (apribojimą), o vertindama jo tinkamumą nepadarė „akivaizdžių vertinimo klaidų“, todėl ši institucija buvo kompetentinga konstatuoti, kad tas pats tikslas nebūtų pasiektas jei būtų pasirinktos mažiau ribojančios priemonės²²⁴.

Žemės ūkio srityje akivaizdaus netinkamumo kriterijus, sprendžiant dėl nuostatų proporcingumo, taikomas vertinant priemones, skirtas produkcijos kiekiui reguliuoti, bendrosios rinkos struktūrai nustatyti, draudžiančias ar ribojančias kai kurių produktų ar medžiagų naudojimą bei nustatančias piniginių kompensacijų dydžius²²⁵.

Tas pats pasakytina ir apie kitas sritis, kuriose Teisingumo Teismas ES institucijoms pripažįsta didelę diskreciją, pvz., reguliuojant prekybą su trečiosiomis valstybėmis. Tačiau nepaisant to, kad ši kontrolė dideliu

²²² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni and others v. Fattoria Autonoma Tabacchi and others*, ECR 1994 I-4863; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimas sujungtose bylose C-267/88 iki C-285/88, *Wuidart and Others*, ECR 1990 I-435, p.14.

²²³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni and others v. Fattoria Autonoma Tabacchi and others*, ECR 1994 I-4863; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 265/87, *Schröder v. Hauptzollamt Gronau*, ECR 1989 2237, 14 p.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-280/93, *Germany v. Council*, ECR 1994 I-4973; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-8/89, *Zardi v. Consorzio agrario provinciale di Ferrara*, ECR 1990 I-2515 ir kt.

²²⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023.

²²⁵ Plačiau apie tai: TRIDIMAS, T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 97–109.

intensyvumu nepasižymi, ji yra vertinama kiek kitaip nei žemės ūkio srityje. Pavyzdžiui, ESTT pripažįsta didelę ES institucijų laisvę nustatant priemones, galinčias apsaugoti bendrąją ES rinką – nuo baudų už importo tvarkos pažeidimą iki importo iš tam tikrų šalių laikino uždraudimo. Neabejotinai, šios priemonės varžo ekonomines prekybininkų laisves, kartais net ne visai proporcingai. Tačiau dažniausiai Teisingumo Teisme šalims nepavyksta nuginčyti nei absoliutaus tam tikrų produktų (pvz., grybų) importo sustabdymo teisėtumo²²⁶, nei fiksuoto dydžio (tai yra, nelanksčių, neindividualizuotų) mokestinių sankcijų²²⁷. Visgi pavyzdžiui, garsioje džiovintų vaisių importo byloje²²⁸, Teisingumo Teismas pripažino, kad reglamento nuostatos, nustačiusios minimalią importo kainą džiovintoms vynuogėms bei fiksuoto dydžio išlyginamąjį mokestį, mokėtiną pažeidus pirmąjį reikalavimą, proporcingumo principą pažeidė. ESTT pažymėjo, kad minimalios importo kainos nustatymu buvo siekiama ne nubausti mažesnę kainą už džiovintas vynuoges importuojančius prekybininkus, o skatinti ES valstybėse išaugintos produkcijos vartojimą. Atitinkamai, fiksuoto dydžio mokestis, mokėtinas net už minimalius nukrypimus nuo nustatytų importo kainų normų, ESTT vertinimu, buvo ne „išlyginamasis mokestis“, o ekonominė sankcija, nebūtinai adekvati padarytam pažeidimui. Teismo praktika, vertinant fiksuoto dydžio įkainius, susijusius su importo reguliavimu, yra gan gausi ir pasižymi tuo, jog nors šiose bylose teisminė kontrolė nėra labai intensyvi, Komisijos nustatyto reguliavimo deklaruojami tikslai bei jų atitiktis galimoms realioms tokio reguliavimo pasekmėms jose visgi yra vertinami daug atidžiau²²⁹.

²²⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1982 m. spalio 28 d. sprendimas byloje 52/81, *Faust v. Commission*, ECR 1982 3745.

²²⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 17 d. sprendimas byloje C-64/95, *Lubella v. Hauptzollamt Cottbus*, ECR 1996 I-5105.

²²⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. vasario 11 d. sprendimas byloje 77/86, *R v. Customs and Excise, ex parte National Dried Fruit Trade Association*, ECR 1988 757.

²²⁹ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 16 d. sprendimą byloje C-24/90, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Werner Faust*, ECR 1991 I-4905.

1.3.2. Proporcingumo principo taikymo ypatumai vykdant teisminę valstybių narių aktų teisėtumo kontrolę

Vertinant aspektu, kaip nacionalinių teisės aktų teisėtumas atitinka ES teisę, atitiktis proporcingumo principui dažniausiai nėra tiriama vadovaujantis ES veikimo sutarties 5 straipsniu (*ex* EB Sutarties 5 straipsniu). Tai daroma vadovaujantis kitomis ES pirminės ar antrinės teisės normomis. Pavyzdžiui, nagrinėdamas bylą dėl to, kaip Belgijos nacionalinės nuostatos, nustatančios griežtesnius nei ES teisėje įtvirtinti reikalavimus produktų patekimui į Belgijos rinką, atitinka pirminę ES teisę, įtvirtinančią laisvą prekių judėjimą ES viduje, ESTT yra pažymėjęs²³⁰, kad proporcingumo principas nagrinėjamam ginčui turi būti taikomas vadovaujantis EEB Sutarties 36 straipsnio (atitinkančio galiojančios ES veikimo sutarties 36 straipsnį²³¹) paskutiniame sakinyje išreikštu reikalavimu („draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“), anot ESTT, įpareigojančiu, kad valstybių narių teisė uždrausti produktų importą iš kitų valstybių narių būtų ribojama tiek, kiek ji yra būtina pasiekti teisėtiems tikslams (atkreiptinas dėmesys, jog yra pabrėžiamas ribojimo būtinumo elementas – aut. past.).

Jei, kalbant apie proporcingumo reikšmę, vertinant ES teisės aktus akcentuojama šio principo reikšmė užtikrinant pagrindinių ES garantuojamų asmens laisvių apsaugą (t. y. proporcingumo principo vaidmuo yra artimesnis tradicinei jo sampratai ir principas didžiąja dalimi taikomas siekiant riboti valdžios institucijų galias bei apsaugoti asmens teises), tai nacionalinės teisės kontekste principas taikomas kaip ES rinkos apsaugos ir integracijos priemonė, iš kurios vėliau – per laisvą judėjimą užtikrinančias nuostatas –

²³⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-400/96, *Harpegnies*, ECR 1998 5121, 34 P.

²³¹ ES veikimo sutarties 36 straipsnyje (EB sutarties ex 30 straipsnis) įtvirtinta, kad: „34 ir 35 straipsnių nuostatos neklaido taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais. Tačiau tokie draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“.

išvedamos rinkos dalyvių (asmenų) teisės ir laisvės (pagrindinių laisvių suvaržymai turi būti tinkamai pagrįsti; užtikrinama teisė į teisminę gynybą).

Pozicija, kurios nuosekliai laikosi ESTT ir kurią privalo suvokti nacionalinis teismas, kuriam praktikoje tenka susidurti su nacionalinės nuostatos vertinimu vadovaujantis proporcingumo principu, pirmiausia, yra ta, kad nacionalinės nuostatos tikslas turi būti vertinamas jo atitikties bendrosios rinkos interesams požiūriu. Antra, žinotina ir tai, kad ieškant *pusiausvyros tarp ES ir nacionalinių interesų*, teisminė kontrolė dažnai turėtų būti pakankamai griežta (atitinkamai, pripažįstama gerokai mažesnė nacionalinių institucijų diskrecija). Pačios kontrolės intensyvumą lemia daugelis veiksnių, kurie ir bus analizuojami šioje darbo dalyje. Kaip bus matyti, esminę įtaką pateikiant atsakymą į šį klausimą turi proporcingumo principą taikantis teismas.

Aplinkybė, kuris teismas turėtų taikyti ES bendruosius principus, ir būtent proporcingumo principą – Teisingumo Teismas ar nacionaliniai valstybių narių teismai – yra svarbi mažiausiai keliais aspektais, tačiau, pirmiausia, praktiniu požiūriu.

Klausimas dėl nacionalinių nuostatų prieštaravimo ES proporcingumo principui teoriškai galėtų būti sprendžiamas mažiausiai keturiais atvejais: 1) kada, vadovaujantis ES veikimo sutarties 258 straipsniu, į ESTT kreipiasi Komisija, manydama, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė pareigos pagal Sutartis (ir per nustatytą terminą neatsižvelgė į Komisijos jai šiuo klausimu pareikštą pagrįstą nuomonę); 2) kada į Teisingumo Teismą kreipiasi kita valstybė narė, manydama, kad valstybė narė neįvykdė pareigos pagal Sutartis (ES veikimo sutarties 259 straipsnis); 3) kada toks klausimas iškyla nagrinėjant ginčą nacionaliniame teisme; bei 4) kada, vadovaujantis ES veikimo sutarties 267 straipsniu, nacionalinis teismas realizuoja savo teisę ar pareigą (*inter alia*, kilus abejonių dėl galimos nacionalinių nuostatų neatitikties ES proporcingumo principui) kreiptis dėl prejudicinio sprendimo priėmimo.

Pirmais dviem atvejais klausimą sprendžia ir galutinį sprendimą, neabejotinai, priima Teisingumo Teismas. Trečiuoju atveju, manydamas, kad klausimas, ar nacionalinė teisė atitinka ES teisę, yra visiškai aiškus, ir vadovaudamasis ESTT praktika, tai daro nacionalinis teismas. Todėl teoriniu ir praktiniu požiūriu, taip pat atskleidžiant šio darbo temą, aktualiausios yra trečioji bei ketvirtoji situacijos.

Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad gavęs nacionalinio teismo prašymą, pirmasis teismas elgiasi dvejopai: 1) vienais atvejais pats išsprendžia klausimą dėl nacionalinės nuostatos proporcingumo – konstatavęs, kad neadekvačiai ribojamos pagrindinės ES teisės, pripažįsta jos neproporcingumą, ar, priešingai, konstatuoja, kad nuostata yra proporcinga, jei teisės ribojamos tik tada ir tik tiek, kada ir kiek yra būtina; arba 2) kitais atvejais – nustato tam tikras vertinimo gaires ir dalį ar visą proporcingumo testą paveda atlikti bei galutinį sprendimą priimti nacionaliniam teismui. Tokį ESTT elgesį lemia daugelis veiksnių.

Generalinis advokatas *Van Gerven*²³², pateikdamas sujungtą nuomonę dėl dviejų iš vadinamųjų *Sunday Trading* bylų, pažymėjo, kad į klausimą, ar galutinį proporcingumo vertinimą turėtų atlikti ESTT ar nacionalinis teismas, turėtų būti atsakoma nepaisant bendros Teisingumo Teismo ir valstybių narių teismų jurisdikcijų paskirstymo taisyklių. *Van Gerven* teigimu, tai reiškia, jog nacionalinis teismas ESTT turėtų pateikti visas ginčui reikšmingas faktines aplinkybes bei išaiškinti (apžvelgti) taikytiną nacionalinę teisę. Tai įvertinęs, Teisingumo Teismas nacionaliniam teismui turėtų pateikti su ginču susijusią ES teisinę informaciją, kurią gavęs nacionalinis teismas turėtų ją taikyti nagrinėjamam ginčui bei nustatyti ginčo pasekmes, kylančias vadovaujantis nacionaline teise.

Manytina, jog kai kurie autoriai pagrįstai teigia, jog Teisingumo Teismas poveikio priemonės tinkamumą ir būtinumą pats galėtų vertinti tik įsitikinęs, jog turi visus reikalingus (išsamius) faktinius duomenis. Priešingai,

²³² Generalinio advokato sujungta nuomonė bylose C-306/88, *Rochdale BC (Sunday Trading III)*, C-304/90 ir C-169/91 ECR 1992I-6463, 18–20 P.

ESTT turėtų nacionaliniam teismui nurodyti sąlygas ir kriterijus, vadovaujantis kuriais galutinį vertinimą turėtų atlikti būtent pastarasis teismas²³³. Šią išvadą pagrindžia tokie argumentai: priemonės tinkamumui įvertinti būtina tiksliai nustatyti ją siekiamą konkretų tikslą; priemonės būtinumui pagrįsti ar atmesti reikia suvokti tikslų nacionalinio teisinio reguliavimo kontekstą; prejudicinio sprendimo procedūra nėra tinkama detaliam faktinių aplinkybių ir pasekmių vertinimui (pavyzdžiui, tokie yra klausimai dėl valstybėje narėje taikomų bausmių griežtumo). Be to, srityse, kuriose ES lygiu teisė nėra visiškai harmonizuota, pripažįstant valstybių narių teismų kompetenciją, akcentuotina ne vien vienodo ES teisės taikymo reikšmė, bet ir turi būti rodoma pagarba valstybių narių autonomijai, diskrecijai, nacionaliniai teismai skatinami mąstyti platesniu, „Sąjungos lygiu“ (angl. „*think federal*“)²³⁴.

Antra vertus, pažymėtina, jog priešingą poziciją būtų galima grįsti tokiu argumentu: jei į ESTT kreipęsis nacionalinis teismas negaus atsakymo į jo suformuluotą klausimą²³⁵, išliks tikimybė, kad skirtingi nacionaliniai teismai proporcingumo principą taikys skirtingai – taigi bus formuojama skirtinga praktika.

Kalbant apie konkrečių proporcingumo principų elementų taikymo svarbą vykdant teisminę nacionalinių priemonių kontrolę, pažymėtina, kad nepriklausomai nuo to, kuris teismas sprendžia klausimą dėl nacionalinės nuostatos proporcingumo, *būtinumo elementas* (t. y. *mažiausiai ribojančios alternatyvos* kriterijus), laikytinas esminiu. Todėl, nors įprasta manyti, kad galutinį vertinimą turėtų atlikti būtent nacionalinis teismas, vertinantis

²³³ JACOBS F. G. *Recent Developements on the Principal of Proportionality in European Community Law*. ELLIS (ed) *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Hart Publishing, 1999, p. 19; JANS J. H. *Proportionality Revisited: Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 3, 2000, p. 255.

²³⁴ TRIDIMAS T. *Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny. The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. ELLIS E.). Oxford: Hart Publishing, 1999, p. 80.

²³⁵ Pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje C-145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc*, ECR 1989 3851, 14–17 P. Tai – viena iš vadinamųjų *Sunday Trading* bylų, kurios bus analizuojamos toliau šiame skyriuje (– *aut. past.*).

konkrečias nacionalinės bylos teisines ir faktines aplinkybes²³⁶, natūralu, kad dažnai „*būtinumo testą*“ atlieka ir pats Teisingumo Teismas²³⁷. Pavyzdžiui, *Clinique*²³⁸ byloje, ESTT tokį tyrimą atliko nagrinėdamas nacionalinio teismo kreipimąsi dėl Vokietijoje galiojusio draudimo kosmetikos produkcijai vartoti „*Clinique*“ pavadinimą²³⁹. Minėtasis draudimas, Vokietijos įsitikinimu, buvo reikalingas siekiant apsaugoti vartotojų interesus bei visuomenės sveikatą, nes pavadinimas „*Clinique*“ galimai klaidino vartotoją, leisdamas jam suprasti, jog produktas turi medicininių savybių. ESTT, konstatavęs, kad toks draudimas riboja prekybą, pirmiausia vertino, ar jis gali būti pateisinamas nurodytų teisėtų tikslų siekiu. ESTT nustatė, kad „*Clinique*“ produktai yra pardavinėjami kosmetikos skyriuose, o ne vaistinėse; jie atitinka kitus kosmetikos gaminiams keliamus reikalavimus; prekiaujant „*Clinique*“ produkcija nesiekama vartotojų įtikinti, kad yra siūloma įsigyti gydymo preparatų; be to, kitose valstybėse šis pavadinimas vartotojų neklaidina. Teisingumo Teismas pripažino, kad draudimas vartoti „*Clinique*“ pavadinimą produkcijai vadinti yra neproporcingas, nes nėra *būtinai* vartotojų apsaugai ir visuomenės sveikatai užtikrinti²⁴⁰. Anot ESTT, bet kokio termino „*Clinique*“ klinikinės ar medicininės sąsajos nėra pakankamos teigti, kad šis terminas yra tiek klaidinantis, kad jo vartojimo draudimas yra *būtinai*²⁴¹. Tiesa, generalinis

²³⁶ ESTT yra pažymėjęs, kad „nacionalinės teisės nuostatos turi būti proporcingos siekiamam tikslui ir šio tikslo neturėtų būti galima pasiekti priemonėmis, kurios mažiau ribotą prekybą Bendrijos viduje“. (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689, 19 P.).

²³⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. spalio 23 d. sprendimas byloje C-189/95, *Franzen*, ECR 1997 I-5909; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C-384/93, *Alpine Investments v. Minister van Financiën*, ECR 1995 I-1141. Pastarojoje byloje ESTT, be kita ko, pažymėjo, kad aplinkybė, jog mažiau ribojančių priemonių yra vienoje valstybėje narėje, dar nereiškia, kad švelnesnę priemonę buvo galima pasirinkti ir kitoje valstybėje narėje.

²³⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. vasario 2 d. sprendimas byloje C-315/92, *Verband Sozialer WESTTbewerb v. Clinique Laboratories and Estée Lauder*, ECR 1994 I-317.

²³⁹ Nacionalinis teismas klausė: „Ar EEB Sutarties 30 ir 36 straipsniai turėtų būti aiškinami, kaip draudžiantys taikyti nacionalinę nuostatą dėl nesąžiningos konkurencijos, pagal kurią kosmetinio produkto, kuris teisėtai gaminamas ir/arba teisėtai platinamas kitose valstybėse, importas ir prekyba galėtų būti draudžiami tuo pagrindu, kad vartotojai būtų klaidinami produkto pavadinimo – Clinique – manydami, kad tai medicininis preparatas, nors šis produktas yra be jokių išlygų dėl pavadinimo yra teisėtai parduodamas kitose Europos bendrijos šalyse?“

²⁴⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. vasario 2 d. sprendimas byloje C-315/92, *Verband Sozialer WESTTbewerb v. Clinique Laboratories and Estée Lauder*, ECR 1994 I-317, 22 P.

²⁴¹ *Ibid.*, 24 P.

advokatas buvo įsitikinęs, jog būtų pakakę, jei Teisingumo Teismas, užuot pateikęs tokį konkretų ir nedviprasmišką atsakymą, šioje byloje būtų nustatęs pagrindines vertinimo gaires ir galutinį sprendimą leidęs priimti nacionaliniam teismui²⁴².

Taigi, vienoje byloje sprendžiant klausimą, ar iš tiesų konkrečioje valstybėje narėje egzistavo mažiau ribojančios alternatyvios priemonės, didelė diskrecija paliekama nacionaliniam teismui²⁴³. Kitais atvejais, ESTT, išaiškinęs ES teisės normą, ne tik paveda nacionaliniam teismui įvertinti nacionalinės nuostatos būtinumą (proporcingumą), tačiau pats nurodo, koku būdu šis testas turėtų būti atliktas²⁴⁴. Toks pavyzdys vėlgi galėtų būti ir *Sunday Trading* bylos²⁴⁵. Vienoje iš jų, Teisingumo Teismas, aiškinęs klausimą dėl viename Didžiosios Britanijos regionų įsigaliojusio lokalaus teisės akto nuostatų (draudusių prekybą sekmadieniais visais produktais, išskyrus tuos, kurie buvo tiesiogiai įvardinti šio teisės akto priede) suderinamumo su ES teise, draudžiančia riboti prekybą Bendrijoje, nurodė, kad pirmiausia yra būtina nustatyti, ar nacionalinėmis priemonėmis siekiama tikslo, kuris būtų pateisinamas Bendrijos (ES) teisės kontekste. Antra, ESTT pabrėžė, kad nagrinėjamos bylos kontekste svarbu nustatyti, ar šių (konkrečių) nacionalinių nuostatų poveikis neviršys to, kas būtina numatytam tikslui pasiekti, bei į pastarąjį klausimą pavedė atsakyti nacionaliniam teismui.

²⁴² Generalinio advokato 1993 m. rugsėjo 29 d. nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-315/92, *Verband Sozialer WESTTbewerb v. Clinique Laboratories and Estée Lauder*, ECR 1994 I-317.

²⁴³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 12 d. sprendimas byloje C-85/94, *Piageme v. Peeters (Piageme II)*, ECR 1995 I-2955.

²⁴⁴ Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1985 m. liepos 11 d. sprendimą sujungtose bylose 60 ir 61/84, *Cinéthèque SA and Others v. Fédération nationale des cinémas français* ECR 1985 2618. Priimdamas sprendimą šiose bylose ESTT pavedė galutinį priemonės būtinumo (proporcingumo) vertinimą atlikti nacionaliniam teismui, tačiau šį įpareigojo atsižvelgti į tai, kad suvaržymai, kurie varžo prekybą Bendrijoje, šioje byloje buvo nustatyti vienodi ir nacionalinei ir kitų valstybių narių produkcijai, tačiau jie galėtų būti pripažinti būtinais tik tada, jei jie neviršijo to, kas būtina nustatytam tikslui pasiekti, ir jei šis tikslas galėjo būti pateisinamas atsižvelgiant į ES teisę.

²⁴⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje C-145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc*, ECR 1989 3851, 14–17 P.

Vėlgi, vienose bylose tokiu būdu nacionaliniam teismui paliekama didesnė sprendimo laisvė²⁴⁶. Kitais atvejais Teisingumo Teismo pozicija yra gan kategoriška, o nacionaliniam teismui nustatomi kriterijai – griežti. Jau minėtoje *Familiapress* byloje²⁴⁷ ESTT galutinį vertinimą palikdamas nacionaliniam teismui nurodė šio vertinimo kriterijus bei pažymėjo, kad, jei po faktinių aplinkybių ištyrimo bus padaryta atitinkama išvada, nacionalinis teismas privalės konstatuoti, jog poveikio priemonė yra neproporcinga. Priimdamas prejudicinį sprendimą šioje byloje, ESTT, *inter alia*, atsižvelgė ir į Belgijos bei Nyderlandų vyriausybių argumentus, jog Austrijos teisės aktuose, vietoj nustatyto visiško leidinių, kuriuose pristatomi žaidimai prizams laimėti, uždraudimo, tam pačiam tikslui pasiekti galėjo būti pasirinktas laisvą prekių judėjimą mažiau ribojantis sprendimas, pavyzdžiui, kitos valstybės narės leidėjas, platindamas leidinį Austrijoje, puslapį, siūlantį dalyvauti lošimuose, galėjo būti įpareigotas pašalinti, užtušuoti ar įpareigoti jame atspausdinti prierasą, informuojantį, jog Austrijos skaitytojai pretenduoti į laimėjimus negali. Teisingumo Teismas, įpareigodamas nacionalinį teismą atlikti papildomus rinkos tyrimus, nurodė, jog pirmiausia turi būti įvertinta, ar nustatytas draudimas iš tiesų yra proporcingas deklaruojamam siekiui užtikrinti spaudos įvairovę ir ar šio tikslo negalima pasiekti kitomis, mažiau prekybą tarp valstybių narių ribojančiomis priemonėmis (t. y. įvertinti atitiktį antram ir trečiam proporcingumo elementui)²⁴⁸. Pažymėjo, kad į pirmą klausimą atsakius teigiamai, o į antrą – neigiamai, Austrijos nustatytas draudimas negalėjo būti laikomas prieštaraujančiu EB sutarties 30 straipsniui (dab. ES veikimo sutarties 36 straipsniui). Be to, nurodė, kad šiai išvadai pagrįsti nacionalinis teismas taip pat turi nustatyti, jog leidiniai, siūlantys

²⁴⁶ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 12 d. sprendimą byloje C-85/94, *Piageme v. Peeters (Piageme II)*, ECR 1995 I-2955; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. sausio 13 d. sprendimą byloje C-220/98, *Estée Lauder*, ECR 2000 I-117; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. kovo 28 d. sprendimą byloje C-324/93, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Evans Medical and Macfarlan Smith*, ECR 1995 I-563.

²⁴⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689.

²⁴⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689, 27 P.

laimėti prizus, iš tiesų konkuruoja su mažais leidėjais, negalinčiais pasiūlyti prizų, ir kad galimybė laimėti iš tiesų didina ją siūlančių leidinių paklausą. Teisingumo Teismas taip pat pabrėžė, kad nacionalinis draudimas negali trukdyti platinti leidinių, kuriuose yra pristatomi lošimai, tačiau kurie nesuteikia galimybės jų laimėti Austrijos gyventojams, bei nacionalinę teismą įpareigojo iširti, ar sąlygos platinti pastaruosius leidinius Austrijoje yra sudarytos²⁴⁹. Taigi Teisingumo Teismo pozicija ir nustatyti kriterijai buvo tikslūs ir kategoriški, o nacionalinio teismo vaidmuo priimant galutinį sprendimą nepaliko jam galimybės atlikti savarankiškų vertinimų ar interpretacijų, o tik leido nustatyti egzistavusių faktinių aplinkybių visumą. Tik formalus vaidmuo priimant galutinį sprendimą nacionaliniam teismui yra paliekamas, kai ESTT, nustatydamas griežtus vertinimo kriterijus, pažymi, kad nacionalinė poveikio priemonė, jo vertinimu, yra akivaizdžiai neproporcinga, tačiau šį faktą palieka konstatuoti vėlgi nacionaliniam teismui²⁵⁰.

Apibendrinant galima teigti, kad ESTT pasilieka teisę vertinti ir sverti konkrečius teisinius interesus ir tada, kai, jo vertinimu, visos aplinkybės jam yra žinomos, ir trijų žingsnių proporcingumo testo rezultatai yra akivaizdūs.

Iš atliktos Teisingumo Teismo praktikos analizės taip pat matyti, kad klausimas dėl trečiojo proporcingumo elemento taikymo yra sudėtingesnis. Net jei atitiktį tinkamumo ir būtinumo kriterijui ESTT ne retai vertina pats ir tai paveda daryti nacionaliniam teismui tik tada, kada reikia įvertinti papildomas faktines aplinkybes ar atlikti papildomus tyrimus, sverti konkrečius interesus, tai yra spręsti dėl nacionalinės poveikio priemonės atitikties proporcingumo *stricto sensu* kriterijui, pats ESTT dažniausiai nesiryžta, nebent egzistuoja kokios nors išimtinės aplinkybės. Jau aptartoje *Stoke-on-Trent* byloje²⁵¹ Teisingumo Teismas taip, tai yra išimtinai, elgėsi galimai todėl, kad ankstesni ESTT sprendimai tuo pačiu klausimu nedavė

²⁴⁹ *Ibid.*, 32–34 p.

²⁵⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje C-176/96, *Lehtonen and Castors Braine*, ECR 2000 I-2681.

²⁵¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v. B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.

teigiamo rezultato, nes nacionaliniai teismai ėmė skirtingai aiškinti draudimo prekiauti sekmadieniais nustatymu siekiamą tikslą (buvo nesutariama ar toks tikslas buvo „darbuotojų sveikatos ir gerovės apsauga“ ar „pagarba Angliškojo sekmadienio tradicijoms“²⁵²) bei, atitinkamai, priėjo skirtingas išvadas dėl šio draudimo proporcingumo; *Pastoors* sprendime²⁵³ – nes nacionalinė teisė buvo susijusi su ES normų įgyvendinimu. Visgi nepaisant egzistuojančios pavienės praktikos, dažniausiai tai paliekama spręsti nacionaliniam teismui, kuris gali ir privalo tiksliai įvardinti nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtintais reikalavimais siekiamus tikslus.

Daugiau laisvės spręsti ESTT yra linkęs palikti nacionaliniam teismui ir dėl kai kurių ginčijamų klausimų „jautrumo“, pavyzdžiui, kai klausimas vėlgi yra susijęs su viešuoju saugumu²⁵⁴, atominio saugumu²⁵⁵, visuomenės sveikata²⁵⁶ bei kitomis jau aptartomis visuomeninių santykių sritimis, kuriose didesnė kompetencija spręsti dėl apsaugos lygmens bei diskrecijos laisvė pripažįstama valstybės narės teisėkūros subjektams. Pavyzdžiui, *Franzén* byloje analizuota valstybės narės pasirinkta importuojamų alkoholinių gėrimų licencijavimo sistema, pagal kurią subjektai, siekią užsiimti mažmenine ar didmenine alkoholio prekyba Švedijoje, privalėjo turėti specialias licencijas, kurioms įgyti buvo nustatyti itin griežti reikalavimai, aukšti licencijų

²⁵² Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimą byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v. B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. lapkričio 23 d. sprendimą byloje 145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc.*, ECR 1989 3851.

²⁵³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. sausio 23 d. sprendimas byloje C-29/95, *Pastoors and Trans-Cap v. Belgische Staat*, ECR 1997 I-285.

²⁵⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 17 d. sprendimas byloje C-83/94, *Leifer and others*, ECR 1995 I-3231. Šioje byloje buvo pripažinta, kad turi būti vertinamas nacionalinės priemonės proporcingumas, tačiau tai turėtų atlikti nacionalinis teismas, vadovaudamasis bendrais kriterijais – papildomų sąlygų, susijusių su šia konkrečia byla, ESTT nenustatė.

²⁵⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. sausio 21 d. sprendimas byloje C-308/90, *Advanced Nuclear Fuels v. Commission*, ECR 1993 I-309.

²⁵⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. birželio 4 d. sprendimas byloje C-13/93, *Criminal proceedings against Debus*, ECR 1992 I-3617. Tiesa, kadangi šioje byloje buvo kalbama apie absoliutų draudimą Italijoje pardavinėti alų, kuriame esančio sieros dioksido kiekis viršijo nustatytą normą, tačiau kartu buvo žinoma, jog šis reikalavimas nebuvo taikomas, pavyzdžiui vynui, bei galimai egzistavo galimybių visuomenės sveikatą apsaugoti (ko tariamai ir buvo siekiama) ir kitais būdais (pvz., produktų ženkliniu), prieš perduodamas galutinį sprendimą priimti nacionaliniam teismui, ESTT atkreipė pastarojo dėmesį į šias akivaizdžias aplinkybes. Taip pat žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimą sujungtose bylose C-1/90 ir C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior and Publivia v. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, ECR 1991 I-4151, 13 P.

įsigijimo įkainiai bei dideli metiniai mokesčiai joms išlaikyti²⁵⁷. Minėta sistema, tariamai sukurta (nustatyta) tam, kad užtikrintų visuomenės sveikatos apsaugą, ESTT vertinimu, prieštaravo *ex EB Sutarties* 30 ir 36 straipsnių²⁵⁸ reikalavimams, nes diskriminavo prekybininkus iš kitų valstybių narių prieš vietinius, Švedijos prekybininkus. Nors pats siekis apsaugoti visuomenės sveikatą galėtų būti pagrindas riboti prekybą tarp ES valstybių narių, tačiau šioje byloje ESTT nustatė, kad Švedijos vyriausybei nepavyko įrodyti, jog pasirinkti prekybos apribojimai buvo būtini²⁵⁹.

Apibendrinant svarbu pažymėti, jog iš ESTT praktikos akivaizdu, kad nors sprendžiant, ar galutinį vertinimą dėl priemonės proporcingumo atliks ESTT, ar nacionalinis teismas, įtaką daro įvairios aplinkybės, tokios, kaip ginčo pobūdis (ginčijamas klausimas), abejones keliantys proporcingumo elementai, gebėjimas žinoti reikšmingų aplinkybių visumą ir kt., visgi galutinę išvadą – dėl kompetencijos šioje srityje pasiskirstymo (dėl ESTT ir nacionalinio teismo vaidmens) – kiekvienoje individualioje byloje priima Teisingumo Teismas. Šis ES teismas taip pat – tiksliau ar aptakiau – apibrėžia vertinimo kriterijus, ar netgi nurodo tikslias aplinkybes, kurias konstatavus, priemonė turėtų būti pripažįstama proporcinga arba ne.

1.3.2.1. Proporcingumo principo taikymo ribos – taikymo ypatumai Europos Sąjungos teisės minimalaus harmonizavimo procese

Kaip jau buvo minėta, viena iš valstybių narių nacionalinio reguliavimo sričių, kuriose proporcingumo testo taikymas atlieka svarbų „kontrolės“ vaidmenį, yra nacionalinės nuostatos, priimamos minimalaus

²⁵⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. spalio 23 d. sprendimas byloje C-189/95, *Franzén*, ECR 1997 I-5909, 70–71, 76–77 P.

²⁵⁸ *Ex EB sutarties* 30 straipsnyje buvo numatyta: „28 ir 29 straipsnių nuostatos nekliaudo taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais. Tačiau tokie draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu.“

²⁵⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. spalio 23 d. sprendimas byloje C-189/95, *Franzén*, ECR 1997 I-5909, 75–79 P.

harmonizavimo procese. Tai pažymi ne vienas teisės mokslininkas²⁶⁰. Daugelyje politikos (teisinio reguliavimo) sričių (pvz., aplinkos apsaugos, vartotojų apsaugos, socialinės politikos, visuomenės sveikatos apsaugos ir kt.), vadovaujantis Sutartimis, valstybės narės gali nustatyti ar laikytis griežtesnių apsaugos priemonių, nei ES teisėje nustatyti bendri (minimalūs) apsaugos reikalavimai (standartai). Anot kai kurių autorių, būtent Protokolas Nr. 2 ES valstybių narių teisėkūros subjektus įpareigoja kiek įmanoma tiksliau (siekiant kuo naudingesnio rezultato) vadovautis *minimaliomis taisyklėmis*, kurios ES teisėje ir išreiškia proporcingumo principą²⁶¹. Kaip ESTT yra pabrėžęs ne viename savo sprendimų²⁶², daugelyje sričių (įskaitant aplinkos apsaugą) ES teisė nenumato visiško teisės suderinimo, o tik bendrus ES siekiamus tikslus, bei leidžia valstybėms narėms nustatyti griežtesnes apsaugos priemones, jei šios neprieštarauja pirminei ES teisei.

Nepaisant to, Vokietijos administracinis teismas (vok. *Verwaltungsgericht*), kuris sprendė klausimą dėl nacionalinio teisės akto, įgyvendinančio ES direktyvą bei numatančio griežtesnius aplinkos apsaugos reikalavimus nei pastarasis ES teisės aktas, atitiktis proporcingumo principui, į ESTT kreipėsi prašydamas išaiškinti, ar į nacionalinę teisę perkeltiant Direktyvoje nustatytus reikalavimus juos galima sugriežtinti, bei ar vertinant tokias nacionalines normas galėtų būti taikomas, t. y. ar jų teisėtumui turi įtakos ES teisėje įtvirtintas proporcingumo principas²⁶³.

Savo pateiktame atsakyme (prejudiciniame sprendime) Teisingumo Teismas nurodė, jog proporcingumo principas yra taikomas ne visada

²⁶⁰ JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality [interaktyvus] 2008 [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.]. Internetinė prieiga: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105341>; TRIDIMAS T. The General Principles of EC Law. New York: Oxford University Press Inc. 2004.

²⁶¹ JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality [interaktyvus] 2008 [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.]. Internetinė prieiga: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105341>.

²⁶² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753, 27 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 22 d. sprendimas byloje C-318/98, *Fornasar and others*, ECR 2000 I-2753, 46 P.

²⁶³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753. Byla buvo susijusi su Vokietijos nacionalinių nuostatų, reguliuojančių atliekų tvarkymą, atitiktimi ES teisei. Nacionalinės normos draudė sąvartyne šalinti vien mechanškai apdorotas atliekas.

(paryškinta aut.) – Bendrijos proporcingumo principas nėra taikomas griežtesnėms nacionalinėms apsaugos priemonėms, nustatytoms remiantis EB 176 straipsniu ir viršijančioms Bendrijos direktyvoje aplinkos srityje numatytus minimalius reikalavimus, jeigu kitos Sutarties nuostatos nėra su tuo susijusios²⁶⁴. Bendrijos aplinkos teisės (politikos) srityje EB sutarties 176 straipsnis numato: „Pagal 175 straipsnį patvirtintos apsaugos priemonės neužkerta kelio jokiai valstybei narei toliau laikytis ar imtis griežtesnių apsaugos priemonių. Tokios priemonės privalo atitikti šią Sutartį. Apie jas pranešama Komisijai.“ Tai reiškia, kad priimdamos griežtesnes priemones valstybės narės įgyvendina Bendrijos teisės joms suteiktą kompetenciją, tačiau šios priemonės bet kuriuo atveju turi atitikti Sutartį. Siektinos apsaugos ribų nustatymas yra paliktas valstybėms narėms. Tiek, kiek reikia užtikrinti direktyvoje numatytų minimalių reikalavimų įgyvendinimą, Bendrijos proporcingumo principas reikalauja, kad nacionalinės priemonės būtų tinkamos ir būtinos siektinų tikslų atžvilgiu. Jeigu kitos Sutarties nuostatos nenurodytos, šis principas nėra taikomas griežtesnėms nacionalinėms apsaugos priemonėms, nustatytoms remiantis EB 176 straipsniu ir viršijančioms direktyvoje numatytus minimalius reikalavimus.

Taigi nagrinėjamu atveju ESTT išaiškino, kad griežtesnės nacionalinės apsaugos priemonės, nustatytos vadovaujantis EB 176 straipsniu (dab. ES veikimo sutarties 193 straipsnis) ir „viršijančios Bendrijos direktyvoje aplinkos srityje numatytus minimalius reikalavimus“, reiškė galimybę nustatyti tokius nacionalinius reikalavimus, kurie buvo griežtesni nei buvo *reikalaujama* (o ne *leidžiama*) Direktyvoje. Taigi, jei nacionalinės normos (aplinkos apsaugos srityje) yra griežtesnės, nei jos privalo būti vadovaujantis Direktyva, taikytinas EB 176 straipsnis.

²⁶⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753, 64 P.; taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje C-2/97, *Società italiana petroli*, ECR 1998 I-8597 (principas netaikomas griežtesnėms v. n. apsaugos priemonėms, kiek jos nepažeidžia laisvo judėjimo teisės).

Vadovaujantis ES veikimo sutartimi (*ex EB sutartimi*²⁶⁵) ar ESTT praktika²⁶⁶, panašias išvadas galima daryti ir kitose ES teisinio reguliavimo srityse (vartotojų apsaugos, socialinės apsaugos, imigracijos politikoje). Kai kurių autorių nuomone²⁶⁷, griežtesnes nacionalines apsaugos priemonės taikyti gali leisti ir ES antrinė teisė – šią galimybę įtvirtindama tiesiogiai²⁶⁸ arba netiesiogiai²⁶⁹.

Iš ESTT praktikos galima daryti išvadą, kad jei žemiausią standartą įtvirtinančios Direktyvos valstybėms narėms nustato pareigas²⁷⁰, nacionaliniai teisės aktai privalo atitikti ES proporcingumo principą. Ir priešingai, proporcingumo principas nėra taikytinas, jei minėtose Direktyvose valstybėms narėms yra suteikiama tam tikra kompetencija (angl. *competence*)²⁷¹.

Tačiau teismo pozicija dėl galimybės netaikyti proporcingumo principo, kada joms, vadovaujantis ES teisės normomis, yra suteikiama kompetencija, t. y. teisė nustatyti griežtesnes nacionalines apsaugos priemonės, manytina, turėtų būti vertinama atsargiai – ne tik dėl proporcingumo principo vietos ES normų ir principų hierarchijoje, bet ir dėl Sutarties nuostatų (šiuo atveju – *ex EB sutarties* 176 straipsnio), numatančių, kad griežtesnės nacionalinės apsaugos priemonės privalo atitikti ES pirminę teisę, kurios dalimi, *inter alia*, yra ir bendrieji principai (netgi nepriklausomai nuo to, ar jie tiesiogiai įtvirtinti Sutartyje). Todėl, kaip jau ne kartą minėta, proporcingumo principo – kaip bendrojo ES teisės principo statusas – *inter alia*, reiškia, jog jis turėtų būti taikomas ne tik ES teisei, bet ir visiems

²⁶⁵ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. [2010] OL, C 83 (*ex EB sutarties* 153(5), 137(4), 63(4) straipsniai).

²⁶⁶ Pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.

²⁶⁷ JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality. Europa Law Pub Netherlands, 2008, p. 4.

²⁶⁸ Pvz., žr. Europos Parlamento ir Tarybos 1999 m. gegužės 25 d. direktyvą 1999/44 dėl vartojimo prekių pardavimo ir susijusių garantijų tam tikrų aspektų. OL L 171, 1999, (8(2) straipsnis).

²⁶⁹ Pvz., vartojant terminus „mažiausiai“, „maksimaliai“, „daugiausiai“ ir pan.

²⁷⁰ Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. balandžio sprendimą byloje C-293/97, *The Quenn v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley and others*, ECR 1999 I-2603.

²⁷¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753, 61 P.

nacionaliniams aktams, kiek jie patenka į „Bendrijos²⁷² teisės poveikio sritį“²⁷³ (angl. *fall within the scope of Community law*). Anksčiau nagrinėjamoje byloje ne kartą pabrėžiama, jog teisė valstybėms narėms priimti griežtesnės apsaugos priemonės yra siejama su jų ES (Bendrijos) teisės suteikta (angl. *a competence governed by EU law*) kompetencija aplinkos apsaugos srityje (žr. ex EB sutarties 76 straipsnį, kuriuo vadovaujantis Europos Sąjunga aplinkos apsaugos srityje nustato minimalius reikalavimus). Tačiau galima vertinti, jog tokiu būdu ES yra tarsi atsisakiusi savo pačios kompetencijos kontroliuoti (riboti) valstybės nares joms nusprendus imtis griežtesnių apsaugos priemonių. Todėl nacionalinių nuostatų, priimtų vadovaujantis ex EB 76 straipsniu ir įgyvendinančių kitas Steigiamųjų Sutarčių normas ar antrinę teisę, priskyrimas *Bendrijos teisės poveikio sričiai* yra diskutuotinas (nevienareikšmis).

Terminas „ES (Bendrijos) teisės suteikta kompetencija“ (angl. *a competence governed by EU law*) yra artimas terminui „patenka į ES teisės (reguliavimo) sritį“ (angl. *is within the scope of EU law*). Teisingumo Teismas sprendime *ERT* byloje pažymėjo, kad nacionalinės normos, įgyvendinančios Sutarties (šioje byloje ex EB Sutarties 56 ir 66 straipsnių) normas, tačiau galinčios trukdyti įgyvendinti kitas Sutartimis garantuojamas teises ir laisves (šioje byloje – paslaugų teikimo laisvę), turi būti aiškinamos atsižvelgiant į bendruosius teisės principus ir pagrindines žmogaus teises²⁷⁴. ESTT ir nacionalinių teismų pareiga yra įvertinti, ar nacionalinės nuostatos nepažeidžia bendrųjų principų, ES Sutartimis garantuojamų teisių ir laisvių.

Vadovaujantis šia logika, iš pirmo žvilgsnio keista yra ESTT praktika, kurioje, kaip buvo nagrinėjama anksčiau, Teismas nurodo, jog griežtesnės apsaugos priemonės, kurias valstybės narės nustato vadovaudamasis ES teisėje nustatytais minimaliais reikalavimais, t. y. neabejotinai patenka į ES

²⁷² nuo 20090101 – į „Europos Sąjungos“.

²⁷³ žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. birželio 18 d. sprendimą byloje C-260/89, *ERT v. DEP*, ECR 1991 I-2925, 42–44 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 25 d. sprendimą byloje C-71/02, *Herbert karner Industrie-Auktionen GmbH v. Troostwijk GmbH*, ECR 2004 I-3025.

²⁷⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. birželio 18 d. sprendimas byloje C-260/89, *ERT v. DEP*, ECR 1991 I-2925, 43 P.

teisės poveikio sritį, neturi būti vertinamos dėl jų atitikties proporcingumo principui. Beje, *Deponiezweckverband Eiterköpfe* byloje generalinis advokatas atkreipė dėmesį, kad Komisija ir VFR vyriausybė, ieškomamos pagrindimo, kodėl nacionalinių nuostatų proporcingumas nagrinėjamu atveju neturėtų būti vertinamas, nurodė, jog vadovaujantis ginčo metu galiojusios EB Sutarties 5 straipsnio 3 dalimi, „*Sąjunga nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties nustatytų tikslų*“ (taip pat galiojančios ES Sutarties 5 straipsnio 4 dalimi, kurioje numatyta, kad „Pagal proporcingumo principą Sąjungos veiksmų turinys ir forma neviršija to, kas būtina siekiant [Steigiamųjų] Sutarčių tikslų“), proporcingumo reikalavimas siejamas su Sąjungos, o ne valstybių narių veiksmais²⁷⁵. Tačiau toks aiškinimas ir generaliniam advokatui Dámaso Ruiz Jarabo Colomer atrodė abejotinas dėl šių priežasčių: pirma, proporcingumo principas yra bendra teisės norma, kuri neapsiriboja tam tikrais Bendrijos veiksmais, todėl laikytina, kad „EB [sutarties] 5 straipsnis sukonkretino šį principą, pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką apribodamas jį šioje formuluotėje, tačiau neapribodamas jo poveikio visai Bendrijos teisei“; antra, EB sutarties 176 straipsnis, griežtesnių nacionalinių apsaugos nuostatų teisėtumą susiedamas su jų atitiktimi Sutarčiai, apima ne tik rašytinę teisę, bet ir ją įkvepiančius tikslus, pagrindines laisves, politiką ir principus, todėl sąvoka „ši Sutartis“ neturėtų būti siejama tik su konkrečiomis ją sudarančiomis nuostatomis²⁷⁶.

Tačiau pagrindinis argumentas, kodėl proporcingumo kriterijus neturėtų būti taikomas, ESTT vertinimu, buvo tai, jog siektinos apsaugos ribų nustatymas yra paliktas valstybėms narėms. Šiuo požiūriu galėtų kilti klausimas, ką reiškia „siektinos apsaugos ribų nustatymas yra paliekamas valstybėms narėms“? Atsakytina, jog pirmiausia tai, kad valstybėms narėms suteikiama diskrecija pasirinkti konkrečias ES pirminėje ar antrinėje teisėje

²⁷⁵ Generalinio advokato išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe prieš Reino krašto-Pfalco žemę*, ECR 2005 I-02753.

²⁷⁶ Generalinio advokato išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe prieš Reino krašto-Pfalco žemę*, ECR 2005 I-02753, 58–59 P.

įtvirtintų tikslų įgyvendinimo priemonės. Kartu tai pagrindinis argumentas, kodėl, ESTT manymu, neprivalo būti vertinama, ar šios griežtesnės apsaugos priemonės atitinka proporcingumo principą. Jei laikytume, kad tokia pozicija teisinga, ji vis tiek nepaaiškina, kodėl ESTT pažymėjo, jog iš viso nereikia vertinti griežtesnių apsaugos priemonių proporcingumo – nei tinkamumo, nei būtinumo. Pirma, kadangi su valstybės narės pasirinkto apsaugos lygmens vertinimu yra glaudžiausiai susijęs proporcingumo *stricto sensu* elementas, būtų suprantama, jog, ESTT manymu, nereikėtų vertinti tik šio elemento. Antra, kadangi nacionalinės priemonės proporcingumą visgi turėtų vertinti ne pats ESTT, o nacionalinis teismas, sunkiai paaiškinama, kodėl jam nepaliekama tokia teisė. Juk būtent nacionalinis teismas geriausiai gebėtų įvertinti, ar nacionaliniu aktu siekiamas tikslas atitinka ES teisę, siekiamo užtikrinti viešojo intereso reikšmę, pasirinktos priemonės tinkamumą, galimų alternatyvių priemonių egzistavimą ir kt.

Be to, ESTT praktikoje yra pavyzdžių, iš kurių matyti, jog vertinant priemonės proporcingumą tinkamumo ir būtinumo aspektais, teismas į apsaugos lygmens klausimą gali visiškai nesigilinti. Pavyzdžiui, *Läärä* sprendime²⁷⁷, teisė į lošimo automatų eksploataciją buvo suteikta tik vienai viešajai įstaigai (angl. *public body*). Paprastai, bet kokią panašaus pobūdžio monopoliją nustatantys nacionaliniai sprendimai ESTT yra vertinami kaip varžantys laisvą paslaugų judėjimą. Teisėtas tikslas, kurio siekė Suomijos įstatymų leidėjas, buvo riboti žmonių azartą lošti, taip pat išvengti su lošimu susijusių nusikaltimų ir sukčiavimų grėsmės. Įvertinęs minėtas aplinkybes, Teisingumo Teismas pažymėjo²⁷⁸, kad vien nuo aplinkybės, jog valstybė narė pasirinko [viešųjų interesų] apsaugos sistemą, skirtingą nuo kitų valstybių narių, negali priklausyti šiems tikslams pasiekti priimtų teisės normų reikalingumo vertinimas ar jų proporcingumas. Anot ESTT, tokios nuostatos turi būti vertinamos atsižvelgiant vien į jomis nacionalinių valstybės narės valdymo subjektų siekiamus tikslus ir į apsaugos lygį, kurį jomis norima

²⁷⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-24/97, *Läärä and others*, ECR 1999 I-6067.

²⁷⁸ *Ibid.*, 6 P.

užtikrinti. ESTT taip pažymėjo, kad pasirinkti konkrečią priemonę (šiuo atveju, ar išimtinės teisės užsiimti lošimo verslu suteikti viešajai įstaigai (kaip ir buvo Suomijoje), ar lošimų sektorių kontroliuoti kitais pasirinktais būdais, paliekama spręsti pačiai valstybei narei, tačiau su išlyga, kad pasirinktas sprendimas nebus neproporcingas siekiamam tikslui²⁷⁹, t. y. tik laikantis proporcingumo *stricto sensu* kriterijaus. Atsižvelgdamas į tai, kad *Läärä ir kt.* (angl. *Läärä and others*) byloje nustatytu reguliavimu siekta norą lošti ir azartinius lošimus riboti (valstybės) kontroliuojamomis priemonėmis, užkirsti kelią nusikaltimų ir sukčiavimų rizikai, o iš azartinių lošimų gautą pelną panaudoti viešiesiems interesams užtikrinti, ESTT pažymėjo, kad Suomijos pasirinktas modelis (įvertinus šio verslo sektoriaus pelningumą, taip pat nusikaltimų ir sukčiavimų riziką), iš tiesų turi tam tikrų pranašumų prieš kitus galimus sprendimų būdus, nes įpareigojimas viešajai įstaigai perduoti iš veiklos uždirbtas pajamas yra akivaizdžiai efektyvesnis būdas lošimų verslui kontroliuoti ir riboti, nei, pavyzdžiui, minėtos veiklos apmokestinimas²⁸⁰. Galiausiai ESTT pažymėjo, kad pirminės ES teisės nuostatos, reguliuojančios laisvą paslaugų judėjimą, nedraudžia tokio teisinio reguliavimo, koks buvo pasirinktas Suomijoje, ir pagal kurį išimtinės teisės verstis lošimų verslu suteikiamos vienai viešajai įstaigai, atsižvelgiant į viešuosius interesus, kuriuos pasirinktu reguliavimu siekiama užtikrinti.

Anot kai kurių autorių, sprendimas *Läärä* byloje parodo, kad iš tiesų atitikties proporcingumo principui vertinimas ir valstybės pasirinkto apsaugos lygio vertinimas nėra tapatūs²⁸¹. Net ir nepažeidžiant (ar galbūt tiksliau sakyti – nekvestionuojant) valstybės narės kompetencijos šioje srityje, galima vertinti pasirinkto nacionalinio teisinio reguliavimo tinkamumą ir būtinumą. Todėl iš tiesų reikėtų sutikti, kad Teisingumo Teismo pozicija tokiose bylose, kaip *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, kuriose konstatuojama, jog poveikio priemonės proporcingumas (ypač *tinkamumo* ir *būtinumo* elementai) dėl

²⁷⁹ *Ibid.*, 39 P.

²⁸⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-24/97, *Läärä and others*, ECR 1999 I-6067, 41 P.

²⁸¹ JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality. Europa Law Pub Netherlands, 2008, p. 8.

anksčiau aptartų priežasčių (siekiant nepažeisti valstybių narių kompetencijos) neturi būti vertinamas, yra sunkiai suvokiamas ir netgi paliekantis mažiausiai teorinę galimybę valstybėms narėms šia diskrecija piktnaudžiauti. Manytina, jog kliūčių teisinio reguliavimo tinkamumui ir būtinumui įvertinti ypač nacionaliniuose teismuose tikra nėra. Ir nors minėtame *Deponiezweckverband Eiterköpfe* sprendime, teismo teiginyje, jog „jei nacionalinė priemonė siekia tų pačių tikslų kaip ir direktyva, tai įgyvendinant Bendrijos aplinkos politiką šios direktyvos nustatytų minimalių reikalavimų viršijimas yra numatytas ir leidžiamas pagal EB [sutarties] 176 straipsnį, nepažeidžiant šiame straipsnyje nustatytų sąlygų“²⁸² yra išvelgiamas bent jau netiesioginis tinkamumo kriterijaus nustatymas, manytina, kad to nepakanka. Akcentuotina, kad tokiu būdu, vėlgi apibrėžiamos kompetencijos ribos, o neįvertinus priemonės tinkamumo ir būtinumo, sunku (ar net neįmanoma) nustatyti, ar deklaruojami nacionalinių nuostatų tikslai iš tiesų atitinka Direktyvos (ar kito ES teisės akto) tikslus.

Detaliau analizuojant tą patį ESTT sprendimą *Deponiezweckverband Eiterköpfe* byloje, būtina atkreipti dėmesį ir į tai, kad Teisingumo Teismas, galimybę netaikyti proporcingumo principo visgi sieja su griežtesnėmis nacionalinėmis apsaugos priemonėmis [šioje byloje nustatytomis remiantis ex EB 176 straipsniu (dabar ES veikimo sutarties 193 straipsnis), kitais atvejais – ir vadovaujantis kitomis pirminės teisės normomis] ir viršijančioms ES lygiu numatytus minimalius reikalavimus, tačiau su sąlyga, kad „kitos Sutarties nuostatos nėra su tuo susijusios“²⁸³. Minėtąjį Teisingumo Teismo teiginį reikėtų suprasti, kaip draudžiantį, nustatant griežtesnes nacionalines apsaugos priemones pažeisti kitus, su ES vidaus rinka susijusius ir pirminėje ES teisėje nustatytus draudimus ar reikalavimus, tačiau apie kokias

²⁸² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753, 58 P.

²⁸³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753, 64 P.; taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje C-2/97, *Società italiana petroli*, ECR 1998 I-8597 (principas netaikomas griežtesnėms v. n. apsaugos priemonėms, kiek jos nepažeidžia laisvo judėjimo teisės).

konkrečiai Sutarties nuostatas yra kalbama ir koku būdu turėtų pasireikšti minėtasis ryšys, nėra aišku.

Šiuo aspektu pažymėtina, kad sąvoka „kitos Sutarties nuostatos“, ypač po 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusios Lisabonos sutarties, o kartu su ja ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – ir Chartija), turi būti suvokiama dar plačiau. Juk po Lisabonos sutarties ir Chartijos įsigaliojimo, Sąjungos esminė figūra nebėra vien *homo economicus* ar *homo politicus*, svarbiausia yra *žmogus*, tai yra, kaip ir pažymima pačioje Chartijoje, „Sąjunga daugiausia dėmesio savo veikloje skiria žmogui“. Teisingumo Teismas savo praktikoje²⁸⁴ pažymi, kad pagal Europos Sąjungos Sutarties 6 straipsnio 1 dalį Sąjunga pripažįsta teises, laisves ir principus, išdėstytus Chartijoje, kuri „turi tokią pat teisinę galią, kaip ir Sutartis“. Chartijos 52 straipsnis *expressis verbis* įtvirtina, kad „bet koks šios Chartijos pripažintų teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatymo ir nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti.“ Taigi proporcingumo principas eksplicitiškai yra pripažįstamas vienu iš žmogaus teisių ir laisvių apribojimų vertinimo kriterijumi.

Aiškindamas proporcingumo principo, įtvirtinto minėtoje Chartijos nuostatoje, turinį, ESTT 2010 m. lapkričio 9 d. sprendime byloje *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09 ir C-93/09)*²⁸⁵ pažymėjo, kad „pagal

²⁸⁴ Europos Teisingumo Teismas Sujungtose bylose C-92/10 ir C-93/10 Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintų teisių aspektu vertino antrinę ES teisę. Teismas šios bylos 50, 51 punktuose pažymėjo: „Be to, chartijos 52 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybė apriboti naudojimąsi teisėmis, kaip antai įtvirtintos šios chartijos 7 ir 8 straipsniuose, jei šie apribojimai numatyti įstatymo, nekeičia minėtų teisių ir laisvių esmės ir, remiantis proporcingumo principu, yra būtini bei tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendruosius interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Galiausiai iš chartijos 52 straipsnio 3 dalies matyti, kad joje nurodytų teisių, atitinkančių EŽTK garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta toje konvencijoje. Chartijos 53 straipsnyje šiuo klausimu dar nurodoma, kad jokia chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti teises, pripažintas, be kita ko, EŽTK“.

²⁸⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. lapkričio 9 d. sprendimas bylose C-92/09 ir C-93/09, *Volker und Markus Schecke and Eifert* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 5 d.]. Dar nepaskelbta ECR. Priega internete: <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gESTText.pl?where=&lang=en&num=79898890C19090092&doc=T&ouvert=T&seance=ARRE T>>.

nusistovėjusią teismo praktiką proporcingumo principu, kuris yra vienas iš bendrųjų Bendrijos teisės principų, reikalaujama, kad Sąjungos aktu įgyvendintos priemonės būtų tinkamos siekiamam tikslui įvykdyti ir neviršytų to, kas būtina jam pasiekti“ (atkreiptinas dėmesys, kad *tinkamumo* elemento Chartijos 52 straipsnis *expressis verbis* neįtvirtina). Išanalizavęs bylos aplinkybes, ESTT nurodė, kad su asmenvardžiais susietų duomenų apie atitinkamus gavėjus ir tikslų jų iš Europos žemės ūkio garantijų fondo (EŽŪGF) ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtros (EŽŪFKP) gautų sumų paskelbimas internetu yra *tinkama* priemonė didinti atitinkamos paramos žemės ūkiui panaudojimo skaidrumą. Anot Teismo, tokia piliečiams pateikta informacija stiprina visuomenės galimybes kontroliuoti atitinkamų sumų panaudojimą ir padeda optimaliai naudoti viešųjų fondų lėšas. Dėl priemonės *būtinumo* Teismas priminė, kad nagrinėjamu paskelbimu siekiamo tikslo negalima pasiekti neatsižvelgus į tai, kad jį reikia tam tikru mastu derinti su Chartijos 7 ir 8 straipsniuose įtvirtintomis pagrindinėmis teisėmis, todėl reikia patikrinti, ar Europos Sąjungos Taryba ir Komisija [priimdama byloje vertinamus reglamentus] nustatė subalansuotą santykį tarp, viena vertus, Sąjungos intereso užtikrinti jos atliekamų veiksmų skaidrumą bei optimalų viešųjų fondų lėšų naudojimą ir, kita vertus, apribojimo, kylančio atitinkamų gavėjų teisei į jų privataus gyvenimo gerbimą apskritai bei konkrečiai jų asmens duomenų apsaugai. Įvertinęs bylos aplinkybes, ESTT konstatavo, kad 2005 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1290/2005 42 straipsnio 8b punktas ir 44a straipsnis bei 2008 m. kovo 18 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 259/2008, kuriuo nustatomos išsamios Reglamento Nr. 1290/2005 nuostatų dėl informacijos apie EŽŪGF ir EŽŪFKP paramos gavėjus skelbimo taikymo taisyklės, yra negaliojantys tiek, kiek EŽŪGF ir EŽŪFKP paramą gaunančių fizinių asmenų atžvilgiu jais nustatomas reikalavimas paskelbti visų paramos gavėjų asmens duomenis, neskirstant jų pagal reikšmingus kriterijus, kaip antai tokios paramos gavimo laikotarpis, jos mokėjimo dažnis, rūšis ar dydis. Taigi proporcingumo principo pažeidimas lėmė antrinės Sąjungos teisės negaliojimą.

Be kita ko, pastebėtina, kad dar prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai, ESTT savo praktikoje jau buvo išvystęs teisinę taisyklę: „*kadangi pagrindinių teisių laikymasis yra privalomas ir Bendrijai, ir jos valstybėms narėms, šių teisių apsauga yra teisėtas interesas, galintis iš esmės pateisinti Bendrijos teisės nustatytų pareigų, net ir susijusių su Sutartimi užtikrinama pagrindine laisve, t. y. laisve teikti paslaugas, apribojimą*“. Ši taisyklė buvo pritaikyta ir, pavyzdžiui, 2003 m. birželio 12 d. ESTT sprendime byloje *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge* (C-112/00)²⁸⁶, kurioje jis sprendė klausimą, ar tai, kad valstybės narės institucijos neuždraudė išimtinai aplinkosaugos tikslą turėjusios protesto akcijos, dėl kurios buvo visiškai ir nepertraukiamai beveik 30 valandų uždarytas pagrindinis tranzitinis kelias (Brenerio greitkelis), yra nepateisinamas pagrindinio laisvo prekių judėjimo principo, nustatyto EB Sutarties 30 ir 34 straipsniuose (dabar ES veikimo sutarties 34, 35 straipsniuose), prireikus nagrinėjamų kartu su 5 straipsniu (dabar ES sutarties 4 straipsnio 3 dalis), apribojimas. Teismas pirmiausia nurodė, kad laisvas prekių judėjimas yra vienas pagrindinių Bendrijos principų. Sutarties 30 ir 34 straipsniais reikalaujama, kad valstybės narės ne tik pačios nesiimtų priemonių ar nesieltų taip, kad galėtų sudaryti prekybos kliūčių, bet taip pat, kad, nagrinėjant kartu su Sutarties 5 straipsniu, imtųsi visų būtinų ir tinkamų priemonių užtikrinti, kad jų teritorijoje šios pagrindinės laisvės būtų laikomasi. Teisingumo Teismas konstatavo, jog tai, kad valstybės narės kompetentingos institucijos neuždraudė protesto akcijos, dėl kurios buvo visiškai ir nepertraukiamai beveik 30 valandų uždarytas toks pagrindinis tranzitinis kelias, koks yra Brenerio greitkelis, gali riboti prekybą Bendrijos viduje ir todėl turi būti laikoma kiekybiniam apribojimui lygiavertė poveikį turinčia priemone, iš esmės nesuderinama su Bendrijos teisėje nustatytomis ir iš Sutarties 30 ir 34 straipsnių, nagrinėjamų kartu su 5 straipsniu, kylančiomis pareigomis, nebent toks neuždraudimas galėtų būti objektyviai pateisinamas. Toliau analizavo, ar vykusios protesto akcijos

²⁸⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. birželio 12 d. sprendimas byloje C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge*, ECR 2003 I-5659.

tikslas – protestuotojų siekis atkreipti dėmesį į aplinkai ir visuomenės sveikatai kylantį pavojų dėl nuolat augančio sunkiasvorių transporto priemonių eismo Brennerio greitkelio ir įtikinti kompetentingas institucijas imtis papildomų priemonių mažinti tokį eismą ir dėl jo kylančią taršą labai pažeidžiamame Alpių regione – yra toks, kad atleistų nuo Bendrijos teisėje nustatytų ir su laisvu prekių judėjimu susijusių pareigų. Iš bylos medžiagos buvo matyti, kad Austrijos institucijos rėmėsi motyvais, susijusiais su pagarba EŽTK ir Austrijos konstitucijoje nustatyta bei garantuota pagrindine protestuotojų *saviraiškos ir susirinkimų laisve*²⁸⁷. Nacionalinis teismas nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą klausė, ar Sutartimi garantuotas laisvas prekių judėjimas yra svarbesnis už šias pagrindines teises. ESTT jau tuomet pažymėjo, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką pagrindinės teisės yra sudedamoji bendrųjų teisės principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, dalis, todėl pastarasis vadovaujasi valstybėms narėms bendromis konstitucinėmis tradicijomis ir tarptautiniais dokumentais žmogaus teisių apsaugos srityje, kuriuos priimant dalyvavo valstybės narės arba prie kurių jos prisijungė. Šie teismo praktikoje nustatyti principai buvo papildomai įtvirtinti Suvestinio Europos Akto preambulėje, o vėliau – Europos Sąjungos sutarties F straipsnio 2 dalyje. Pagal šią nuostatą „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta EŽTK ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendrų Bendrijos teisės principų.“ Todėl priemonės, kurios nesuderinamos su taip pripažįstamų žmogaus teisių laikymusi, Bendrijoje nėra priimtinos. *Šitaip, kadangi reikalaujama, kad tiek Bendrija, tiek jos valstybės narės gerbtų pagrindines teises, šių teisių apsauga yra teisėtas interesas, kuris iš esmės pateisina Bendrijos teisės nustatytų pareigų apribojimą, net jei jos kyla dėl Sutartimi garantuotos tokios pagrindinės laisvės, kaip antai laisvas prekių judėjimas.* Svarstomoje byloje nacionalinės institucijos, nuspręsdamos leisti apriboti vieną pagrindinių Sutarties saugomų laisvių, rėmėsi poreikiu gerbti ir EŽTK, ir atitinkamos valstybės narės

²⁸⁷ Šiuo metu ji įtvirtinta Chartijos 11 ir 12 straipsniuose.

konstitucijos garantuojamas pagrindines teises. Todėl byloje kilo klausimas, kaip suderinti Bendrijoje pagrindinius teisių apsaugos ir su Sutartimi saugoma pagrindine laisve susijusius reikalavimus, t. y. saviraiškos bei susirinkimų laisvės, kurią garantuoja EŽTK 10 ir 11 straipsniai, ir laisvo prekių judėjimo apimtį, kai pirmąją remiamasi pateisinant pastaruosius apribojimus. ESTT nurodė, kad, pirma, nors laisvas prekių judėjimas yra vienas pagrindinių principų Sutarties sistemoje, tam tikromis aplinkybėmis jis gali būti ribojamas dėl Sutarties 36 straipsnyje išdėstytų priežasčių ar dėl privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, atsižvelgiant į nusistovėjusią Teismo praktiką, pradedant 1979 m. vasario 20 d. Sprendimu *Rewe-Zentral*, vadinamuoju „*Cassis de Dijon*“²⁸⁸. Antra, nors pagrindinėje byloje svarstomos pagrindinės teisės tiesiogiai pripažįstamos EŽTK ir yra esminiai demokratinės visuomenės pagrindai, vis dėlto iš Konvencijos 10 straipsnio 2 dalies ir 11 straipsnio 2 dalies formuluotės matyti, kad saviraiškos bei susirinkimų laisvei taip pat gali būti taikomi tam tikri bendrojo intereso tikslais pateisinami apribojimai, jeigu numatyti įstatyme, pagal šias nuostatas pagrįsti vienu ar keliais teisėtais tikslais ir būtini demokratinėje visuomenėje, kitaip tariant, pateisinami viršesniu visuomeniniu poreikiu, ir visų pirma proporcingi siekiamam teisėtam tikslui. Konvencija garantuojama saviraiškos bei susirinkimų laisvė nėra absoliuti ir turi būti vertinama atsižvelgiant į jos socialinį tikslą. Todėl naudojimasis šiomis teisėmis gali būti ribojamas su sąlyga, kad tokie apribojimai iš tikrųjų atitinka bendrojo intereso reikalavimus ir, atsižvelgiant į tokių apribojimų tikslus, nėra neproporcingas ir nepriimtinas kišimasis, pažeidžiantis pačią garantuojamų teisių esmę. Tokiomis aplinkybėmis norint nustatyti, ar buvo pasiekta tinkama susijusių interesų pusiausvyra, jų svarumas, ESTT nuomone, turi būti įvertintas atsižvelgiant į visas bylos aplinkybes. Teisingumo Teismas nors ir patvirtino, kad šiuo atžvilgiu kompetentingos institucijos naudojasi didele vertinimo diskrecija, tačiau nepaisant to, būtina nustatyti, ar Bendrijos vidaus prekybos apribojimai yra

²⁸⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 20 d. sprendimas byloje 120/78, *Rewe Zentral (Cassis de Dijon) v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979 649.

proporcingi siekiamam teisėtam tikslui, o svarstomos bylos atveju – pagrindinių teisių apsaugai. Teisingumo teismas, įvertinęs šios bylos aplinkybes, konstatavo, kad nacionalinės institucijos pagrįstai turėjo teisę – įvertinant *didelę diskreciją*, kuri turi būti joms pripažinta tokiais klausimais, – laikytis nuomonės, kad teisėtas šios protesto akcijos tikslas svarstomos bylos atveju nebūtų pasiektas mažiau Bendrijos vidaus prekybą ribojančiomis priemonėmis, todėl tai, kad kompetentingos valstybės narės institucijos neuždraudė protesto akcijos tokiomis aplinkybėmis, kokios susiklostė pagrindinėje byloje, nėra nesuderinama su Sutarties 30 ir 34 straipsniais, nagrinėjamais kartu su 5 straipsniu.

Kitame šiuo klausimu aktualiaime 2004 m. spalio 14 d. Teisingumo Teismo sprendime byloje *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH*²⁸⁹ buvo siekiama išsiaiškinti, pirma, ar ekonominės veiklos draudimas dėl priežasčių, susijusių su nacionalinėje Konstitucijoje įtvirtintų pagrindinių vertybių, šiuo atveju – *žmogaus orumo*, apsauga yra suderinamas su Bendrijos teise, ir antra, ar valstybės narės galimybė dėl tokių priežasčių apriboti Sutarties užtikrinamas pagrindines laisves, t. y. laisvę teikti paslaugas ir laisvą prekių judėjimą, priklauso nuo sąlygos, kad šis apribojimas remiasi bendra visoms valstybėms narėms teisine koncepcija. Pirmiausia ESTT vertino tai, kad ginčijamu sprendimu uždraudus *Omega* savo „*laserdrome*“ eksploatuoti pagal *Pulsar* išvystytą ir teisėtai Didžiojoje Britanijoje parduodamą (frančizės sutarčių pagrindu) žaidimo modelį, daroma įtaka laisvei teikti paslaugas (*ex* EB sutarties 49 straipsnis, dabar ES veikimo sutarties 56 straipsnis). Pagal EB 55 straipsnį (ES veikimo sutarties 62 straipsnį) EB 46 straipsnis (ES veikimo sutarties 52 straipsnis) leidžia apribojimus, kurie yra pateisinami viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos apsaugos sumetimais. Šiuo atveju iš bylos medžiagos buvo matyti, kad pagrindai, kuriais rėmėsi Bonos policijos institucija, priimdama draudžiamąjį sprendimą, aiškiai nurodė, kad atitinkama

²⁸⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 14 d. sprendimas byloje C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH*, ECR 2004 I-9609.

veikla kelia pavojų viešajai tvarkai. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad išlieka galimybė, kad specifinės aplinkybės, kurios galėtų pateisinti viešosios tvarkos sąvokos naudojimą skirtingose valstybėse ir skirtingais laikotarpiais, gali skirtis. Taigi šiuo atžvilgiu kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms reikia pripažinti Sutartimi apribojamą kompetentingų nacionalinės valdžios institucijų diskreciją. Pagrindinėje byloje kompetentingos valdžios institucijos nusprendė, kad draudžiamajame sprendime numatyta veikla kelia pavojų viešajai tvarkai, nes pagal visuomenėje vyraujančią koncepciją komercinis pramogos imituojant nužudymą eksploatavimas pažeidžia nacionalinėje Konstitucijoje įtvirtintą pagrindinę vertybę, t. y. *žmogaus orumą*. Šiomis aplinkybėmis ESTT priminė, kad pagal nusistovėjusią teismų praktiką pagrindinės teisės yra sudedamoji bendrų teisės principų, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, dalis, todėl pastarasis vadovaujasi valstybių narių bendromis konstitucinėmis tradicijomis ir tarptautiniais dokumentais žmogaus teisių apsaugos srityje, kuriuos priimant dalyvavo valstybės narės arba prie kurių prisijungė. EŽTK šiuo atžvilgiu turi ypatingą reikšmę. Bendrijos teisės sistema neabejotinai siekia užtikrinti *žmogaus orumo*²⁹⁰ apsaugą, kaip bendrą teisės principą. Taigi neabejotina, kad žmogaus orumo apsaugos tikslas yra suderinamas su Bendrijos teise, net jeigu Vokietijoje žmogaus orumo apsaugos principas turi išskirtinį statusą, kaip pagrindinė savarankiška teisė. Kadangi pagrindinių teisių laikymasis yra privalomas ir Bendrijai, ir jos valstybėms narėms, šių teisių apsauga yra teisėtas interesas, galintis iš esmės pateisinti Bendrijos teisės nustatytų pareigų, net ir susijusių su Sutartimi užtikrinama pagrindine laisve, t. y. laisve teikti paslaugas, apribojimą. Tačiau laisvę teikti paslaugas ribojančios priemonės gali būti pateisinamos su viešąja tvarka susijusiais pagrindais, tik jeigu jos yra *būtinės* interesų, kuriuos jos siekia užtikrinti, apsaugai ir tik tiek, kiek šių tikslų negalima pasiekti mažiau apribojančiomis priemonėmis. Šiuo atžvilgiu nėra būtina, kad valstybės narės

²⁹⁰ Chartijos pats pirmasis straipsnis įtvirtina, kad „žmogaus orumas yra neliečiamas. Jį reikia gerbti ir saugoti.“

valdžios institucijų nustatyta apribojanti priemonė atitiktų koncepciją, kuriai pritaria visos valstybės narės, kiek tai susiję su pagrindinės teisės arba atitinkamo teisėto intereso apsaugos būdais. Jeigu tiesa, kad Teisingumo Teismas sprendimo *Schindler* [byla C-275/92, aut. pastaba] 60 punkte pateikė nuorodą į moralinio, religinio ar kultūrinio pobūdžio pagrindus, dėl kurių visos valstybės narės gali nustatyti apribojimus loterijų ir kitų azartinių žaidimų organizavimui, paminėdamas bendrą koncepciją, jis neketino suformuluoti bendro kiekvienos nacionalinės priemonės, kuri riboja ekonominės veiklos vykdymą, proporcingumo vertinimo kriterijaus. Atvirkščiai, kaip išplaukia iš aiškiai nustatytos ir vėlesnės nei minėtas sprendimas *Schindler* teismų praktikos, priimtų šiuo klausimu priemonių būtinumas ir proporcingumas nėra atmetinas vien todėl, kad valstybė narė pasirinko kitokią apsaugos sistemą nei ta, kurią taiko kita valstybė narė. ESTT konstatavo, pirma, kad, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo manymu, draudimas komerciniais tikslais eksploatuoti žaidimus, kuriuose imituojama prievarta asmenų atžvilgiu, ypač žmonių žudymo vaizdavimas, atitinka žmogaus orumo apsaugos lygį, kurį nacionalinė Konstitucija siekė užtikrinti Vokietijos Federacinės Respublikos teritorijoje. Antra, konstatuotina, kad apsiribodamas tik lazerinio žaidimo rūšies, kurios tikslas šaudyti į gyvą taikinį ir taip žaisti „žaidimą žudyti žmones“, draudimu ginčijamas sprendimas neviršijo to, kas būtina kompetentingų nacionalinės valdžios institucijų tikslui pasiekti. Atsižvelgiant į ankstesnius vertinimus į pateiktą klausimą reikia atsakyti, jog remiantis tuo, kad ekonominė veikla, susijusi su žaidimų, kuriuose yra imituojamas nužudymas, eksploatacija komerciniais tikslais, kelia grėsmę žmogaus orumui, viešosios tvarkos apsaugos pagrindu priimta šią veiklą draudžianti nacionalinė priemonė neprieštarauja Bendrijos teisei“.

Taigi apibendrinant konstatuotina, kad vertinant Sąjungoje pripažįstamų teisių ir laisvių apribojimus, balansą tarp Sąjungoje garantuojamų pagrindinių laisvių (pvz., laisvo paslaugų judėjimo) ir pagrindinių teisių, *expressis verbis* įtvirtintų šiuo metu jau įsigaliojusioje

Chartijoje, turi būti remiamasi proporcingumo principu *latu sensu*. Be to, kadangi pagrindinių teisių laikymasis yra privalomas ir Sąjungai, ir jos valstybėms narėms, šių teisių apsauga yra teisėtas interesas, galintis iš esmės pateisinti Sąjungos teisės nustatytų pareigų, net ir susijusių su Sąjungoje garantuojamų pagrindinių laisvių apribojimą.

Sugrįžtant prie proporcingumo principo taikymo ribų analizės, pažymėtina, jog visgi žinoma, kad nustačius, jog griežtesnės nacionalinės apsaugos priemonės yra „susijusios su kitomis Sutarties nuostatomis“²⁹¹, vadovaujantis ESTT praktika, priemonių proporcingumas yra vertinamas. ESTT sprendime *Aher-Waggon* byloje²⁹² ginčas buvo kilęs dėl Vokietijoje nustatytų leidžiamo triukšmo normatyvų. Danijoje registruotą orlaivį importavus į Vokietiją pastarojoje valstybėje buvo atsisakyti jį įregistruoti dėl nustatytas normas viršijančio keliamo triukšmo. Šiuo aspektu pažymėtina, kad orlaivis taip pat atitiko ES teisėje (Direktyvoje dėl ikigarsinių orlaivių skleidžiamo triukšmo ribojimo²⁹³) nustatytus reikalavimus. Orlaivį Vokietijoje siekusi įregistruoti bendrovė buvo įsitikinusi, kad minėtosios valstybės atsisakymas tai padaryti prieštaravo ES teisei. Teisingumo Teismas, gavęs Vokietijos *Bundesverwaltungsgericht* kreipimąsi dėl prejudicinio sprendimo šioje byloje, pirmiausiai pažymėjo, kad Direktyvoje įtvirtinti tik minimalūs reikalavimai, nedraudžiantys valstybėms narėms savo viduje nustatyti griežtesnes leidžiamo triukšmo ribas²⁹⁴. Visgi ESTT nurodė, kad Vokietijos teisėje įtvirtinti griežtesni reikalavimai daro neigiamą poveikį laisvam prekių judėjimui ES viduje, todėl reikia įvertinti, ar jie yra proporcingi siekiamiems tikslams, bei tai, ar šių tikslų nebūtų galima pasiekti priemonėmis, mažiau varžančiomis prekybą²⁹⁵. Taigi, skirtingai nei

²⁹¹ *Ex EB* Sutartis (dab. ES veikimo sutartis).

²⁹² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473.

²⁹³ Directive 80/51/EEC of 20 December 1979 on the limitation of noise emissions from subsonic aircraft (OJ 1980 L 18, p. 26), as amended by Council Directive 83/206/EEC of 21 April 1983 (OJ 1983 L 117, p. 15).

²⁹⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473, 15 P.

²⁹⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473, 20 P. Taip pat žr. Europos Sąjungos

Deponiezweckverband Eiterköpfe byloje, ESTT manė, kad poveikio priemonės proporcingumas turi būti vertinamas, akcentuojant tinkamumo ir būtinumo elementus. Taip pat konstatavo, jog įvertinant Vokietijos pateiktus argumentus²⁹⁶, kodėl ji minėtu atveju nustatė griežtesnius reikalavimus nei buvo numatyti Direktyvoje, šios valstybės narės pasirinkta priemonė nėra neproporcinga.

Tačiau tiriant ESTT praktiką, susijusią su griežtesnių apsaugos priemonių vertinimu, manytina, netgi svarbesni yra atsakymai į šiuos klausimus: jei preziumuojame (kadangi ESTT gali nustatyti ir priešingai – *aut. past.*), kad ES teisė, numatydama vienoje ar kitose srityse tam tikrus minimalius reikalavimus, viešųjų gėrių apsaugos standartus, juos vertina kaip *tinkamus ir pakankamus* atitinkamoje Direktyvoje nustatytiems tikslams pasiekti, kiek šie minimalūs standartai yra svarbūs vertinant nacionalinės poveikio priemonės proporcingumą, ir kaip tokiais atvejais apskritai galima pagrįsti *griežtesnės nacionalinės priemonės būtinumą*. Pirmiausia pažymėtina, kad tam, jog pati Direktyva, nustatanti minimalius reikalavimus, būtų laikoma tinkama ja deklaruojamam tikslui pasiekti, ji turi užtikrinti pakankamą apsaugos lygį. ES veikimo sutarties 114 straipsnio 3 dalis (*ex EB Sutarties 95 straipsnio 3 dalis*) ES institucijas sveikatos, saugos, aplinkos apsaugos ir vartotojų apsaugos srityse netgi įpareigoja siekti *aukšto lygio apsaugos*. Todėl valstybė narė, nustatydama dar griežtesnes apsaugos priemones ir siekdama pagrįsti jų būtinumą, privalo pagrįsti ne tik tai, jog, pirmiausia, ji šiomis priemonėmis iš tiesų siekia apsaugoti realų teisinį gėrį (pvz., kad neribojant tam tikrų prekių importo iškilis reali ir pagrįsta grėsmė sveikatai, aplinkai ir t.t.), tačiau, antra, ir tai, kad apsauga, kurią numato Direktyvos nuostatos, nėra pakankama konkrečiai situacijai minėtoje

Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 9 d. sprendimą sujungtose bylose C-34/95, C-35/95 ir C-36/95, *KO v. De Agostini and TV-Shop*, ECR 1997 I-3843, 45 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. spalio 23 d. sprendimą byloje C-189/95, *Franzén*, ECR 1997 I-5909, 75 P.

²⁹⁶ plačiau žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimą byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473, 21–24 P.

valstybėje narėje²⁹⁷. Kai kurių autorių vertinimu, pastarieji du aspektai Teisingumo Teisme turėtų būti vertinami itin kruopščiai, kitaip tariant, griežtesnėms nacionalinėms apsaugos priemonėms, jei jos bet koku būdu riboja laisvą prekių judėjimą ES, ESTT turėtų taikyti intensyvesnę proporcingumo testą nei įprasta²⁹⁸.

Taip pat išlieka atviras klausimas, kas turėtų priimti galutinį sprendimą dėl tokių griežtesnės apsaugos priemonių proporcingumo: nacionalinis teismas ar ESTT? Manytina, kad kai į ESTT kreipiamasi dėl prejudicinio sprendimo, vadovaujantis ESTT pateiktu atsakymu, galutinį sprendimą visgi turėtų pateikti nacionalinis teismas; jei į ESTT kreipiasi Komisija, teigdama, kad valstybė narė neįvykdė savo įsipareigojimų, sprendžia tik Teisingumo Teismas. Dėl šios priežasties visgi svarbu, kad ir Teisingumo Teisme, ir visuose nacionaliniuose teismuose ES teisė būtų suvokiama, taip pat nacionalinė teisė ES teisės kontekste aiškinama ir taikoma kiek įmanoma vienodžiau ir nuosekliau.

Apibendrinant akcentuotina, kad proporcingumo principas įpareigoja ES institucijas, priimančias sprendimus bei leidžiančias teisės aktus, formuluojant tam tikrus reikalavimus, nustatyti kiek įmanoma bendresnius visoms valstybėms narėms minimalius reikalavimus, tačiau kartu leidžiančius pačioms valstybėms narėms individualiai nuspręsti, koks apsaugos lygmuo ir kokios priemonės yra tinkamiausios konkrečioje valstybėje, t. y. ar jos nori pakelti (sugriežtinti) nustatytą apsaugos lygmenį. Vadovaujantis ES teise ir ESTT praktika, dažniausiai laikytina, kad jei nustatydama griežtesnes apsaugos priemones valstybė narė pasinaudodama šia teise nevaržo ar kitaip nepažeidžia ES rinkos laisvių (po Lisabonos sutarties – ir teisių),

²⁹⁷ Šiuo požiūriu griežtesnės apsaugos priemonės gali būti gretinamos su „nukrypstančiomis nacionalinėmis nuostatomis“, kurios leidžiamos vadovaujantis ES veikimo sutarties 114 straipsnio 4–8 dalimis, taip pat 36 straipsniu (t. y. su aplinkos ar darbo aplinkos apsauga susijusių, taip pat prekių importo, eksporto ar tranzito draudimu arba apribojimu, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais).

²⁹⁸ JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality [interaktyvus] 2008 [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.]. Internetinė prieiga: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105341.

vadovaujantis ESTT požiūriu, tokių priemonių proporcingumas iš viso neturėtų būti vertinamas. Minėtais atvejais netiesioginis reikalavimas, kad nacionalinė poveikio priemonė atitiktų „tinkamumo“ kriterijų, formuluojamas per įpareigojimą nacionalinėmis nuostatomis siekti Direktyvos tikslų. Manytina, jog tokia ESTT pozicija yra kvestionuotina, nes nepaaiškina, kodėl negalėtų būti tikrinamas priemonės tinkamumas ir būtinumas, tarsi paneigia paties teismo išvystytą trijų žingsnių proporcingumo testą ir tik atskirų jo elementų vertinimo galimybę. Įpareigojimas nacionaliniais aktais siekti Direktyvos tikslų vargu ar gali būti laikomas netiesioginiu tinkamumo reikalavimo įtvirtinimu, nes teisingai pasirinktas tikslas neužtikrina, kad bus teisingai pasirinkta ir priemonė jam pasiekti. Jei valstybės narės nustatytomis griežtesnėmis apsaugos priemonėmis (gali būti) pažeidžiamos rinkos laisvės (ar teisės), turi būti vertinamas priemonių tinkamumas ir būtinumas, o valstybė narė privalo pagrįsti, kodėl jai nepakankamas Direktyvoje numatytas apsaugos lygmuo.

1.3.2.2. Proporcingumo principo taikymo specifika nacionalinės teisės normose įtvirtintoms sankcijoms

Nors administracinės atsakomybės taikymo, kaip ir baudžiamosios teisės bei baudžiamojo proceso, klausimai iš esmės laikytini valstybių narių kompetencijos sritimi, ES teisė nustato tam tikras bendras ribas, kurių negali peržengti bet kokios valstybių narių nustatytos *kontrolės priemonės*, kiek jos yra susijusios su prekių ir asmenų judėjimo laisvės įgyvendinimu. Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad administracinės poveikio priemonės ar sankcijos neturi viršyti to, kas yra griežtai būtina, kontrolės procedūros neturi riboti Sutartimis suteikiamų laisvių ir neturi būti taikomos kartu su nuobaudomis, kurios būtų tiek neproporcingos padaryto pažeidimo sunkumui, kad taptų kliūtimi minėtąsias laisves įgyvendinti²⁹⁹.

²⁹⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1981 m. lapkričio 11 d. sprendimas byloje 203/80, *Criminal proceedings against Guerrino Casati*, ECR1981 2595, 27 P.

Vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, proporcingumo principą taikant sankcijoms už nacionalinių normų pažeidimą, turi būti atliekama vadinamoji *griežta proporcingumo kontrolė*. Teisingumo Teismą klausimai dėl nacionalinių sankcijų dažniausiai pasiekia kilus ginčui dėl ES piliečiams, jiems įgyvendinant judėjimo laisvę valstybėje narėje, į kurią nuvyko, pritaikytų nuobaudų už pastarosios šalies nacionalinių teisės normų pažeidimus. Tokių sankcijų teisėtumas vertinamas dviem etapais: pirma, vertinama nacionalinė nuostata, nustatanti reikalavimą elgtis tam tikru būdu arba nuo tam tikrų veiksmų susilaikyti; antra, vertinama sankcija, numatyta už minėtojo reikalavimo nesilaikymą³⁰⁰. Išvada, jog pats reikalavimas neatitinka ES teisės, neabejotinai lemia ir sankcijos neteisėtumą.

Teisingumo Teismui yra tekę vertinti skirtingai (valstybės narės gyventojams ir į šią šalį atvykusiems kitų valstybių narių gyventojams) taikomų reikalavimų deklaruoti gyvenamąją vietą ar kitokius statuso pasikeitimus atitiktį ES teisei, o kartu ir nuobaudų klausimus, dėl to, kad šie reikalavimai neatitiko proporcingumo principo.

ESTT ne kartą savo praktikoje yra akcentavęs, kad teisės gyventi šalyje pripažinimo požiūriu leidimą gyventi šalyje patvirtinantis dokumentas gali turėti tik deklaratyvią arba įrodomąją galią³⁰¹. Atitinkamai, už specialių reikalavimų, susijusių su leidimo gyventi įgijimu, pažeidimą nustatytos sankcijos, Teisingumo Teismo įsitikinimu, turi būti panašios į tos valstybės narės piliečiams už nedidelius (smulkius) pažeidimus skiriamas bausmes ar nuobaudas³⁰². Todėl sankcija už šį pažeidimą, jei ji būtų susijusi su laisvės atėmimu, būtų laikoma akivaizdžiai neproporcinga. Tai yra konstatavęs Teisingumo Teismas, nagrinėdamas bylą *Messner*³⁰³, kurioje ginčas kilo dėl Italijos teisės nuostatų, nustatančių į šią šalį dirbti ar teikti paslaugas

³⁰⁰ TRIDIMAS T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 157.

³⁰¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, ECR 1998 I-02691, 53 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje 48/75, *Royer*, ECR 1976 497, 50 P.

³⁰² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79, *Regina v. Pieck*, ECR 1980 2171, 19 P.

³⁰³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209.

atvykusių kitų valstybių narių piliečių registracijos tvarką, galimai varžančių bendrąją ES asmenų judėjimo laisvę. Nagrinėdamas šią bylą, Teisingumo Teismas pirmiausia pažymėjo, kad vadovaujantis ankstesne šio teismo praktika³⁰⁴ yra nustatyta, jog ES teisė, pripažindama laisvo asmenų judėjimo principą ir suteikdama teisę visiems ES piliečiams patekti į kitų valstybių narių teritoriją, kartu joms paliko teisę nustatyti tvarką, kuri leistų nacionalinės valdžios institucijoms kaupti tikslias žinias apie gyventojų judėjimą, galintį sukelti kokias nors pasekmes jų teritorijoje, pavyzdžiui, deklaruoti savo buvimą toje valstybėje narėje. Tačiau, anot Teisingumo Teismo, nors pati pareiga deklaruoti savo buvimą nepažeidžia pirminės ES teisės nuostatų, judėjimo laisvės principą gali pažeisti su šiuo reikalavimu susiję teisiniai formalumai, jei jie yra varžantys pačią judėjimo laisvę ar galimybes atvykti ar apsigyventi tos valstybės narės teritorijoje³⁰⁵. *Messner* byloje nagrinėjamu atveju pareiga deklaruoti savo buvimą Italijoje turėjo būti įvykdyta per tris dienas nuo atvykimo į šią šalį. Anot ESTT, ir šioje byloje, ir minėtoje *Watson and Belmann* byloje, būtent deklaracijos termino nepagrįstumas (neprotingumas) (atsižvelgiant į aplinkybes, kad patekusiam į tam tikrą valstybę asmeniui dar gali tekti pasiekti konkrečią vietovę, kurioje ketina apsistoti, išsiaiškinti, kurioje institucijoje jis ar ji privalo registruoti savo buvimą, galimai įvykdyti kitus administracinius formalumus ir t. t.), taip pat už šios pareigos pažeidimą nustatytos sankcijos (areštas iki 3 mėnesių ar bauda iki 400 000 Italijos lyrų) griežtumas pažeidė ES teisę³⁰⁶. Taigi, ESTT pirmiausia (pritaikęs *mažiausiai ribojančios alternatyvos* kriterijų) konstatavo, kad nustatytasis terminas buvo neprotingas, t. y. *nebūtinai* užtikrinti valstybės narės teisėtam interesui žinoti, kokie tiksliai gyventojų judėjimai vyksta toje šalyje (anot ESTT, nėra pagrindo manyti, kad šis tikslas

³⁰⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje 118/75, *Watson and Belmann*, ECR 1976 1185.

³⁰⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje 118/75, *Watson and Belmann*, ECR 1976 1185, 18 P., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209., 8 P.

³⁰⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209, 9 P.

nebūtų pasiektas, jei deklaracijos terminas būtų kiek ilgesnis³⁰⁷). Antra, Teisingumo Teismas, vertindamas sankcijos teisėtumą, pažymėjo, kad už minėtojo reikalavimo pažeidimą – pripažinus, kad nustatytas terminas yra neprotingas – bauda negali būti skiriama. Tačiau net ir konstatavus, kad reikalavimas buvo teisėtas, už jį paskirta bauda ir tuo labiau areštas, vadovaujantis *Pieck* byloje³⁰⁸ nustatyta ir jau anksčiau minėta taisykle, būtų pripažinti neproporcingais dėl akivaizdžių kliūčių darbuotojams judėti sudarymo.

Apibendrinant pažymėtina, kad aptartoje *Messner* byloje ESTT prejudicinis sprendimas lėmė tai, kad ir nacionalinėse normose įtvirtintas reikalavimas, ir už jo nesilaikymą nustatyta sankcija, buvo pripažinti prieštaraujančiais ES teisei, t. y. negaliojančiais. Be to, iš ESTT praktikos matyti, kad šios taisyklės bei principai vienodai galioja ir trečiųjų valstybių piliečiams, kurie, vadovaujantis ES teisės aktais, turi teisę gyventi ir dirbti Europos Sąjungoje³⁰⁹. Be to, tokiais atvejais, reikalavimas, kad už formalius registracijos, deklaravimo pareigų įgyvendinimo tvarkos pažeidimus (pvz., šioje byloje pavėlavimą pateikti prašymą pratęsti leidimą gyventi Vokietijoje), nustatytos sankcijos nebūtų griežtesnės, nei nurodyta *Pieck*³¹⁰ ir *Messner*³¹¹ sprendimuose, visais atvejais taikytina ne tik draudžiant areštą (laisvės atėmimo bausmės), bet ir *a fortiori*, deportacijai, kuri, anot ESTT, paneigia pačią teisę gyventi (ar/ir dirbti) Europos Sąjungoje³¹².

³⁰⁷ Tiesa, ESTT visgi vertino ir aplinkybę, kad daugelyje valstybių narių terminas deklaruoti buvimą yra ilgesnis (11 P.).

³⁰⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79, *Regina v. Pieck*, ECR 1980 2171.

³⁰⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 16 d. sprendimas byloje C-329/97, *Sezgin Ergat v. Stadt Ulm*, ECR 2000 I-01487, 56 P.

³¹⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79, *Regina v. Pieck*, ECR 1980 2171, 19 P.

³¹¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209, 14 P.

³¹² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 16 d. sprendimas byloje C-329/97, *Sezgin Ergat v. Stadt Ulm*, ECR 2000 I-01487, 56 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje 118/75, *Watson and Belmann*, ECR 1976 1185, 20 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79, *Regina v. Pieck*, ECR 1980 2171, 19 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209, 14 P.

Kaip matyti ir iš aptartos Teisingumo Teismo praktikos³¹³, nacionalinėje teisėje įtvirtintų sankcijų atitikties ES proporcingumo principui pagrindinių laisvių kontekste teisminė kontrolė yra pakankamai griežta tuo aspektu, kad ESTT vertina ne tik pačią sankciją, bet ir reikalavimą, už kurio nesilaikymą minėtoji sankcija gali būti taikoma. Net ir konstatavęs, jog pats reikalavimas yra neteisėtas, ESTT nevengia pateikti savo pastabų dėl sankcijos proporcingumo, atitikties ES teisei, o galutinį sprendimą dėl nacionalinių nuostatų proporcingumo dažnai priima pats – taikydamas *mažiausiai ribojančios alternatyvos* („sankcija turi būti griežtai būtina“³¹⁴) ir netgi proporcingumo *stricto sensu* kriterijus³¹⁵.

1.4. (Ne) proporcingumo įrodinėjimo naštos pas(is)skirstymas

Svarbus praktinis proporcingumo principo vertinimo proceso aspektas yra įrodinėjimo naštos pa(s)iskirstymas tarp valstybės narės ir ES institucijų. Šiuo požiūriu reikėtų skirti situacijas, kada, pirma, klausimas dėl nacionalinių teisinių priemonių proporcingumo kyla nacionaliniam teismui, kuris, atitinkamai, kreipiasi į ESTT prejudicinio sprendimo, bei, antra, kada šis

³¹³ Taip pat žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. vasario 29 d. sprendimą byloje C-193/94, *Criminal proceedings against Sofia Skanavi and Konstantin Chrysanthakopoulos*, ECR 1996 I-00929, 34, 36–37 P. (Šioje byloje ESTT, spręsdamas ginčą, susijusį su galiojusio reikalavimo (atvykus į Vokietiją per 1 metų terminą pasikeisti kitoje valstybėje narėje išduotą vairuotojo pažymėjimą į šios valstybės narės pripažįstamą) pažeidimu, nurodė, kad minėtu atveju reikiamo teisę vairuoti transporto priemonę patvirtinančio dokumento neįgijimas pagal tam tikroje valstybėje galiojančius reikalavimus negali būti laikomas šios teisės neturėjimu. Atitinkamai, teismas pažymėjo, kad bet kokia už šio reikalavimo pažeidimą nustatyta baudžiamoji atsakomybė (net ir bauda) yra vienareikšmiškai per griežta sankcija, kadangi vien dėl įgyto teistumo asmeniui gali kilti neigiamų pasekmių siekiant įsidarbinti ar užsiimti tam tikra veikla, dirbti pagal profesiją). T.p. žr. anksčiau analizuotą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. sausio 23 d. sprendimą byloje C-29/95, *Pastours and Trans-Cap v. Belgische Staat*, ECR 1997 I-285.

³¹⁴ Kilus ginčams dėl nacionalinių sankcijų, galimai pažeidžiančių laisvo prekių judėjimo principą, proporcingumo principas taip pat reiškia, kad visos sankcijos būtų *griežtai būtinos*. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad nelegaliai importuotų prekių paėmimas ar konfiskavimas bus laikomas neproporcingu (prieštaraujančiu ex EB sutarties 30 straipsniui (atiti. ES veikimo sutarties 36 straipsni)), jei konkrečiu atveju pakaktų tokias prekes grąžinti į jų kilmės valstybę. Tiesa, atsakymą į pastarąjį klausimą ESTT pavedė nustatyti nacionaliniam teismui. (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. sprendimas byloje C-367/89, *Criminal proceedings against Aimé Richardt and Les Accessoires Scientifiques SNC*, ECR 1991 I-4621, 24–25 P.)

³¹⁵ Proporcingumo principo taikymo mokestiniams pažeidimams ypatumai bus aptarti šio darbo III dalyje (žr. III dalis, 2 skyrius).

klausimas keliamas Komisijos, pažeidimo procedūros metu³¹⁶. Pastaraisiais atvejais proceso ypatumas yra tas, kad jame visuomet aktyvų vaidmenį vaidina Europos Komisija.

Teoriškai, nustačius, jog nacionalinė teisinė priemonė, vadovaujantis ES teise, yra laikytina lygiaverčio poveikio priemone³¹⁷, šios priemonės proporcingumą turėtų įrodyti valstybė narė. Vis dėlto iš ESTT praktikos matyti, kad realiai teismo proceso metu savo argumentus teikia visos proceso šalys – valstybė narė, Komisija, kitos ginčo šalys, netgi Taryba bei kitos į bylą savo noru įstojusios valstybės narės. Todėl klausimas dėl įrodinėjimo naštos kyla tik tada, kai netgi po visų šalių pateiktų duomenų, lieka neaiškios kai kurios faktinės aplinkybės³¹⁸. Garsioje *German Crayfish* (liet. *vokiškų upinių vėžių*) byloje³¹⁹, kurioje buvo sprendžiama dėl Vokietijos sprendimo, siekiant apsaugoti šioje valstybėje gyvenančius upinius vėžius nuo ligų ir užkirsti kelią faunos iškraipymams, uždrausti bet kokių gyvų upinių vėžių importą į šalį, ESTT konstatavo, kad toks absoliutus importo draudimas laikytinas neproporcingu. Pritardamas Komisijai, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad Vokietija teismui neįrodė (jo „neįtikino“), jog šio tikslo nebūtų buvę galima pasiekti mažiau prekybą ribojančiomis priemonėmis. Tokiu būdu pakako vien Komisijos iškeltų abejonių, kurių Vokietijos vyriausybė atsakydama nesugebėjo paneigti, tam, kad Teisingumo Teismas konstatuotų, jog mažiau ribojančios alternatyvios priemonės iš tiesų egzistavo ar buvo įmanomos.

³¹⁶ Žr. ES veikimo sutarties 258 straipsnį.

³¹⁷ Pagal nusistovėjusią teismų praktiką bet kuri priemonė, galinti tiesiogiai ar netiesiogiai, iš tikrųjų ar potencialiai trukdyti Bendrijos vidaus prekybą, yra laikoma lygiaverčio poveikio priemone kiekybiniais apribojimams, ir todėl uždrausta pagal ex EB 28 straipsnį (dab. ES veikimo sutarties 34 straipsnį). Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1974 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 8/74, *Dassonville*, ECR 1974 837, 5 P., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, ECR 2003 I-4887, 66 P., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. liepos 8 d. sprendimas byloje C-166/03, *Komisija v. Prancūzija*, ECR 2004 I-6535, 11 P.

³¹⁸ KRAMER L. *European Environmental Law* (4th edition). London: Sweet & Maxwell, 2000, p. 84.

³¹⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. liepos 13 d. sprendimas byloje C-131/93, *Komisija v. Vokietija*, ECR 1994 I-3303.

Jau minėtoje *Heinonen* byloje³²⁰ importo ribojimus asmeniniame багаže gabenamam alkoholiui nustačiusi Suomijos vyriausybė tvirtino, jog pagerėjimas užtikrinant viešąją tvarką taps akivaizdus tuoj pat po šių naujų taisyklių įsigaliojimo. Teisingumo Teismas, kurį šie argumentai įtikino, konstatavo, kad galima drąsiai daryti išvadą, jog nustatytasis teisinis reguliavimas yra tinkamas.

Byloje *Komisija prieš Italiją*³²¹ pastaroji valstybė narė nesugebėjo atremti Komisijos argumentų, pagrindžiančių, kad jos pasirinktas importuojamos žuvies tikrinimas siekiant nustatyti, ar joje nėra nematodo lervų (lot. *nematodae larvae*), buvo neproporcingas. Komisija Teisingumo Teismą įtikino, kad nors ir minėtas tikrinimas buvo įvestas siekiant apsaugoti žmonių sveikatą, jis negalėjo būti pateisinamas, vadovaujantis *ex EB* sutarties 30 straipsniu, nes į Italiją importuojamos žuvys jau buvo patikrintos valstybėje, iš kurios buvo išsiųstos. Be to, Komisija Teisingumo Teismui pateikė duomenų, jog moksliniais tyrimais įrodyta, kad žuvusių ar negyvybingų lervų patekimas į žmogaus organizmą valgant žuvį jokio neigiamo poveikio šių žmonių sveikatai negali daryti. Taigi šiuo atveju, vėlgi, lėmė Komisijos aktyvus vaidmuo pateikiant įrodymus bei duomenis, įrodančius Italijos nustatyto teisinio reguliavimo neproporcingumą, bei pastarosios valstybės narės nesugebėjimas šių teiginių paneigti.

Beje, būtent toks pat Belgijos nesugebėjimas moksliniais duomenimis pagrįsti, kodėl pastarojoje valstybėje buvo būtina nustatyti maksimalią druskos, leidžiamos naudoti kepant duoną, normą³²², leido ESTT konstatuoti, kad tokios normos nustatymas užkirto kelią Olandų kompanijos valdomose ir Belgijoje įsikūrusiose parduotuvėse *Hema* prekiauti Nyderlanduose kepama duona. Nors Belgija pasirinktą teisinį reguliavimą grindė siekiu apsaugoti

³²⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 15 d. sprendimas byloje C-394/97, *Heinonen*, ECR 1999 I-3599.

³²¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1993 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje C-228/91, *Komisija v. Italija*, ECR 1993 I-2701.

³²² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-17/93, *Criminal proceedings against Van der Veldt*, ECR 1994 I-3537.

visuomenės sveikatą, Teisingumo Teismas pats pritaikė proporcingumo principą bei konstatavo, kad nustatyti reikalavimai yra neproporcingi³²³.

Jau aptartoje *Debus* byloje³²⁴ Teisingumo Teismą taip pat įtikino Komisijos pateikti mokslinių tyrimų duomenys, patvirtinantys, jog Italijoje nustatyti draudimai yra per griežti siekiant deklaruojamo tikslo – sveikatos apsaugos užtikrinimo. Nors, vadovaujantis įvairių mokslinių tyrimų rezultatais, maksimali sieros dioksido dienos dozė nebūtų viršijama net vartojant alų, kuriame šio priedo kiekis siektų 36,8 mg/l, Italijoje buvo draudžiama prekiauti visu alumi, kuriame buvo nesilaikoma 20 mg/l sieros dioksidui nustatytos normos (kaip jau minėta anksčiau, tų pačių reikalavimų netaikant kitiems alkoholiniams gėrimams, pavyzdžiui, vynui). Valstybė narė nesugebėjo pagrįsti, kodėl jos pasirinktas teisinis reguliavimas turėtų būti laikomas proporcingu.

Tiesa, atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad ne visuomet įrodinėjimo dalykas yra nacionalinės priemonės *proporcingumas*, kartais – kas yra palankiau valstybei narei – Teisingumo Teismui pakanka įrodyti, jog pasirinkta priemonė *nėra neproporcinga*. Nors iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog šios sąvokos yra tapačios, detalesnė ESTT praktikos analizė įtikina priešingai. Vertindamas, ar priemonė nėra neproporcinga, Teisingumo Teismas paprastai atlieka ne tokį griežtą vertinimą bei leidžia valstybėms narėms naudotis didesne diskrecija priimant sprendimus ir juos pagrindžiant. Dažniausiai ESTT taip elgiasi, kai bylos ginčas yra susijęs su klausimais, kuriais valstybei narei yra suteikiama platesnė jurisdikcija, nustatyti reikalavimai nedaro itin didelio neigiamo poveikio prekybai. Pavyzdžiui, *Alpine Investment* byloje³²⁵ nacionalinis Nyderlandų teismas kreipėsi prejudicinio sprendimo dėl jo nagrinėto ginčo, kilusio tarp Nyderlandų finansų ministerijos dėl šios įvesto apribojimo, draudžiančio be išankstinio rašytinio asmenų sutikimo susisiekti su jais telefonu, norint jiems pasiūlyti

³²³ *Ibid.*, 20 P.

³²⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. birželio 4 d. sprendimas byloje C-13/91, *Criminal proceedings against Debus*, ECR 1992 I-3617.

³²⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C-384/93, *Alpine Investment v. Minister van Financiën*, ECR 1995 I-1141.

įvairias finansines paslaugas (tokia praktika anglų kalba vadinama „cold calling“), ir *Alpine Investments BV* (bendrovės, suinteresuotos siūlyti šias paslaugas)³²⁶. Nacionalinis teismas ESTT, *inter alia*, klausė, ar minėtasis „cold calling“ draudimas laikytinas objektyviai būtinu ir proporcingu siekiamam tikslui. Nyderlandų vyriausybės teigimu, nustatytu draudimu buvo siekiama, pirma, apginti Nyderlandų finansų rinkų reputaciją bei, antra, apsaugoti investuotojus. ESTT pripažino, kad nurodyti tikslai yra teisėti ir reikšmingi³²⁷. ESTT pažymėjo, kad taikant „cold calling“, asmuo paprastai užklumpamas netikėtai ir negali nei įvertinti jam siūlomų sandorių rizikos, nei palyginti siūlytojo paslaugų kokybės ir kainos su konkurentų pasiūlymais. Kadangi būsimųjų sandorių dėl prekių rinka yra labai rizikinga ir sunkiai suprantama investuotojams ne specialistams, buvo būtina juos apsaugoti nuo agresyviausių pardavimo būdų. Buvo atmestas ir *Alpine Investments* teiginys, kad paslaugų teikėjo valstybė narė (šiuo atveju – Nyderlandai) turėtų pasitikėti paslaugų gavėjo valstybės narės vykdoma kontrole, nes būtent pirmajai valstybei yra patogiau kontroliuoti skambučius, o priimančioji valstybė neturi galimybės trukdyti ar kontroliuoti telefono skambučių iš kitos valstybės narės, negavusi pastarosios valstybės kompetentingų institucijų pagalbos. ESTT pripažino, kad Nyderlandų nustatyto draudimo „negalima laikyti netinkamu tų rinkų sąžiningumo užtikrinimo tikslui pasiekti“. Dėl draudimo būtinumo (argumentuojant tuo, kad kitose valstybėse galioja kitokios minėtų skambučių reguliavimo taisyklės) ESTT pažymėjo: vien aplinkybė, kad viena valstybė narė nustato mažiau griežtas taisykles nei taikomos kitoje valstybėje narėje, nereiškia, kad pastarosios yra neproporcingos, todėl nesuderinamos su Bendrijos teise. Teismo neįtikino ir

³²⁶ *Ibid.*, 2 P.

³²⁷ ESTT pažymėjo, kad: „finansų rinkos vaidina svarbų vaidmenį finansuojant ūkio subjektus ir, atsižvelgiant į būsimųjų sandorių dėl prekių riziką ir sudėtingumą, sklandi jų veikla labai priklauso nuo investuotojų pasitikėjimo. Tas pasitikėjimas būtent priklauso nuo to, ar egzistuoja profesinės taisyklės finansinių tarpininkų, nuo kurių investuotojai yra ypač priklausomi, kompetencijai ir patikimumui užtikrinti.“ (42 P.); „nors vartotojų apsauga kitose valstybėse narėse savaime nėra Nyderlandų valdžios institucijų reikalas, tokios apsaugos pobūdis ir mastas vis dėlto turi tiesioginės įtakos gerai Nyderlandų finansinių paslaugų reputacijai <...> [kurios] <...> reputacijos palaikymas gali būti laikomas imperatyviu viešojo intereso pagrindu, kuriuo galima pateisinti laisvės teikti finansines paslaugas apribojimus“ (43–44 P.).

bendrovės teiginiai, kad bendro pobūdžio „cold calling“ draudimu neatsižvelgiama į konkrečių įmonių elgesį ir užkraunama nereikalinga našta įmonėms, dėl kurių vartotojai niekada nesiskundė, nes to, anot ESTT, galėjo nepakakti siekiant tikslo bendrai atkurti ir išsaugoti investuotojų pasitikėjimą nacionaline vertybinių popierių rinka. Pažymėjo, kad nagrinėjamų normų taikymo sritis yra ribota: jos draudžia susisiekti su potencialiais klientais tik telefonu ar asmeniškai, negavus jų išankstinio rašytinio sutikimo, tačiau leidžiami kiti susisiekimo būdai, be to, santykiams su esamais klientais, kurie išsaugo teisę pateikti rašytinius sutikimus dėl būsimų skambučių, įtaka nėra daroma. Galiausiai draudimas skambinti negavus išankstinio klientų sutikimo yra taikomas tik tai rinkai, kurioje buvo nustatyti pažeidimai, t. y. būsimųjų sandorių dėl prekių rinkai. Teisingumo Teismas galiausiai konstatavo: „neatrodo, kad „cold calling“ draudimas yra neproporcingas siekiamam tikslui“³²⁸.

Iš anksčiau aptarto sprendimo matyti, kad ESTT šioje byloje buvo „atlaidus“ valstybei narei, nustačiusiai draudimą, ir tarsi pats atrėmė visus bendrovės argumentus, neprašydamas valstybės narės pateikti rimtesnių nustatytą draudimo proporcingumą ar veiksmingumą pagrindžiančių įrodymų, bei vėlgi pats priėmė galutinį sprendimą dėl priemonės proporcingumo. Todėl pasirinkimas sprendime vartoti sąvokas „[draudimo] negalima laikyti netinkamu“ ir „[draudimas] neatrodo neproporcingas“ neturėtų būti vertinamos kaip atsitiktinės. Kaip ir kituose sprendimuose³²⁹, kuriuose klausimas yra keliamas būtent dėl priemonės „neproporcingumo“, akivaizdu, jog vykdoma teisminė kontrolė yra ne tokia intensyvi, o iš valstybės narės reikalaujama mažiau priimtų teisės aktų proporcingumą pagrindžiančių argumentų. Manytina, jog tokį teismo „atlaidumą“ lemia, vėlgi, kiek griežti ir plačiai apimantys nustatytieji draudimai, kokio masto yra jais daromas neigiamas poveikis prekybai bei teisinių santykių sritis ar teisėtas interesas,

³²⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C-384/93, *Alpine Investment v. Minister van Financien*, ECR 1995 I-1141, 40–55 P.

³²⁹ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 9 d. sprendimą byloje C-316/95, *Generics v. Smith Kline & French Laboratories*, ECR 1997 I-3929.

kuri nustatytais draudimais siekiama apsaugoti. Žinoma, pačiai valstybei, net ir teoriškai žinant, jog galimai egzistuoja minėtieji veiksniai, ESTT poziciją prognozuoti iš anksto yra sunku, todėl valstybė narė, tikėdamasi apginti savo priimtą sprendimą (bei teisę savaip savo valstybės viduje reguliuoti tam tikrus visuomeninius santykius), visais atvejais turėtų išlikti budri ir, svarbiausia, aktyvi.

Apibendrinant darytina išvada, kad nors tiriant nacionalinės priemonės atitiktį proporcingumo principui nėra griežto įrodinėjimo naštos pasiskirstymo, visgi valstybė narė privalo atremti ar paneigti (pasitelkusi faktines aplinkybes, teisinius argumentus, mokslinių tyrimų duomenis ir kt.) kitų šalių teiginius dėl galimo jos pasirinktos teisinės priemonės proporcingumo, arba pati Teisingumo Teismui pateikti neginčijamą mokslinių tyrimų rezultatais, kitais tyrimais ar akivaizdžiais faktais grindžiamų duomenų, pagrindžiančių jos pasirinkimo teisingumą. Ar tai padaryti jai bus sunkiau, ar lengviau, lemia ne tik kitų proceso šalių aktyvumas bei nacionalinę priemonę pagrindžiančių argumentų buvimas, bet ir Teisingumo Teismo požiūris į ginčijamą klausimą. Tai yra, priklausomai nuo ESTT vertinimo ir nacionaliniu teisiniu reguliavimo siekiamo tikslo, valstybė narė gali būti įpareigojama pagrįsti arba priemonės *proporcingumą*, ar pateikti argumentų, paneigiančių jos *neproporcingumą*. Pastaruoju atveju ESTT vykdoma teisminė kontrolė yra ne tokia griežta (ar intensyvi).

Apibendrinant pasakytina, kad proporcingumo principas, suvokiamas kaip bendrasis Europos Sąjungos teisės principas, taikomas vadovaujantis ne tiek šį principą eksplicitiškai įtvirtinančiu ES sutarties 5 straipsniu, kiek ES veikimo sutarties 36 straipsniu ar kitomis konkrečiomis antrinės teisės nuostatomis. Jo taikymo sfera neapribojama tik ES nuostatomis; taip pat o apimama ir nacionalinių nuostatų teisėtumo kontrolė, kurią vykdo tiek Teisingumo Teismas, tiek patys valstybių narių teismai. Be kita ko, atlikta analizė leidžia teigti, kad teismų praktikoje taikomų proporcingumo principo vidinių elementų skaičius, tai yra kelių elementų proporcingumo testas yra

taikomas (nuo vieno iki trijų), lemia skirtingą juo paremtos ES ar nacionalinių teisės aktų kontrolės intensyvumą. Kiek intensyvi Teisingumo Teismo teisminė kontrolė, galima spręsti ir iš to, ar šis teismas sprendžia dėl priemonės *proporcingumo* ar *neporcingumo*. Be to, kontrolės intensyvumą rodo ir tai, ar atskirus nacionalinės priemonės proporcingumo elementus vertina pats Teisingumo Teismas, ar tai paveda padaryti nacionaliniam teismui, bei kiek griežtas sąlygas, kurių pastarasis privalo laikytis atlikdamas galutinį vertinimą, jam nurodo (jei iš viso nurodo). Teisingumo Teismui nusprendus pačiam taikyti proporcingumo *stricto sensu* kriterijų, jo vykdoma kontrolė laikytina griežčiausia, o ESTT intervencija į nacionalinį ginčą didžiausia, nes dėl sveriamų konkrečių interesų svarbos visiškai nebepaliekama galimybės pasisakyti nacionaliniam teismui.

Atlikta analizė taip pat leidžia išskirti šiuos faktorius (priežastis), kodėl vykdoma proporcingumo principu paremta teisminė kontrolė vienais atvejais yra griežtesnė, kitais – ne tokia intensyvi: pirma, ginčijamo akto reguliuojami teisiniai santykiai ar ginčijama priemone ribojami teisiniai gėriai, pavyzdžiui, viešasis saugumas³³⁰, atominis saugumas³³¹, visuomenės sveikata³³², t. y. teisiniai gėriai, galintys būti pripažįstami svarbesniais interesais nei ekonominės laisvės ar kitos visuomeninių santykių sritys, kuriose didesnė kompetencija spręsti dėl apsaugos lygmens bei diskrecijos laisvė pripažįstama valstybės narės teisėkūros subjektams; antra, ES saugomų ekonominių laisvių ypatumai, pavyzdžiui, ar prekių judėjimas vyksta Bendrijos viduje ar tarp

³³⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 17 d. sprendimas byloje C-83/94, *Leifer and others*, ECR 1995 I-3231. Šioje byloje buvo pripažinta, kad turi būti vertinamas nacionalinės priemonės proporcingumas, tačiau tai turėtų atlikti nacionalinis teismas, vadovaudamasis bendrais kriterijais – papildomų sąlygų, susijusių su šia konkrečia byla, ESTT nenustatė.

³³¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. sausio 21 d. sprendimas byloje C-308/90, *Advanced Nuclear Fuels v. Commission*, ECR 1993 I-309.

³³² Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. birželio 4 d. sprendimas byloje C-13/91, *Criminal proceedings against Debus*, ECR 1992 I-3617. Tiesa, kadangi šioje byloje buvo kalbama apie absoliutų draudimą Italijoje pardavinėti alų, kuriame esančio sieros dioksido kiekis viršijo nustatytą normą, tačiau kartu buvo žinoma, jog šis reikalavimas nebuvo taikomas, pavyzdžiui vynui, bei galimai egzistavo galimybių visuomenės sveikatą apsaugoti (ko tariamai ir buvo siekiama) ir kitais būdais (pvz., produktų ženklinimu), prieš perduodamas galutinį sprendimą priimti nacionaliniam teismui, ESTT atkreipė pastarojo dėmesį į šias akivaizdžias aplinkybes. Taip pat žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimą sujungtose bylose C-1/90 ir C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior and Publivia v. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, ECR 1991 I-4151, 13 P.

valstybės narės ir trečiosios šalies; trečia, ES ir valstybės narės kompetencijos pasiskirstymas tam tikroje teisinio reguliavimo srityje; ketvirta, aktą priėmusios (ribojančią priemonę nustačiusios) institucijos administracinės diskrecijos apimtis – kuo didesnės diskrecinės galios, tuo labiau ribotos yra teisminės diskrecinių sprendimų kontrolės galimybės; penkta, priemonės ribojančio poveikio dydis ir mastas, tai yra kiek griežti ir plačiai apimantys nustatytieji draudimai, kokio masto yra jais daromas neigiamas poveikis prekybai bei teisinių santykių sritis ar teisėtas interesas, kurį nustatytais draudimais siekiama apsaugoti; šešta, ar ribojanti priemonė yra nuolatinė, ar laikina (lengviau pagrįsti laikino galiojimo priemonės)³³³; septinta, kiek skubiai yra sprendžiamas tam tikras klausimas, nes lengviau pagrįsti priemonės, kurių buvo būtina imtis skubiai, siekiant sureguliuoti rinką, ar laikinai siekiant likviduoti tam tikrą netikėtai susidariusią kritinę situaciją; aštunta, nagrinėjamo klausimo techniniai aspektai, ekspertinių žinių, reikalingų išspręsti ginčą, poreikis – Teisingumo Teismas nėra linkęs aktyviai reguliuoti (ar koreguoti reguliavimo) sričių, kurioms išmanyti būtina turėti specialių techninių žinių ar patirties³³⁴.

Kadangi Sąjungos teismai yra laikomi visi nacionaliniai teismai, kuriems pirmiesiems ir tenka spręsti dėl nacionalinių teisės priemonių teisėtumo, ar poveikio priemonės nepažeidžia proporcingumo principo, patys pirmieji taip pat turi vertinti būtent jie. Nėra nustatytos griežtos tvarkos, kaip tai turi būti atliekama, todėl kiekvienoje valstybėje ar net skirtinguose teismuose gali būti pripažįstamas vis skirtingas „proporcingumo testas“. Be to, kadangi ir pats proporcingumo principo taikymas nacionaliniame teisme yra tiesiogiai susijęs su faktinių aplinkybių vertinimu, šie faktai, o kartu ir nacionalinės teisės normos skirtingose valstybėse, net skirtinguose vienos valstybės teismuose gali būti vertinami skirtingai, vienodos teismų praktikos užtikrinimas šioje srityje yra gan sudėtingas. Anot kai kurių autorių, problema

³³³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1977 m. liepos 5 d. sprendimas byloje C-114/76, *Bela-Muhle*, ECR 1977 1211. Viena pirmųjų vad. nugriebto pieno (angl. *Skimmed Milk*) bylų.

³³⁴ TRIDIMAS T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004, p. 123.

(netgi bendrosios teisės sistemos valstybių teismuose) yra ta, kad pirminis sprendimas dėl konkrečios poveikio priemonės proporcingumo nebus privalomas kitiems tos valstybės teismams, nes faktinės aplinkybės yra atskirai vertinamos kiekvienoje individualioje byloje³³⁵. Atsižvelgiant į tai, paskutinėje darbo dalyje bus analizuojamas Lietuvoje taikomas „proporcingumo testas“ ir jo ypatumai. Tačiau remiantis tuo, kad Lietuvos nacionalinei teisei, kaip buvo minėta, įtaką daro ne tik Teisingumo Teismo formuojama praktika, bet ir EŽTT priimami sprendimai, pirmiausia būtina iširti proporcingumo principo specifiką taikant Konvenciją.

2. Proporcingumo principas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje

2.1. Proporcingumo principo įtvirtinimas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatose

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje pažymima, kad „visai Konvencijai yra būdinga teisingo visuomenės viešojo intereso poreikių ir individo pagrindinių teisių apsaugos reikalavimų balanso paieška“³³⁶. Minėtąjį balansą užtikrina būtent proporcingumo imperatyvas. Nors tiesiogiai neminimas Konvencijos ar jos Protokolų straipsniuose, proporcingumo principas vis dėlto yra pripažįstamas vienu esminių šių tarptautinių dokumentų saugomų teisių ir laisvių *apsaugos garantų* ir *aiškinimo instrumentų*.

Pažymėtina, kad proporcingumo imperatyvas yra vystomas dėl EŽTT jurisprudencijos. Jis *netiesiogiai* išvedamas iš konkrečių Konvencijos (Protokolų) nuostatų: 8 (Teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą), 9

³³⁵ JARVIS A. *The Application of EC Law by National Courts: The Free Movement of Goods*. Malcolm: Oxford University, Oxford, 1998, p. 219.

³³⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1989 m. liepos 7 d. sprendimas *Soering prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 14038/88) 11 EHRR 439; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, pareiškimo Nr. 7151/75, 7152/75; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. lapkričio 15 d. sprendimas byloje *J.A. Pye (Oxford) Ltd v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 44302/02.

(Minties, sąžinės ir religijos laisvė), 10 (Saviraiškos laisvė), 11 (Susirinkimų ir asociacijos laisvė) straipsnių antrųjų dalių, kuriomis vadovaujantis, valstybė (valstybės institucijos) gali apriboti naudojimąsi šiomis Konvencijos saugomomis teisėmis tik tiek, kiek „tai būtina demokratinėje visuomenėje“, ir tik nurodytais viešojo intereso apsaugos pagrindais³³⁷; 14 (Diskriminacijos uždraudimas), 15 (Nukrypimas nuo įsipareigojimų nepaprastosios padėties atveju), 17 (Piktnaudžiavimo teisėmis uždraudimas), 18 (Teisių apribojimų ribos) straipsnių bei Konvencijos 1-ojo Protokolo 1 straipsnio (Nuosavybės apsauga).

Proporcingumo principas taikomas ne tik nustatant ribas leidžiamiems Konvencijos teisių ribojimams, bet taip pat vertinant, ar įgyvendintos EŽTK įtvirtintos pozityvios pareigos³³⁸. Ši praktika aiškinama pagrindinių Konvencijoje (ir ne tik) įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių skirstymu į *absoliučias* ir *sąlygines*, ar netgi: pirma, teises, kurioms negali būti taikomos jokios išlygos (pvz., kankinimų draudimas); antra, tas, kurioms, esant tam tikroms sąlygoms, gali būti taikomi konkretūs nustatyti apribojimai (teisė į gyvybę, teisė į laisvę, asmens saugumą); ir trečia, teises ir laisves, kurios gali būti ribojamos dažniau, ne tik esant tiksliai apibrėžtoms aplinkybėms (pvz., saviraiškos laisvė, teisė į privatų gyvenimą, nuosavybės teisė, diskriminacijos draudimas). Teisės tyrėjai šiai grupei priskiria ir teises, kurios gali būti varžomos skubiai spręstinose situacijose, taip pat nediskriminavimo principą, kurį taikant visais atvejais būtina sverti konkuruojančius interesus (EŽTK 15 straipsnis)³³⁹.

³³⁷ Žr., pvz., Konvencijos 8 straipsnio 2 dalį, kurioje nurodyta, kad: Valstybės institucijos neturi teisės apriboti naudojimosi šiomis teisėmis, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, visuomenės saugos ar šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią viešos tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat žmonių sveikatai ar moralei arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti.

³³⁸ O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 11. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. spalio 17 d. sprendimą byloje *Rees v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 9532/81 (8 ir 12 straipsniai); Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. birželio 9 d. sprendimą byloje *Gaskin v. United Kingdom*, pareiškimo Nr. 10454/83, (8 straipsnis).

³³⁹ MC BRIDE J. Proportionality and the Convention on Human Rights. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. E. Ellis). Oxford: Hart Publishing. 1999, p. 24.

Būtent galimybė riboti trečiai (ir – tam tikrais atvejais – antrai) kategorijai priskiriamas teisės ir laisvės bei būtinybė, tai darant, ieškoti teisingo teisėtų interesų balanso skatina proporcingumo principo taikymą. Priešingu atveju, tektų pripažinti, jog Konvencijos nuostatų saugomų teisių ir laisvių apribojimų teisėtumas turėtų būti siejamas išimtinai su reikalavimu šiuos suvaržymus įtvirtinti teisės aktuose bei jais siekti *teisėto* tikslo³⁴⁰.

2.2. Proporcingumo principo aiškinimo ir taikymo ypatumai

Aiškinant ir taikant Konvencijos nuostatas, proporcingumo principo taikymo praktiką iš pradžių formavo Europos Komisija, vėliau svarbiausias vaidmuo atiteko Europos Žmogaus Teisių Teismui. EŽTT praktikoje pripažįstama, jog proporcingumo principas plėtoja teisėtumo principą, o reikalavimas laikytis šio principo teisinėje valstybėje yra visa apimantis³⁴¹. Detalesnė šio teismo praktikos analizė visgi leidžia teigti, jog, skirtingai nei Teisingumo Teismas, EŽTT, proporcingumo principo atžvilgiu, laikydamasis daugiausiai utilitarinio požiūrio³⁴², išskiria du esminius jo aspektus. Pirmiausia, *siaurąja prasme*, principas suvokiamas kaip (asmens teisės ribojančių) priemonių, atitinkančių siekiamus tikslus, taikymo reikalavimas; antra, *plačiąja prasme*, tai – privačių ir viešųjų interesų pusiausvyros užtikrinimo reikalavimas³⁴³, pagal kurį per santykį tarp privataus asmens interesų ir jiems priešingų viešųjų interesų, siekiama užtikrinti teisingą ir pagrįstą balansą³⁴⁴, kartu išvengiant bereikalingo privačių asmenų teisių apribojimo.

³⁴⁰ *Ibid.* Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 5 d. sprendimą byloje *Handyside v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 5493/72.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 20.

³⁴² PANOMARIOVAS A., LOSIS E. Proportionality: from the Concept to the Procedure. *Jurisprudencija*. 2010, 2(120), p. 264. – Autorių vertinimu, EŽTT požiūris į proporcingumo principą yra *išskirtinai utilitarinis*. Manytina, jog toks vertinimas visgi pernelyg kategoriškas.

³⁴³ VALANČIUS V. (red.) Viešasis administravimas ir privatus asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius *reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 20.

³⁴⁴ EISSEN M. The Principle of Proportionality in the Case-Law of the European Court of Human Rights *In The European System for the Protection of Human Rights*. MACDONALD R. ST. J., MATSCHER F. AND PETZOLD H. (eds). Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff, 1993, p. 125–137.

Atsižvelgiant į pagrindinį Konvencijos tikslą – jos normomis siekiama užtikrinti žmogaus teisių apsaugą nuo galimai neteisėtų valstybės institucijų, valdymo subjektų veiksmų ar neveikimo – o kartu ir į EŽTT vienu pagrindinių Konvencijos nuostatų taikymą grindžiančių imperatyvų pripažįstamą subsidiarumo principą, atkreipiamas dėmesys ir į kitą proporcingumo kriterijaus aspektą – *jo tiesiogiai priešingą santykį su valstybėms suteikta diskrecijos laisvė*. Tai reiškia, jog kuo aukštesnio lygmens proporcingumo yra reikalaujama, tuo siauresnės apimties diskrecijos laisvė riboti privataus žmogaus teises yra suteikiama valstybei³⁴⁵. Proporcingumo principas laikomas kriterijumi vertinant, ar valstybės (jų institucijos), nustatydamos žmogaus teises ribojančias priemones, neviršijo savo turimų³⁴⁶ diskrecinių galių³⁴⁷.

Prieš pradedant analizuoti proporcingumo taikymo EŽTT praktikoje ypatumus, manytina, svarbu atkreipti dėmesį, jog teisminis proporcingumo vertinimas šiame teisme yra atliekamas taikant vadinamąjį *horizontalųjį proporcingumo testą* ir (nors, *inter alia*, yra ir pripažįstami pagrindiniai, trijų žingsnių (vad. vertikalųjį) proporcingumo testą sudarantys kriterijai) skirtingai nei Teisingumo Teisme, išvada dėl priemonės (ne)proporcingumo yra daroma įvertinus įvairias aplinkybes, kurios priklauso nuo skirtingų veiksnių (ginamos Konvencijos teisės ar laisvės, ankstesnės teismo praktikos, konkrečios situacijos, dėl kurios kilo individualus ginčas ir t.t.) bei nesilaikant tikslaus jų eiliškumo. Skirtingai nei taikant trijų žingsnių proporcingumo testą³⁴⁸, teisminį vertinimą atliekančio subjekto nevaržo tikslūs tyrimo kriterijai, nėra nustatytos griežtos tyrimo ribos, todėl išvadą lemiančių kriterijų paieškos procesas, tyrimo intensyvumas (ar bus vertinamos tik

³⁴⁵ ARAI-TAKAHASHI Y. The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of ECHR. New York: Intersentia, 2002, p. 14. in Panomariovas A., Losis E. Proportionality: from the Concept to the Procedure. *Jurisprudencija*. 2010, 2(120), p. 264.

³⁴⁶ Laikytina, jog savo galias valstybės (ET narės) savanoriškai apriboja prisijungdamos prie Konvencijos (ją ratifikuodamos).

³⁴⁷ PANOMARIOVAS A., LOSIS E. Proportionality: from the Concept to the Procedure: *Jurisprudencija*, 2010, Nr. 2(120), p. 265.

³⁴⁸ Plačiau apie vad. vertikalaus ir horizontalaus testo taikymo skirtumus ir ypatumus žr. CHRISTOFFERSEN J. Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 70–71.

kelios, ar daugiau aplinkybių) bei galimi rezultatai yra mažiau prognozuotini nei ESTT praktikoje.

Aktyviems viešojo administravimo subjektų veiksams taikomas pusiausvyros kriterijus reiškia, kad bet kokia intervencija, ribojanti pagrindines žmogaus teises ar laives, turi būti pagrįsta svariais argumentais. Vadovaujantis EŽTT praktika, tokio pobūdžio viešojo administravimo subjektų intervencija galima tik siekiant patenkinti „neatidėliotinus visuomeninius poreikius“³⁴⁹, t. y. vadovaujantis proporcingumo principu, pirmiausia, reikalaujama, kad bet kokia išimtis iš taisyklės būtų aiškinama siaurai³⁵⁰.

Pagrindai, kuriais gali būti ribojamos Konvencijoje įtvirtintos teisės, iš esmės sutampa su tais, kuriuos pripažįsta ES teisė, tai yra valstybės saugumas, visuomenės sauga, šalies ekonominės gerovės interesai, siekiant užkirsti kelią viešos tvarkos pažeidimams ar nusikaltimams, žmonių sveikatos, moralės arba kitų asmenų teisių ir laisvių apsauga³⁵¹. Tačiau ir nustačius šiuos pagrindus, visais atvejais reikalinga įrodyti suvaržymo būtinumą demokratinėje visuomenėje, ar kad tam tikrų varžančių priemonių buvo būtina imtis neatidėliotinai³⁵².

Pažymėtina ir tai, kad kaip ir ES teisėje, suvaržymas apskritai negali paneigti pačios saugomos teisės ar laisvės (jos esmės), antraip jis visais atvejais būtų laikomas neproporcingu³⁵³. Pavyzdžiui, nagrinėdamas, ar

³⁴⁹ F.G.JACOBS Introduction In EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law (A Comparative study)*. New York, NY: Kluwer Law International, 1996, p. xi.

³⁵⁰ Pvz., žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1991 m. sausio 26 d. sprendimą byloje *The Observer and The Guardian v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 13585/88. p. 30 EŽTT nurodė: „Nors saviraiškos laisvės įgyvendinimui gali būti taikomos išimtys, jos „turi būti aiškinamos siaurai“, o jų būtinumas „įtikinamai pagrįstas“.

³⁵¹ Žr. Konvencijos 8–11 straipsnių antras dalis, taip pat, pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. rugpjūčio 25 d. sprendimą byloje *Hertel prieš Šveicariją*, pareiškimo Nr. 25181/94.

³⁵² Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1985 m. kovo 25 d. sprendimą byloje *Dr. Sigurd Barthold prieš Federacinę Vokietijos Respubliką*, pareiškimo Nr. 10/1983/66/101.

³⁵³ Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1968 m. liepos 23 d. sprendimą byloje „*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*“ prieš Belgiją, pareiškimų Nr. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. rugpjūčio 25 d. sprendimą byloje *Hertel prieš Šveicariją*, pareiškimo Nr. 25181/94; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. rugsėjo 21 d. sprendimą byloje *Fayed v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 17101/90; taip pat Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. birželio 23 d. sprendimą byloje *Jacubowski prieš Vokietiją*, pareiškimo Nr. 7/1993/402/480; Europos Žmogaus Teisių

nebuvo pažeistas Konvencijos 10 straipsnis, užtikrinantis saviraiškos laisvę, Žmogaus Teisių Teismas sprendė dėl draudimo mokslinėje literatūroje skelbti pareiškėjo parengtą tyrimą apie žalą vartojant mikrobangų krosneles. EŽTT pripažino, jog Šveicarijos institucijos turi diskrecijos laisvę spręsti, ar tokios informacijos paskelbimo uždraudimas negalėtų būti pateisinamas siekiu užtikrinti „neatidėliotinus visuomeninius poreikius“ (pvz., siekiant užkirsti kelią nesąžiningai konkurencijai ir pan.). Tačiau EŽTT taip pat pabrėžė, kad šioje byloje būtina nustatyti, ar tokios priemonės buvo proporcingos siekiamam tikslui – pasverti poreikį apsaugoti Šveicarijos mikrobangų krosnelių gamintojų ir platintojų asociacijos narių interesus bei pareiškėjo saviraiškos teisę. Žmogaus teisių teismas, įvertinęs visas su ginču susijusias reikšmingas aplinkybes, konstatavo, kad draudimas skelbti tam tikras tyrimo išvadas buvo ne tik visiškai neproporcingas, tačiau iš esmės paneigė saviraiškos teisę, kurią garantuoja Konvencijos 10 straipsnis, kartu pažymėdamas, kad teisė laisvai reikšti savo mintis turi būti užtikrinama ir tada, kada šios mintys yra nepopuliarios ar neatitinka didžiosios visuomenės dalies nuomonės konkrečiu klausimu³⁵⁴.

Kitas svarbus faktorius, kuris laikomas aktualiu sprendžiant, ar tam tikrų Konvencijos saugomų laisvių ar teisių suvaržymas buvo būtinas (o kartu – ir proporcingas), yra aplinkybė, ar yra pakankamų duomenų, leidžiančių teigti, jog kitam svarbiam visuomenės interesui (teisei, vertybėms) yra iškilusi grėsmė³⁵⁵. Grėsmės reikalavimui taikomas realumo kriterijus³⁵⁶. Be to, saugomų teisių ir laisvių suvaržymas gali būti laikomas proporcingu tik tada, kai jis būtinas atsižvelgiant į konkrečias tam tikros situacijos aplinkybes. Tokio pavojaus saugomiems teisiniams ar visuomeniniams gėriams nepavyko įrodyti, pavyzdžiui, siekiant uždrausti kariams platinti periodinį leidinį, kurio turinys tariamai galėjo kelti grėsmę karinei drausmei (EŽTT, atitinkamai,

Teismo 1998 m. rugsėjo 2 d. sprendimą byloje *Ahmed ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 65/1997/849/1056.

³⁵⁴ Taip pat šiuo klausimu žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. gegužės 3 d. sprendimą *Bączkowski ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 1543/06.

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91.

konstatavo, jog buvo pažeistas Konvencijos 10 straipsnis)³⁵⁷; siekiant neleisti publikuoti tyrimų apie kenksmingą mikrobangų krosnelių poveikį sveikatai jau minėtoje *Hertel* byloje³⁵⁸; ar uždraudžiant organizuoti taikias gėjų eitynes (abiem atvejais taip pat buvo nustatytas Konvencijos 10 straipsnio pažeidimas)³⁵⁹.

Konvencijos 8–11 straipsnių kontekste priemonės atitiktis proporcingumo kriterijui, anot kai kurių autorių, yra laikomas paskutiniu faktoriumi, kuris vertinamas Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendžiant, ar buvo reikalinga trikdyti saugomas teises³⁶⁰. Priemonės proporcingumas priklauso nuo to, ar ji nėra *akivaizdžiai neproporcinga* (*Campbell* bylos atvejis)³⁶¹, ar nėra švelnesnės viešąjį interesą gebančios apsaugoti priemonės, ar teisės ribojimas nėra beprasmis, ar tikrai juo galima pasiekti apibrėžtą tikslą (vertinamas vadinamasis *tinkamumo* elementas)³⁶²; ar yra pakankamai ribojimo būtinumą pagrindžiančių įrodymų³⁶³, ar egzistuoja teisingas ginamų teisių ir kitų interesų balansas. Nors galutinį sprendimą priima EŽTT, pastarąją aplinkybę (priešingų interesų pusiausvyrą) valstybei įrodyti yra paprasčiau, jei šis klausimas yra (o konkrečiu atveju – buvo) vertinamas nacionaliniame teisme³⁶⁴.

³⁵⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. gruodžio 9 d. sprendimas byloje *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs und Gubi v. Austria*, pareiškimo Nr. 15153/89.

³⁵⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. rugpjūčio 25 d. sprendimas byloje *Hertel prieš Šveicariją*, pareiškimo Nr. 25181/94.

³⁵⁹ Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. gegužės 3 d. sprendimą *Bączkowski ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 1543/06.

³⁶⁰ O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 358.

³⁶¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. kovo 25 d. sprendimas byloje *Campbell prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 13710/88.

³⁶² Europos Žmogaus Teisių Teismo 1990 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje *Weber v Switzerland*, pareiškimo Nr. 11034/84 (Draudimas spausdinti tam tikrą konfidencialią informaciją viename šaltinyje nebus veiksminga priemonė užtikrinti jos konfidencialumą, jei ji jau buvo ar yra paskelbta kitame viešai prieinamame šaltinyje).

³⁶³ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1993 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje *Kokkinakis v. Greece*, pareiškimo Nr. 14307/88 (Nustatyta, kad valstybė, siekdama uždrausti pareiškėjui įgyvendinti religijos laisvę, jos teigimu, jam „nederamomis priemonėmis“ siekus pritraukti į savo tikėjimą ir kitus asmenis, neįrodė, jog jo laisvių ribojimas buvo būtinas, nes nepateikė įrodymų, kad pareiškėjo veiksmai iš tiesų turėjo būti laikomi „nederamais“).

³⁶⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. kovo 26 d. sprendimas byloje *Beldjoudi v. France*, pareiškimo Nr. 12083/86.

Tirdamas Konvencijos 11 straipsnio, numatančio teisę į susirinkimų ir asociacijos laisvę, ribojimo atvejus, Europos Žmogaus Teisių Teismas yra išskyręs ne vieną valstybės institucijų veiksmų modelį, kuris vertinamas kaip neproporcingas ir todėl neteisėtas. Pavyzdžiui, asociacijos laisvės suvaržymas: kadangi asociacijos esmė yra jos, kaip tokios, gebėjimas vykdyti veiklą (veikti) apskritai³⁶⁵, atsisakymas įregistruoti asociaciją yra „radikali priemonė“, kuri užkerta kelią jai vykdyti bet kokią veiklą³⁶⁶; politinės partijos veiklos nutraukimas dėl jos pasirinkto pavadinimo³⁶⁷ ar dėl jos lyderio užsienyje pasakytos kalbos, kuri galimai netgi skatina jėgos panaudojimą³⁶⁸, laikinas politinės partijos veiklos apribojimas (ar, pavyzdžiui, tokios partijos vadovų narystės joje sustabdymas) gali būti pripažintas proporcingu, tik jei tokios partijos veikla kelia grėsmę politiniam pliuralizmui, pagrindiniams demokratiniais principams ar jos veikloje nustatyti kiti rimti pažeidimai³⁶⁹. Kita vertus, Europos Žmogaus Teisių Teismas vienoje iš nagrinėtų bylų nustatęs, jog vien aplinkybė, kad politinė partija yra iš dalies finansuojama užsienio šaltinių, nėra pakankama konstatuoti, kad tokios partijos veikla kels grėsmę valstybės suverenitetui bei kad draudimas politines partijas finansuoti užsienio politinių partijų lėšomis gali turėti esminės įtakos šios asociacijos finansiniams resursams ir galimybei vykdyti politinę veiklą, nenustatė Konvencijos 11 straipsnio pažeidimo. Teismas atsižvelgė į tai, kad daugelyje valstybių narių šiuo klausimu nėra bendro sutarimo, taip pat į Ministrų Komiteto 2003 m. balandžio 8 d. Rekomendaciją Rec(2003)4, kuria pritariama draudimui politines partijas finansuoti iš užsienio šaltinių, bei konstatavo, kad Konvencijos saugomos teisės suvaržymas buvo proporcingas siekiui „užkirsti kelią netvarkai“, o neigiamos pasekmės tokios partijos

³⁶⁵ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje *Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey*, pareiškimo Nr. 41340/98 ; 41342/98 ; 41343/98.

³⁶⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. vasario 17 d. sprendimas byloje *Gorzeliak v Poland*, pareiškimo Nr. 44158/98; 2006 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje *United Macedonian Organization Ilinden and Others v Bulgaria*, pareiškimo Nr. 59491/2000.

³⁶⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. sausio 30 d. sprendimas byloje *United Communist Party v Turkey*, pareiškimo Nr. 19392-92.

³⁶⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje *Dicle on behalf of the DEP (Democratic Party) of Turkey v Turkey*, pareiškimo Nr. 25141/94.

³⁶⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje *Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey*, pareiškimo Nr. 41340/98 ; 41342/98 ; 41343/98.

finansinei situacijai jos poziciją prilygintų smulkesnės partijos, turinčios mažesnį biudžetą, situacijai³⁷⁰.

Taikydamas diskriminaciją draudžiantį Konvencijos 14 straipsnį³⁷¹, EŽTT yra ne kartą pažymėjęs, kad skirtingas elgesys ne visada yra draudžiamas. Tam tikra apimtimi nevienodas elgesys yra leidžiamas, jei jis gali būti pateisinamas objektyviais ir tinkamais pripažintais kriterijais, kada pasirinktos priemonės poveikis atitinka siekiamą tikslą, laikomasi bendrųjų demokratinėse valstybėse pripažintų principų, t. y. siekiama teisėtų tikslų, o pasirinktos priemonės yra šiems tikslams proporcingos³⁷².

Pagal Konvencijos 1-ojo Protokolo 1 straipsnį, EŽTT pripažino, kad nors atsakingoms viešojo administravimo institucijoms panaikinus anksčiau išduotą leidimą išgauti žvyrą, pareiškėjai, žvyrduobės savininkai, patyrė didelių nuostolių (įskaitant ir investicijas, padarytas rengiant žvyrduobę naudojimui), proporcingumo principas nebuvo pažeistas, nes jie turėjo protingai numatyti tokią galimybę (atsižvelgiant į dar prieš 15 metų iki leidimo panaikinimo priimtus teisės aktų pakeitimus). EŽTT taip pat įvertino aplinkybę, jog viešojo valdymo institucijos leidimo galiojimą išimties tvarka buvo prieš tai jau pratęsusios (t. y. „parodė lankstumą“); be to, šioje srityje valdymo institucijos turėjo plačią diskrecijos laisvę³⁷³.

Nors proporcingumo principas rečiau taikomas Konvencijos 6 straipsnio, 13 straipsnio kontekste, kiek tai susiję su teisės į veiksmingą teisinės gynybos priemonę užtikrinimu, Europos Žmogaus Teisių Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad šios Konvencijos normos ginamos teisės gali būti efektyviai apgintos tik tada, jei kiekvienam asmeniui bus suteikta galimybė

³⁷⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje *Parti Nationaliste Basque-Organisation Régionale D'Iparralde v. France*, pareiškimo Nr. 71251/01.

³⁷¹ EŽTK 14 straipsnyje įtvirtinta: „Naudojimasis šios Konvencijos pripažintomis teisėmis ir laisvėmis turi būti garantuojamas be jokios diskriminacijos dėl lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių ir kitokių įsitikinimų, nacionalinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitokio statuso.“

³⁷² Europos Žmogaus Teisių Teismo 1987 m. spalio 28 d. sprendimas byloje *Inze v. Austria*, pareiškimo Nr. 8695/79. Plačiau šiuo klausimu skaityti O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 587–590.

³⁷³ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1991 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Fredin Nr. 1 prieš Švediją* (serija A Nr. 192) 51–55 p. // Valančius, V. (red.) *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 113.

ginčyti administracinių sprendimų (galimai pažeidžiančių kitas Konvencijos saugomas teises ir laisves) proporcingumą³⁷⁴. Šio teismo praktikoje tokios pat išvados sprendžiant dėl teisės į teisingą bylos nagrinėjimą (sprendžiant dėl civilinio pobūdžio teisių ir pareigų) kol kas nėra padaryta, tačiau ji, manytina, būtų logiška ir teisinga, ypač atsižvelgiant į ESTT jurisprudenciją³⁷⁵. Vertinant 6 straipsnio 1 dalyje numatytą teisę kreiptis į teismą, taip pat pažymėtina, kad ši teisė nėra absoliuti³⁷⁶. Taikant proporcingumo principą vertinant šios teisės apribojimų teisėtumą, pripažįstami šie reikalavimai: ribojimas privalo nepaneigti pačios teisės kreiptis į teismą esmės³⁷⁷; turi būti siekiama teisėto tikslo; turi egzistuoti protingas pasirinktų priemonių ir siekiamo tikslo balansas³⁷⁸. Viena vertus, Europos Žmogaus Teisių Teismas yra nustatęs, kad šie reikalavimai paprastai nėra pažeidžiami nustatant sąlygas kreiptis į teismą (pvz., ieškinio senaties, kitus procesinius terminus)³⁷⁹, ribas turtinės bei neturtinės žalos atlyginimui³⁸⁰ ar baudas už piktnaudžiavimą procesinėmis teisėmis – jei šių dydis atitinka pažeidimo sunkumą³⁸¹ ir kt. Antra vertus, nustatyta, kad teisės kreiptis į teismą esmė buvo pažeista Čėčėnijoje penkiolikai mėnesių uždarius teismus teritorijoje, kurioje vyko kariniai veiksmai. Teismas tai konstatavo nustatęs, kad pareiškėjas neturėjo

³⁷⁴ O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 231, 239. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. rugsėjo 27 d. sprendimą byloje *Smith and Grady v UK*, pareiškimų Nr. 33985/96, 33986/96.

³⁷⁵ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. gegužės 5 d. sprendimas byloje *Air Canada v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18465/91. Taip pat CRAIG P. and De BURCA G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, 4th edition. OUP. New York, USA, 2008.

³⁷⁶ Šios teisės įgyvendinimo galimybės tiesiogiai priklauso nuo nacionalinės teisės ir joje nustatytos teisminės sistemos. Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. rugsėjo 27 d. sprendimą byloje *Smith and Grady v UK*, pareiškimų Nr. 33985/96, 33986/96, 38 pastraipą. Šiam straipsniui taikytina ir valstybės nuožiūros laisvės doktrina.

³⁷⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. spalio 24 d. sprendimas byloje *Winterwerp v Netherlands*, pareiškimo Nr. 6301/73, 75 P.

³⁷⁸ Kartu paėmus, šie kriterijai dar vadinami *Ashingdane požiūriu (principu)*, nes suformuluoti Europos Žmogaus Teisių Teismo 1985 m. gegužės 28 d. sprendime byloje *Ashingdane v. UK*, pareiškimo Nr. 8225/78.

³⁷⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. balandžio 9 d. sprendimas byloje *Stedman v United Kingdom*, pareiškimo Nr. 29107/95.

³⁸⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. gegužės 21 d. sprendimas byloje *Manners v United Kingdom*, pareiškimo Nr. 37650/97.

³⁸¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. kovo 7 d. sprendimas byloje *Evans v United Kingdom*, pareiškimo Nr. 6339/05.

galimybės kreiptis į jokią teismą siekdamas apginti savo teisę į nuosavybę (iškeldinti jo žemėje įsikūrusius federalinės policijos pareigūnus)³⁸².

Atkreiptinas dėmesys, kad beveik visose iš minėtų bylų EŽTT konstatavo, jog Konvencijos saugomos teisės ar laisvės ribojančios priemonės iš esmės viršijo tai, kas buvo būtina jas grindžiantiems interesams apsaugoti, t. y. buvo vertinamas būtent tokios priemonės *būtinumas*. Būtinumui pagrįsti ar paneigti dažnai keliamas klausimas, ar to paties intereso nebuvo galima apsaugoti (tikslą pasiekti) mažiau ribojančiomis priemonėmis³⁸³ (visgi skirtingai nei ESTT praktikoje, EŽTT sprendimuose „mažiausiai ribojančios alternatyvos kriterijus“ nėra aiškiai formuluojamas bei ne visada griežtai taikomas)³⁸⁴. Kartais teismas tiesiog reikalauja, kad būtų užtikrinta teisinga pusiausvyra tarp viešų ir individualių interesų (pvz., kalbant apie nuosavybės teises).

Pažymėtina, jog proporcingumo principas kitaip yra aiškinamas vertinant Konvencijos 2 straipsnio saugomos teisės į gyvybę ribojimo teisėtumą pagal šio straipsnio 2 dalį, kurioje numatyta, kad gyvybės atėmimas nėra laikomas šio straipsnio pažeidimu, jeigu tai padaroma nepanaudojant daugiau jėgos, negu neišvengiamai būtina: pirma, ginant kiekvieną asmenį nuo neteisėto smurto; antra, teisėtai suimant arba sutrukdam teisėtai sulaikytam asmeniui pabėgti; trečia, pagal įstatymą malšinant riaušes ar sukilimą. Aplinkybių, kuriomis gali būti taikomi apribojimai teisei į gyvybę, sąrašas yra baigtinis³⁸⁵. Šios 2 straipsnio 2 dalies kontekste Žmogaus Teisių

³⁸² Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. lapkričio 15 d. sprendimas byloje *Khamidov v. Russia*, pareiškimo Nr. 72118/01.

³⁸³ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. kovo 25 d. sprendimas byloje *Campbell prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 13710/88. EŽTT nesutiko su valstybės atstovų teiginiais, jog visos korespondencijos tarp kalinių ir jų gynėjų tikrinimas ją skaitant gali būti laikomas proporcingu; anot teismo, siekiant užtikrinti viešuosius interesus (viešąją tvarką) užtektų, kad kalinimo įstaigos darbuotojai, siekdami patikrinti siuntinių turinį (dėl neleistinių daiktų), juos atidarytų, tačiau laiškų neskaitytų.

³⁸⁴ Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimą byloje *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 28957/95.

³⁸⁵ Konvencijos 2 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „Negalima tyčia atimti niekieno gyvybės, išskyrus vykdant teismo nuosprendį dėl nusikaltimo, už kurį tokią bausmę nustato įstatymas“. Tačiau absoliuti dauguma Europos Tarybos valstybių narių (įskaitant Lietuvą ir visas kitas ES valstybes nares) yra ratifikavusios Šeštąjį Protokolą ir šios bausmės atsisakiusios (to nepadariusi yra tik Rusijos Federacija, tačiau ir ši valstybė yra paskelbusi moratoriumą šios bausmės taikymui). Vis dėlto, jei valstybėje narėje mirties bausmė būtų pripažįstama, šiai bausmei galiojantis proporcingumo

Teismas taiko *absoliutaus būtinumo testą*. Tačiau ir šiomis aplinkybėmis gyvybės atėmimas gali būti pripažintas teisėtu tik nustačius jo proporcingumą. Pareiga įrodyti, kad jėgos panaudojimas buvo proporcingas, tenka valstybei³⁸⁶. Galioja praktikoje išvystyta taisyklė, kad jėgos panaudojimas tokiais atvejais turi būti *absoliučiai būtinas*, o tokiu jis gali būti laikomas, kada yra *griežtai proporcingas* siekiamam teisėtam tikslui³⁸⁷.

Taigi, taikant Konvencijos 2 straipsnio 2 dalį, priemonių būtinumo vertinimas yra griežtesnis nei pagal Konvencijos 8–11 straipsnių antrąsias dalis. Pažymėtina ir tai, jog taikydamas EŽTK 2 straipsnio 2 dalį, klausimą, ar jėgos panaudojimas buvo griežtai ir absoliučiai būtinas, sprendžia išskirtinai pats Europos Žmogaus Teisių Teismas. Šiam straipsniui netaikoma ir *nuožiūros laisvės doktrina*.

Minėti vertinimo kriterijai taikytini ne tik valstybės subjektams, jų veiksams, kuriais tiesiogiai panaudota jėga, tačiau ir visoms aplinkybėms, susijusioms su vertinamų veiksmų planavimu ir kontrole, ypač kada šie veiksmai lėmė vieno ar daugiau asmenų žūtį³⁸⁸. Todėl jėgos panaudojimo, pasibaigusio gyvybės atėmimu, proporcingumas gali priklausyti nuo daugelio aplinkybių: ar prieš panaudojant jėgą buvo duotas įspėjimas (žodžiu ar iššaukiant įspėjamąjį šūvį)³⁸⁹; ar jėgą naudojęs subjektas elgėsi *atsargiai* susidarius situacijai, kada, tikėtina, jėgos panaudojimas būtų laikomas teisėtu (pavyzdžiui, susidūrimo su asmenimis, kurie, policijos pareigūno nuoširdžiu ir pagrįstu įsitikinimu, yra ginkluoti); ar buvo tikėtina, jog naudojant jėgą nukentės pašaliniai asmenys; kiek buvo laiko kilusiam pavojui įvertinti³⁹⁰;

reikalavimas reikštų, kad ji galėtų būti nustatyta ir taikoma tik už pačius sunkiausius nusikaltimus. (Europos Žmogaus Teisių Teismo 1989 m. liepos 7 d. sprendimas byloje *Soering prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 14038/88).

³⁸⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91, 2 straipsnio pažeidimas.

³⁸⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91, 149 P.

³⁸⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91, 148 P.

³⁸⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. liepos 6 d. sprendimas byloje *Nachova and Others v. Bulgaria*, pareiškimų Nr. 43577/98; 43579/98; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje *Kakoulli v. Turkey*, pareiškimo Nr. 38595/97.

³⁹⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. liepos 10 d. sprendimas byloje *Stewart v. United Kingdom*; pareiškimo Nr. 10044/82.

kokia buvo jėgą naudojusio subjekto vertinimo klaidos tikimybė (pavyzdžiui, sprendžiant, ar į policijos pareigūną nukreiptas ginklas tikras ar žaislinis); ar buvo būtina naudoti jėgą prieš jau sužeistą asmenį arba akivaizdžiai matant, jog jis ginkluotas mažiau pavojingais ginklais ir pan.

Svarbūs faktoriai vertinant visų aptariamų Konvencijos saugomų teisių ar laisvių apribojimų proporcingumą yra: paties pareiškėjo elgesys iki jo teisių ar laisvių suvaržymo³⁹¹, suvaržymus nustatančių ar sankcijas taikančių subjektų galių apibrėžtumas (ar, vadovaujantis taikytina nacionaline teise, jiems nėra galimybių savo galiomis piktnaudžiauti)³⁹².

Beje, kai sprendžiama dėl teisių ir laisvių suvaržymo taikant sankcijas už tam tikro teisės pažeidimo ar nusikaltimo padarymą, proporcingumo principo reikalaujama laikytis nustatant už padarytą pažeidimą jį atitinkančios rūšies, dydžio sankciją³⁹³ bei vėlgi įvertinti aplinkybių visumą, pvz., net tokius klausimus, kiek asmenų taikoma sankcija gali netiesiogiai paliesti³⁹⁴.

³⁹¹ Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. rugsėjo 22 d. sprendimą byloje *Hentrich prieš Prancūziją*, pareiškimo Nr. 13616/88. Pavyzdžiui, vertinant, ar galimai nebuvo neproporcingai suvaržyta saviraiškos laisvė, tikrinama, ar yra pakankamai faktinių duomenų tam tikram (uždraustam skelbti) teiginiui pagrįsti, nes, vadovaujantis EŽTT praktika, net subjektyvus vertinimas gali būti laikomas pertekliniu, jei jis nėra paremtas faktais. Kaip yra pažymėjęs šis teismas, ypač svarbu skirti, ar informaciją pateikiama kaip faktai, ar išsakoma kaip nuomonė. Jei faktinės aplinkybės gali būti objektyviai pagrindžiamos, tai nuomonės tiesa nėra įrodoma. Reikalavimas įrodymais pagrįsti nuomonę yra neįvykdomas ir pats savaime paneigia nuomonės laisvę, sudarančią Konvencijos 10 straipsnyje įtvirtintos teisės pagrindą. Vis dėlto, net jei teiginys yra laikytinas nuomone, jos ribojimo proporcingumas gali priklausyti nuo to, ar nuomonei pagrįsti egzistuoja objektyvus faktinis pagrindas, nes ir nuomonė gali būti vertinama kaip perteklinis teiginys, jei ji neturi jokio faktinio pagrindo (žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. gegužės 19 d. sprendimą byloje *Turhan v. Turkey*, pareiškimo Nr. 48176/99; Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimą byloje *Jerusalem v. Austria*, pareiškimo Nr. 26958/95, § 43, ECHR 2001-II).

³⁹² Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1993 m. vasario 25 d. sprendimą byloje *Cremieux prieš Prancūziją*, pareiškimo Nr. 11471/85.

³⁹³ Žr., pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. lapkričio 25 d. sprendimą byloje *Grigoriades prieš Graikiją*, pareiškimo Nr. 24348/94; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. vasario 24 d. sprendimą byloje *Casado Coca v. Spain*, pareiškimo Nr. 15450/89 ir kt.

³⁹⁴ Minėti klausimai ypač susiję su Konvencijos 8 straipsnio taikymu Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. rugsėjo 26 d. sprendime *Mehemi v France*, pareiškimo Nr. 25017/94.

2.3. Nuožiūros laisvės doktrinos ir vadinamojo „kintamojo požiūrio“ reikšmė taikant ir aiškinant proporcingumo principą Konvencijos kontekste

Pastebėtina, kad taikant proporcingumo principą, Europos Žmogaus Teisių Teisme neretai galimi ir tam tikri netikėtumai, netgi teisminės praktikos nenuoseklumas. Nagrinėjant bylas šiame teisme, joms reikšmingos sąvokos neretai aiškinamos atsižvelgiant ne tik į pačios Konvencijos ir jos Protokolų nuostatas, tačiau ir į nacionalinę teisę³⁹⁵. Svarbi doktrina, vaidinanti esminį vaidmenį aiškinant ir taikant Konvenciją, yra vadinamoji *nuožiūros laisvės doktrina* (angl. *doctrine of margin of appreciation*)³⁹⁶, kuri reiškia, kad valstybei pripažįstama tam tikro laipsnio diskrecijos laisvė, kuria gali būti naudojamosi (nors ir prižiūrint ET) įgyvendinant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę funkcijas Konvencijos saugomų teisių srityje³⁹⁷. Vadovaujantis šia doktrina, Konvencija gali (turi) būti aiškinama skirtingai nagrinėjant ginčus prieš skirtingas valstybes nares – teisėjai turi atsižvelgti į kultūrinius, istorinius ir filosofinius skirtumus tarp EŽTT ir valstybės, prieš kurią yra iškelta byla. Vertinimo skirtumų doktrinos svarba aiškinama tuo, kad pačios valstybės narės, būdamos arčiau tam tikro sprendimo, situaciją galimai suvokia geriau³⁹⁸. Tai tam tikra valstybėms narėms suteikiama privilegija – kilus konfliktui tarp visuomenės saugumo ir individualių žmogaus teisių, valstybė gali spręsti, ar dėl egzistuojančių vertinimo skirtumų

³⁹⁵ Žr., pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimą byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 55480/00 ir 59330/00, 30 P., taip pat Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. kovo 5 d. sprendimą byloje *Bączkowski ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 1543/06.

³⁹⁶ Pirmą kartą paminėta Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 7 d. sprendime *Handyside prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 5493/72, 48–49 P.

³⁹⁷ O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 11. Doktrina pirmą kartą taikyta Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 7 d. sprendime *Handyside prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 5493/72, ECHR 5.

³⁹⁸ MACDONALD R. J. The Margin of Appreciation in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, in *International Law at the Time of its Codification: Essays in Honor of Roberto Ago*, 187, 207 (1987), p. 83.

už asmens teisių pažeidimus jai neturėtų kilti atsakomybė³⁹⁹. Vertinimo skirtumų doktrina yra aktuali tuo, jog ji, kaip ir proporcingumo principas, yra taikoma būtent toms teisėms ir laisvėms, kurios nėra laikomos absoliučiomis ir gali būti varžomos (t. y. tokiu būdu pažeidžiamos). Visgi, iš vienos pusės, Europos Žmogaus Teisių Teismas pats savo praktikoje nedviprasmiškai pabrėžia, kad bet kokie Konvencijos teisių ir laisvių suvaržymai turi būti pagrįsti, t. y. proporcingi siekiamam teisėtam tikslui, bei netgi iš dalies suformuluoja klausimus, į kuriuos, tam, kad Konvencijos nuostatų pažeidimų nebūtų nustatyta, turėtų būti atsakoma teigiamai: pirma, ar egzistuoja neatidėliotini visuomeniniai poreikiai, dėl kurių turėtų būti varžomos Konvencijos nuostatose įtvirtintos teisės ar laisvės; antra, jei taip, ar šiuos poreikius patenkina konkretus nustatytas apribojimas; trečia, ar suvaržymas yra proporcingas atsakas į šį poreikį; ketvirta, ar valdymo institucijų pateikiami argumentai yra tinkami ir pakankami⁴⁰⁰. Iš kitos pusės, EŽTT pažymi, jog tai, „kad galimai egzistuoja alternatyvūs sprendimai, nereiškia, jog teisės aktai, ribojantys nuosavybės teisę, yra neteisėti; ne Europos Žmogaus Teisių Teismas turi nuspręsti, ar teisės aktai įtvirtina geriausią egzistuojančios problemos sprendimą, ar legislatyvinė diskrecija turėjo būti įgyvendinta kitu būdu“⁴⁰¹.

Išskiriami trys pagrindiniai faktoriai, apibrėžiantys proporcingumo principo ir *nuožiūros laisvės doktrinos* santykį⁴⁰²: 1) teisės ar laisvės, kuri galimai buvo suvaržyta ar pažeista, reikšmingumas (vadovaujantis tuo, kad EŽTT kai kurias Konvencijos ginamas teises priskiria pagrindinėms, fundamentalioms, t. y. tokios teisės kaip, pvz., teisė į teisingą bylos

³⁹⁹ Pvz., žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. vasario 21 d. sprendimą byloje *James and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 8793/79, taip pat priešingą Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimą byloje *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 28957/95. Pastarojoje byloje EŽTT nustatė, kad Konvenciją Jungtinė Karalystė visgi pažeidė, vertinimo skirtumų doktrina negalėjo būti taikoma atsisakant pripažinti pareiškėjos naują tapatybę dėl jos pasikeitusios lyties; buvo pripažintas Konvencijos 8 straipsnio pažeidimas.

⁴⁰⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje *Handyside prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 5493/72.

⁴⁰¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *James and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 8793/79, p. 51. Taip pat šiuo kl. žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1978 m. birželio 9 d. sprendimą byloje *Klass ir kiti prieš Federacinę Vokietijos Respubliką*, pareiškimo Nr. 5029/71, p. 49.

⁴⁰² CLAYTON R., TOMLINSON H. *The Law of Human Rights*. Oxford, 2000, p. 278.

nagrinėjimą⁴⁰³, teisė į privatą gyvenimą⁴⁰⁴, saviraiškos laisvė⁴⁰⁵); 2) suvaržymo objektyvumas (pvz., *Sunday Times* byloje Europos Žmogaus Teisių teismas atskyrė objektyvų poreikį išlaikyti teisminės valdžios autoritetą (valstybei paliekantį mažesnę galimybę remtis vertinimo skirtumų doktrina) nuo subjektyvaus poreikio apsaugoti moralę, dėl kurios spręsti didesnę laisvę EŽTT palieka valstybei narei⁴⁰⁶); 3) sutampanti valstybių narių teisė ir praktika tam tikru klausimu (žr. sprendimą *Marckx*⁴⁰⁷ byloje); tokiais atvejais EŽTT tam tikrą požiūrį dažnai pripažįsta ir savo praktikoje (minėtoje byloje šis teismas pripažino, kad nesantuokiniai vaikai negali būti diskriminuojami prieš santuokoje gimusius vaikus, kiek tai susiję su paveldėjimo teise).

Sprendimą pripažinti *nuožiūros laisvės* doktriną didele dalimi skatina Europos Žmogaus Teisių Teismo pragmatiškumas – noras išvengti galimo požiūrių konflikto su Konvenciją ratifikavusiomis Europos Tarybos narėmis (ypač didžiosiomis valstybėmis). Viena vertus, kaip buvo minėta, ji lemia tam tikrus Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos skirtumus (nenuoseklumą) bei nenuspėjamumą, *inter alia*, taikant ir aiškinant proporcingumo principą. Kita vertus, net ir vadovaujantis *nuožiūros laisvės doktrina*, galioja bendra taisyklė, kad teisės apribojimas arba aktyvūs veiksmai, kurių imamasi, siekiant šį apribojimą apsaugoti ar įgyvendinti, nebus laikomas proporcingu, jei nebus įrodymų, kad valstybės institucijos, spręsdamos dėl apribojimo ar aktyvių veiksmų, svėrė konkuruojančius individualius ir viešuosius interesus, ar kai nustatyti reikalavimai, kuriuos reikia įvykdyti siekiant išvengti ar įgyti

⁴⁰³ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1970 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Delcourt v. Belgium*, pranešimo Nr. 2689/65.

⁴⁰⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1981 m. spalio 22 d. sprendimas byloje *Dudgeon v. The United Kingdom*, pranešimo Nr. 7525/76.

⁴⁰⁵ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje *Handyside prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 5493/72.

⁴⁰⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Sunday Times v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 6538/74. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. gegužės 24 d. sprendimą byloje *Muller v. Switzerland*, pareiškimo Nr. 10737/84.

⁴⁰⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx v. Belgium*, pareiškimo Nr. 6833/74.

naudos jį taikant konkrečiu atveju, yra tokie aukšti, kad net nesudaro sąlygų prasmingam balansavimo procesui⁴⁰⁸.

Be jau minėtos doktrinos, vertinimo (taip pat ir proporcingumo principo taikymo) skirtumus EŽTT praktikoje lemia ir tai, kokių saugomų teisių ar laisvių suvaržymo teisėtumas yra vertinamas. Vadinamąjį „kintamą požiūrį“ (angl. *variable approach*) ar vertinimo skirtumus puikiai iliustruoja Europos Žmogaus Teisių Teismo požiūris į saviraiškos laisvės suvaržymų proporcingumą. Viena vertus, jei valstybė siekia riboti žodžio laisvę, varžydama politinius pasisakymus (dėl galimo neigiamo poveikio politikui, apie kurio asmenį atsiliepiama, reputacijai)⁴⁰⁹, proceso dalyvių išsakomą nuomonę apie teismus (-ą), proporcingumo vertinimas pagal *stricto sensu* kriterijų išlieka griežtas – siekia kuo tiksliau pasverti, ar poreikis varžyti saviraiškos laisvę yra konkrečioje situacijoje iš tiesų svarbesnis nei nauda, kuri būtų gaunama šią laisvę įgyvendinant⁴¹⁰. Kitaip tariant, siekiant minėtaisiais tikslais nustatytus saviraiškos laisvės apribojimus pateisinti prieš Europos Žmogaus Teisių Teismą, būtini itin svarūs argumentai. Antra vertus,

⁴⁰⁸ O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. OUP New York, USA, 2009, p. 11. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. gruodžio 4 d. sprendimą byloje *Dickson v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 44362/04; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. spalio 6 d. sprendimą byloje *Hirst v. The United Kingdom* (no. 2), pareiškimo Nr. 74025/01, ir kiek kitoki Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimą byloje *Odièvre v. France*, pareiškimo Nr. 42326/98. Pastarojoje byloje konstatuodamas, kad teisė sužinoti savo biologinius tėvus nėra garantuojama Konvencijos 8 straipsnio, todėl nepažeidžia nei šio, nei diskriminaciją draudžiančio EŽTK 14 straipsnio, į pastarąsias aplinkybes beveik neatsižvelgė.

⁴⁰⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. liepos 8 d. sprendimas byloje *Lingens v. Austria*, pareiškimo Nr. 9815/82; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Kulis v. Poland*, pareiškimo Nr. 15601/02; taip pat Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. sausio 23 d. sprendimas byloje *Almeida Azevedo v. Portugal*, pareiškimo Nr. 43924/02; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2000 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, pareiškimo Nr. 37698/97.

⁴¹⁰ Teismas ne kartą savo praktikoje yra pažymėjęs, jog: pirma, ET valstybės narės galimybės taikyti vertinimo skirtumų doktriną (t.y., nustatyti valstybės viduje nuo bendros praktikos nukrypstantį teisinį reguliavimą (vertinimą), vadovautis Konvencijos 10 str. 2 P.) yra labai mažos, kiek tai susiję su politikais ir politinėmis diskusijomis (žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. liepos 8 d. sprendimą *Sürek v. Turkey*, pareiškimo NR. 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV); antra, priimtinos kritikos ribos yra platesnės politikų, nei privačių asmenų atžvilgiu; skirtingai nuo pastarųjų, pirmieji patys neišvengiamai ir sąmoningai savo žodžius ir veiksmus pateikia visuomenės ir žiniasklaidos vertinimui, ir, atitinkamai, turi būti tolerantiškesni jiems adresuojamos kritikos atžvilgiu (žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. liepos 8 d. sprendimą byloje *Lingens v. Austria*, pareiškimo Nr. 9815/82; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. birželio 9 d. sprendimą byloje *Incal v. Turkey*, pranešimo Nr. 22678/93, Reports 1998-IV, p. 1567, § 54; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. lapkričio 13 d. sprendimą byloje *Schorschach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, pranešimo Nr. 39394/98, § 30, ECHR 2003 XI).

atsiradus galimai saviraiškos laisvės ir moralinių vertybių priešpriešai, šių teisių balansas dažniausiai pakrypsta pastarųjų naudai. Tai taip pat reiškia, kad EŽTT Europos Tarybos valstybėms narėms pripažįsta didesnę laisvę spręsti dėl jų vertinimo, svarbių moralinių vertybių apsaugos būtinumo ir griežtumo⁴¹¹. Pavyzdžiui, byloje *Müller and Others v. Switzerland*⁴¹², klausimas kilo dėl paveikslų konfiskavimo bei baudžiamosios atsakomybės taikymo už jų eksponavimą, nustačius, kad meno kūriniai buvo nepadoraus turinio, teisėtumo. EŽTT pripažino, kad minėti Šveicarijos institucijų veiksmai neabejotinai suvaržė 10 pareiškėjų saviraiškos laisvę (kuri, neabejotinai, apima ir meninę saviraišką), tačiau Konvencijos 10 straipsnio pažeidimo nenustatė. Minėtasis EŽTT sprendimas (įvertinus bylai reikšmingas aplinkybes⁴¹³) buvo grindžiamas, *inter alia*, šiais argumentais⁴¹⁴:

pirma, ir baudžiamoji atsakomybė (kiekvienam iš pareiškėjų skirta 300 Šveicarijos frankų bauda bei 1 metų teistumas), ir paveikslų konfiskacija buvo teisėta: atsakomybė už nepadoraus turinio medžiagos viešą demonstravimą numatyta Šveicarijos baudžiamuosiuose įstatymuose⁴¹⁵; saviraiškos laisvė buvo ribojama teisėtais tikslais: siekiant apsaugoti moralines vertybes ir kitų asmenų teises; apsaugoti visuomenės pripažįstamas moralines vertybes užkertant kelią pareiškėjams pakartoti pažeidimus, kuriais jie kaltinami;

antra, priemonės, kurių prieš pareiškėjus ėmėsi atsakingos valstybės institucijos (policija, teismai), laikytinos būtinomis demokratinėje

⁴¹¹ Plačiau šiuo kl. žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimą byloje *Kulis v. Poland*, pareiškimo Nr. 15601/02; taip pat MC BRIDE J. Proportionality and the Convention on Human Rights. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. E. Ellis). Oxford: Hart Publishing. 1999, p. 30.

⁴¹² Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje *Muller v. Switzerland*, pareiškimo Nr. 10737/84.

⁴¹³ T. y. paveiksluose buvo *inter alia* vaizduojami netradiciniai, grubūs lytiniai santykiai, ypač tarp vyrų ir gyvūnų; į parodą, kurioje buvo eksponuojami šie meno kūriniai, galėjo patekti visa plačioji visuomenė – nebuvo nustatytas joks lankytojų amžiaus cenzas, įėjimas buvo nemokamas; eksponuojamų meno kūrinių turiniu pasipiktino ir skundus policijai pateikė ne vienas jos lankytojas, netikėtai užsukęs į parodą, įskaitant ir vyrą, į ją atėjusį su mažamete dukterimi, kuriai pamatyti vaizdai padarė didelį neigiamą psichologinį poveikį ir kt.

⁴¹⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje *Muller v. Switzerland*, pareiškimo Nr. 10737/84, 26–44 P.

⁴¹⁵ Šveicarijos baudžiamojo kodekso 204 straipsnyje // žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. gegužės 24 d. sprendimą byloje *Muller v. Switzerland*, pareiškimo Nr. 10737/84, p. 20.

visuomenėje (angl. *necessary in a democratic society*): ši išvada darytina atsižvelgiant į poveikslų turinį bei į jų eksponavimo aplinkybes;

trečia, poveikio priemonės laikytinos proporcingomis, nes tik konfiskuojant paveikslus buvo galima pasiekti teisėtą tikslą – užkirsti kelią pakartotiniam to paties pažeidimo padarymui; paveikslai nebuvo sunaikinti, o tik paimti valstybės žinion, t. y. tikslui pasiekti buvo pasirinkta švelnesnė (galbūt, minėtomis aplinkybėmis, netgi švelniausia) priemonė; paveikslų autoriams nebuvo užkirstas kelias kreiptis į teismą su prašymu grąžinti jam priklausančią meno kūrinį, jei jam pavyktų įrodyti, kad konfiskuotas turtas nebekelia jokios grėsmės ir visuomenės moralinėms vertybėms apsaugoti galimai užtektų švelnesnių priemonių, t. y. konfiskacija buvo neterminuota, klausimas dėl jos bet kuriuo momentu galėjo būti sprendžiamas iš naujo;

ketvirta, EŽTT pripažino, kad šiuo klausimu aktuali *vertinimo skirtumų doktrina*: atsižvelgiant į jiems suteikiamą sprendimų laisvę, Šveicarijos teismai turėjo teisę savarankiškai spręsti, ar pareiškėjams taikytos baudžiamosios sankcijos, paveikslų konfiskavimas iš tiesų buvo *būtinai* moralinėms vertybėms apsaugoti. Kartu pažymėtina, kad Šveicarijos institucijų ir teismų pozicija – kokia ji bebūtų – neatspindi bendros EŽTT ar kitų ET valstybių narių pozicijos ginčijamu klausimu, ir taikytina tik toje teritorijoje, kurioje jurisdikciją turėjo galutinį sprendimą dėl šių sankcijų taikymo priėmęs nacionalinis teismas.

2.4. Proporcingumo principo reikšmė EŽTT nagrinėtose bylose prieš Lietuvą

Proporcingumo principas buvo taikytas 4 bylose prieš Lietuvą. Nors bylų skaičius nedidelis, jose padarytos EŽTT (dviejose iš jų – šio Teismo Didžiosios kolegijos) išvados, manytina, yra pakankamai reikšmingos ne tik formuojant teisėto ir teisingo elgesio gaires Lietuvos viešojo valdymo subjektams, bet ir vystant paties EŽTT teisminę praktiką.

Cudak prieš Lietuvą. 2010 m. kovo 23 d. buvo paskelbtas EŽTT Didžiosios kolegijos sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*⁴¹⁶. Pareiškėja A. Cudak, buvusi Lenkijos Respublikos ambasados Vilniuje korespondentė-telefonistė, 1999 m. pasiskundė Lygių galimybių kontrolieriui, kad vienas iš ambasados tarnautojų (pirmasis sekretorius) seksualiai prie jos priekabiavo. Aplinkybėms pasitvirtinus, ji buvo pripažinta seksualinio priekabiavimo auka, tačiau dėl kilusio skandalo atleista iš darbo nurodžius, jog ji visą savaitę neatvyko į darbą. Pareiškėjos teigimu, į ambasados pastatą nurodytu laikotarpiu ji negalėdavo pakliūti, nes nebuvo įleidžiama; be to, ji jau buvo pateikusi prašymą atleisti ją iš darbo savo noru. Pareiškėja kreipėsi į teismą, prašydama pripažinti jos atleidimą neteisėtu, į darbą negrąžinti, tačiau priteisti žalos atlyginimą. Vilniaus apygardos teismas bylą nutraukė, vadovaudamasis valstybės imuniteto doktrina, kurią prašė taikyti Lenkijos Respublikos užsienio reikalų ministerija. Lietuvos apeliacinis bei Aukščiausiasis teismai laikėsi tokios pat pozicijos. Lietuvos nacionalinių teismų vertinimu, byla nepateko į Lietuvos teismų jurisdikciją, nes Lenkijos Respublika atsisakė būti joje atsakove. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas pripažino, kad pareiškėja dirbo pagal darbo sutartį, tačiau vertino, kad tarp jos ir Lenkijos ambasados susiklostė viešosios teisės reguliuojami valstybės tarnybos santykiai, todėl pareiškėja, atlikdama savo pareigas, padėjo įgyvendinti Lenkijos Respublikos suverenias funkcijas⁴¹⁷.

Nagrinėdamas minėtąją bylą, Europos Žmogaus Teisių Teismas sprendė, ar nebuvo pažeista Konvencijos 6 straipsnio 1 dalis⁴¹⁸, nustatanti asmens teisę į teisminę gynybą. Tai darydamas, EŽTT visų pirma pažymėjo, kad Konvencijoje įtvirtinta teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti, tačiau tam,

⁴¹⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 15869/02 (Didžiosios kolegijos sprendimas).

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ EŽTK 6 straipsnyje įtvirtinta: „Nustatant kiekvieno asmens pilietines teises ir pareigas ar jam pareikštą baudžiamąjį kaltinimą, jis turi teisę, kad jo byla būtų nagrinėjama per įmanomai trumpiausią laiką lygybės ir viešumo sąlygomis pagal įstatymą sudaryto nepriklausomo ir nešališko teismo. Teismo sprendimas turi būti paskelbtas viešai, tačiau spaudai ir publikai gali būti neleidžiama dalyvauti per visą teisminį nagrinėjimą ar jo dalį tiek, kiek to reikalauja visuomenės moralės, viešosios tvarkos ar valstybės saugumo interesai demokratinėje visuomenėje arba nepilnamečių ar bylos šalių privataus gyvenimo interesai, ar tada, kai, teismo nuomone, būtina dėl ypatingų aplinkybių, dėl kurių viešumas pažeistų teisingumo interesus.“

kad ji nebūtų pažeista iš esmės, šios teisės ribojimai turi būti proporcingi: apribojamai yra numanoma leidžiami, atsižvelgiant į tai, kad teisė kreiptis į teismą pagal savo prigimtį turi būti reglamentuojama valstybės – Susitariančiosios Valstybės turi tam tikrą vertinimo laisvę, nors galutinį sprendimą, ar buvo laikomasi Konvencijos reikalavimų, priima EŽTT. Turi būti įsitikinta, kad taikomi apribojimai nevaržo ar nesumažina asmeniui kreipimosi galimybės tiek ar tokia apimtimi, kad yra paneigiama pati teisės esmė. Be to, anot Žmogaus Teisių Teismo, teisės kreiptis į teismą apribojimas bus nesuderinamas su 6 straipsnio 1 dalimi, jei juo nebus siekiama teisėto tikslo ir nebus pagrįsto proporcingo santykio tarp taikomų priemonių ir jomis siekiamo tikslo⁴¹⁹.

Teismas taip pat pažymėjo, kad Konvencija turi būti aiškinama remiantis tarptautinės teisės normomis, t. y. ir tomis, kurios reglamentuoja valstybės imunitetą. Priemonės, kurias taiko valstybė, Konvencijos dalyvė, remdamasi visuotinai pripažintomis normomis, reglamentuojančiomis valstybės imunitetą, iš principo negali būti laikomos neproporcingu teisės kreiptis į teismą ribojimu. EŽTT vertinimu, kadangi teisė į teismą turi būti ne teorinė teisė, bet veiksminga ir užtikrinta praktikoje, jei valstybės imuniteto principo taikymas riboja teisę kreiptis į teismą, būtina įvertinti, ar pagal bylos aplinkybes toks ribojimas yra pagrįstas.

Teismas nustatė, kad valstybės imuniteto taikymu buvo siekiama teisėto tikslo, atitinkančio tarptautinę teisę, – skatinti pagarbą ir gerus santykius tarp valstybių gerbiant kitos valstybės suverenitetą. Vertindamas ribojimo proporcingumą, Teismas priminė savo išvadas, padarytas sprendime⁴²⁰, apie tarptautinės ir lyginamosios teisės tendencijas riboti valstybės imunitetą su darbo santykiais susijusiems ginčams, išskyrus tuos,

⁴¹⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 15869/02. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. vasario 18 d. sprendimą byloje *Waite and Kennedy v. Germany* [DK], pranešimo Nr. 26083/94, § 59, ECHR 1999-I; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. gegužės 10 d. sprendimą *T. P. and K.M. v. the United Kingdom* [DK], pareiškimo Nr. 28945/95, § 98, ECHR 2001-V; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. lapkričio 21 d. sprendimą byloje *Fogarty v. the United Kingdom* [DK], pranešimo Nr. 37112/97, § 33, ECHR 2001-XI).

⁴²⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje *Fogarty v. the United Kingdom* [DK], pranešimo Nr. 37112/97.

kurie susiję su asmenų įdarbinimu ambasadose. Teismas rėmėsi ir šią tendenciją patvirtinančia 2004 m. Jungtinių Tautų Konvencija „Dėl valstybių ir jų turto imuniteto nuo jurisdikcijos“, ypač jos 1991 m. Tarptautinės teisės komisijos parengtu projektu. Minėto projekto (ir Konvencijos) 11 straipsnis numato netaikyti imuniteto taisyklės valstybės sudaromoms darbo sutartims su diplomatinių misijų užsienyje personalu, tiesa, nustatant ir tam tikras išimtis. EŽTT pažymėjo, kad bendrai pripažįstamos tarptautinės viešosios teisės normos dėl valstybės imuniteto priemonės, kurių imasi Aukštoji Susitariančioji Šalis, iš esmės negali būti vertinamos kaip nustatančios neproporcingą 6 straipsnio 1 dalyje numatytos teisės kreiptis į teismą apribojimą. Teisė kreiptis į teismą yra sudėtinė tame straipsnyje įtvirtintos teisingo teismo garantijos dalis, todėl kai kurie teisės kreiptis apribojimai turi būti vertinami kaip būtini (pavyzdžiui, tautų bendrijos visuotinai pripažįstami apribojimai, sudarantys valstybės imuniteto doktrinos dalį)⁴²¹.

Nors ir pripažindamas, kad faktinės aplinkybės *Fogarty* byloje bei nagrinėjamoje *Cudak* byloje skyrėsi⁴²², EŽTT konstatavo, kad *Cudak* byloje, kaip ir apribojimais *Fogarty* byloje, buvo siekiama teisėto tikslo. Todėl esminis klausimas buvo, ar ginčijamas teisės kreiptis į teismą apribojimas buvo proporcingas siekiamam tikslui. Įvertinęs ginčui taikytino teisinio reguliavimo specifiką⁴²³, bet, *inter alia*, atsižvelgdamas į tai, kad pareiškėjos

⁴²¹ Žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. gruodžio 12 d. sprendimą byloje *Kalogeropoulou and Others v. Greece and Germany*, pareiškimo Nr. 59021/00, ECHR 2002-X; taip pat Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. lapkričio 21 d. sprendimą byloje *Fogarty v. the United Kingdom* [DK], pranešimo Nr. 37112/97.

⁴²² *Fogarty* byloje pareiškėja sėkmingai pareiškė pradinį ieškinį prieš Jungtines Valstijas dėl diskriminavimo lyties pagrindu po to, kai ji buvo atleista iš administracijos asistentės pareigų Jungtinių Valstijų ambasadoje Londone. Po keleto paskesnių nesėkmingų kreipimųsi dėl kito darbo ambasadoje pareiškėja iškėlė naują bylą Jungtinės Karalystės teismuose dėl diskriminavimo lyties pagrindu, tačiau ši byla buvo nutraukta, nes Jungtinių Valstijų Vyriausybė paprašė imuniteto nuo jurisdikcijos. Kaip tik dėl šios antrosios bylos buvo pateiktas pareiškimas Teismui ir vėliau priimtas *Fogarty* sprendimas. Antra vertus, *Cudak* byla buvo susijusi ne su įdarbinimu, o su ambasados personalo vietinio nario atleidimu iš darbo. (Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 15869/02, 61–62 P.)

⁴²³ 2004 m. Jungtinių Tautų konvencijos Lietuva nebuvo ratifikavusi (ginčo metu ji dar nebuvo įsigaliojusi), tačiau, EŽTT vertinimu, Konvencijos nuostatos, jei jos atspindi paprotinę tarptautinę teisę, valstybei yra privalomos. Teismas atsižvelgė ir į tai, kad valstybės, įskaitant Lietuvą, nėra prieštaravusios minėto projekto 11 straipsnio formulotei, be to, nors Lietuva ir neratifikavo minėtos konvencijos, ji nebalsavo prieš tai, kad ji būtų priimta.

funkcijos nebuvo susijusios su valdžios įgaliojimų vykdymu, ji nepriklausė diplomatiniam personalui ir nebuvo įdarbinančios valstybės pilietė, ginčas buvo susijęs ne su jos įdarbinimu, o su atleidimu iš darbo, bei kad atleidimas buvo susijęs su seksualiniu priekabiavimu darbe, Europos Žmogaus Teisių Teismas konstatavo, kad Lietuvos teismai, dėl valstybės imuniteto šioje byloje atsisakę jurisdikcijos nagrinėti pareiškėjos ieškinį, peržengė jiems suteiktą diskreciją (nuožiūros/vertinimo laisvę) bei tokiu būdu paneigė teisės kreiptis į teismą esmę. Buvo pripažinta, jog nebuvo laikytasi proporcingumo principo ir tokiu būdu pažeista Konvencijos 6 straipsnio 1 dalis. Dėl šių pažeidimų pareiškėjai buvo priteista 10 tūkstančių eurų žalos atlyginimo.

Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą. 2004 metų liepos 27 dieną buvo paskelbtas sprendimas⁴²⁴, kuriuo teismas pripažino, kad Lietuva pažeidė Konvencijos 8 ir 14 straipsnių nuostatas, užtikrinančias, atitinkamai, teisę į privatų gyvenimą⁴²⁵ bei draudžiančias diskriminaciją. Dėl 1998 m. liepos 16 d. priimtu įstatymu „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“⁴²⁶ nustatytų apribojimų, pareiškėjai, buvę SSRS valstybės saugumo komiteto darbuotojai, neteko savo pareigų, eitų įstatymo įsigaliojimo dieną. Vienas iš pareiškėjų neteko teisės dirbti Valstybinėje mokesčių inspekcijoje mokesčių inspektoriumi, kitas – prokuroru Lietuvos Respublikos generalinėje prokuratūroje. Visgi Teismas nurodė, kad klausimai dėl Konvencijos pažeidimo nebuvo susiję nei su pareiškėjų atleidimu iš darbo, atitinkamai mokesčių inspektoriaus ir prokuroro pareigų, nei su negalėjimu įsidarbinti

Be to, EŽTT įvertino tai, kad nors galiojantis Civilinio proceso kodeksas įtvirtino absoliutaus valstybės imuniteto doktriną, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika patvirtino riboto valstybės imuniteto taikymą santykiuose, kuriuos reglamentavo viešoji teisė, t.y. *acta jure imperii*.

⁴²⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00.

⁴²⁵ EŽTK 8 straipsnis: „1. Kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo asmeninis ir jo šeimos gyvenimas, buto neliečiamybė ir susirašinėjimo slaptumas. 2. Valdžios pareigūnai neturi teisės kištis į naudojimąsi šia teise, išskyrus įstatymo numatytus atvejus ir kai tai būtina demokratinėje visuomenėje valstybės saugumo, viešosios tvarkos ar šalies ekonominės gerovės interesams, siekiant užkirsti kelią teisės pažeidimams ar nusikaltimams, taip pat gyventojų sveikatai ar dorovei arba kitų žmonių teisėms ir laisvėms apsaugoti.“

⁴²⁶ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“. *Valstybės Žinios*, 1998, Nr. 65 -1877.

viešajame sektoriuje, tačiau išimtinai – su galiojančiu draudimu įsidarbinti iki 2009 metų (10 metų nuo įstatymo įsigaliojimo) įvairiose privataus sektoriaus srityse. Teismas pažymėjo, kad sąvoka „privatus gyvenimas“ Konvencijos 8 straipsnio prasme yra aiškinama labai plačiai, tačiau teisės įsidarbinti valstybės tarnyboje apribojimas, skirtingai nei draudimas dirbti privačiame sektoriuje, negali būti skundo pagal Konvenciją pagrindas, todėl teisei į privatų gyvenimą įtakos neturi.

Nagrinėdamas minėtąją bylą, EŽTT pripažino, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje postkomunistinių valstybių, žlugus Sovietų Sąjungai, buvo nustatyti apribojimai, siekiant tikrinti buvusių saugumo agentų arba asmenų, aktyviai dalyvavusių buvusių režimų veikloje, įsidarbinimą. EŽTT atkreipė dėmesį, kad tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos neigiamai vertindavo tokių aktų aiškumo ir proporcingumo stoką, pripažindamos tokias taisykles diskriminacija politinių pažiūrų pagrindu įsidarbinimo arba profesinės veiklos srityse⁴²⁷. Spręsdamas klausimą dėl minėto pobūdžio teisinio reguliavimo galimai diskriminuojančio pobūdžio, Europos Žmogaus Teisių Teismas pažymėjo, kad, vadovaujantis tarptautiniais teisės aktais bei Europos socialinių teisių komiteto (toliau – ir ESTK) pozicija, yra griežtai draudžiama diskriminacija įsidarbinant⁴²⁸.

Vadovaudamasis ESTK tyrimais, Europos Žmogaus Teisių Teismas nustatė, jog, skirtingai nei vakarų Europos valstybių teisės aktai (pvz., Vokietijos), tokių valstybių kaip Bulgarija, Čekija ir Latvija (t. y. nuo vadinamojo sovietinio režimo nukentėjusių valstybių) įstatymai, tam tikroms pareigoms dažnai nustato politinio pobūdžio reikalavimus (apribojimus). Kaip yra nurodęs ESTK bei patvirtinęs EŽTK, tokie politinio pobūdžio reikalavimai neprieštaraus Konvencijai, jei jie bus nustatyti ir „būdingi tik konkrečioms pareigoms ir proporcingi darbo reikalavimams“. Tokių kriterijų

⁴²⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00, 30 P.

⁴²⁸ *Ibid.*, 31 p. Taip pat Europos socialinės chartijos 1 straipsnio 2 dalies nuostata (pažodžiui perkelta į 1996 m. pataisytąją Chartiją): „Siekdamos užtikrinti, kad būtų veiksmingai įgyvendinta teisė į darbą, Šalys įsipareigoja: <...> 2) veiksmingai ginti darbuotojo teisę savo laisvai pasirinktu darbu užsidirbti pragyvenimą.“ Lietuvos atžvilgiu ji įsigaliojo 2001 m. rugpjūčio 1 d.

neatitiks apribojimais, kurie yra plačiai taikomi, pvz., visai valstybės tarnybai bei policijai, o ne konkrečioms pareigoms, funkcijoms ar užduotims (kaip buvo nustatyta vadovaujantis Latvijoje galiojusiais teisės aktais). Priemonės nėra diskriminacinės, jei jos taikomos asmeniui pagrįstai įtariant arba turint įrodymų, kad jis/ji vykdė prieš valstybės saugumą nukreiptą veiklą, ir priešingai – diskriminacijos pagrindu yra ir priemonės, kurių imtasi dėl priklausymo tam tikrai grupei ar bendruomenei⁴²⁹. Tačiau net šie teisės aktai, kurie pripažintini diskriminaciniais, galėtų, anot EŽTT, būti taikomi nepažeidžiant Konvencijos – jei taikydamos tokį įstatymą, valdžios institucijos tinkamai atsižvelgtų į proporcingumo principą⁴³⁰. Vadinasi, tai, ar valstybė pripažįstama pažeidusia EŽTK 14 straipsnį (taip pat – šio straipsnio kontekste – ir proporcingumo principą) priklauso ir nuo įstatymų leidėjo, ir nuo vykdomosios valdžios institucijų.

Aptariamoje byloje, vertindamas, ar nebuvo pažeistas Konvencijos 14 straipsnis, EŽTT pažymėjo, kad skirtingas elgesys diskriminuoja, jei jis nėra „objektyviai ir pagrįstai pateisintas“, t. y. jei juo nesiekama „teisėto tikslo“ arba jei „pritaikytos priemonės nėra proporcingos siekiamam tikslui“. Viena vertus, atsižvelgęs, *inter alia*, į Lietuvos patirtį sovietų valdymo, pasibaigusio nepriklausomybės paskelbimu 1990 metais, laikotarpiu, bei į tai, kad pareiškėjai neginčijo, jog KGB veikla prieštaravo LR Konstitucijoje ar Konvencijoje įtvirtintiems principams; taip pat į tai, kad Lietuva siekė atkurti save galinčią apginti demokratinę valstybę; kad tvarka, panaši į 1999 m. įstatyme nustatytąją, numatanti įsidarbinimo apribojimus buvusiems saugumo pareigūnams ar aktyviems buvusio režimo bendradarbiams, buvo įtvirtinta ir daugelyje Susitariančių Valstybių, kurios sėkmingai susikūrė po totalitarinio režimo žlugimo, EŽTT konstatavo, jog pareiškėjų įsidarbinimo galimybių apribojimu, kuris sąlygojo skirtingą nei su kitais asmenimis elgesį, buvo

⁴²⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00, 32 P.

⁴³⁰ *Ibid.*

siekama *teisėtų* nacionalinio saugumo, viešosios tvarkos, ekonominės šalies gerovės ir kitų asmenų teisių ir laisvių apsaugos *tikslų*⁴³¹.

Antra vertus, EŽTT įvertino, jog pareiškėjų įsidarbinimo galimybės buvo apribotos ne vien valstybės tarnyboje, tačiau ir įvairiose privataus sektoriaus srityse (anot teismo, darbuotojo lojalumo valstybei reikalavimas yra būdinga sąlyga, norint būti priimtam į valdžios institucijas, atsakingas už bendrojo intereso apsaugą, tačiau įsidarbinant privačiose įmonėse toks reikalavimas nėra įprastas): nepaisant privačios įmonės svarbos valstybės ekonominiams, politiniams ar saugumo interesams, valstybės nustatyti apribojimai asmeniui įsidarbinti privačioje įmonėje dėl lojalumo valstybei stokos Konvencijos požiūriu negali būti pateisinami taip pat kaip ir apribojimai būti priimtam į valstybės tarnybą. Vertindamas, ar skundžiamos priemonės buvo proporcingos, EŽTT atkreipė dėmesį į minimo įstatymo dviprasmiškumą, viena vertus, sprendžiant klausimą dėl pareiškėjų lojalumo stokos (arba dėl buvusios tarnybos KGB, arba tinkamai įrodytų faktų pagrindu) ir, antra vertus, dėl būtinybės taikyti įsidarbinimo apribojimus tam tikrose privataus sektoriaus srityse. Nors šiame įstatyme buvo nurodytos privataus sektoriaus veiklos sritys, kuriose pareiškėjai, kaip asmenys, kuriems trūksta lojalumo, negalėjo dirbti, konkretūs darbai, pareigos, funkcijos ar užduotys, kurių pareiškėjai negalėjo atlikti, išskyrus tai, kad negalėjo dirbti „advokatais“ ir „notarais“, nebuvo apibrėžtos. EŽTT vertinimu, buvo neįmanoma nustatyti priežastinio ryšio tarp pareigų ir draudimu eiti tas pareigas siekiamų tikslų, todėl tokia įstatymo formuluotė stokojo būtinų garantijų, užkertančių kelią diskriminacijai ir užtikrinančių tinkamą apribojimų taikymo teisminę kontrolę. EŽTT taip pat pažymėjo, jog sprendžiant klausimą dėl pritaikytų priemonių proporcingumo, reikšminga buvo ir aplinkybė, jog įstatymas buvo priimtas pavėluotai, t. y. praėjus beveik dešimt metų po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo. Įvertinęs minėtų

⁴³¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00, 54–55 P. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. gegužės 20 d. sprendimą byloje *Rekvényi v. Hungary*, [GC], pranešimo Nr. 25390/94, § 41, ECHR 1999-III.

aplinkybių visumą, EŽTT konstatavo, jog draudimas pareiškėjams įsidarbinti įvairiose privataus sektoriaus srityse yra neproporcinga priemonė net atsižvelgiant į draudimu siekiamų tikslų teisėtumą, todėl buvo pažeistas Konvencijos 14 straipsnis, šį straipsnį taikant kartu su 8 straipsniu⁴³². Nustatydamas Konvencijos 8 straipsnio pažeidimą, Teismas nurodė, kad draudimas užsiimti profesine veikla įvairiose privataus sektoriaus srityse iki 2009 metų pastebimai pažeidė pareiškėjų galimybę vystyti ir palaikyti santykius su išoriniu pasauliu, o tai apsunkino galimybę užsidirbti pragyvenimui taip neišvengiamai apribojant galimybę mėgautis privačiu gyvenimu. Atitinkamai, abiem pareiškėjams nustatyta 7.000 eurų dydžio kompensacija, skirta žalai atlyginti, bei po 5.000 eurų teisinėms išlaidoms ir kaštams padengti.

Jucys prieš Lietuvą. Šiame, 2008 metų sausio 8 dieną paskelbtame sprendime⁴³³, Europos Žmogaus Teisių Teismas nustatė Konvencijos 1-ojo Protokolo 1 straipsnio pažeidimą dėl teisės laisvai naudotis savo nuosavybe.

Vadinamojoje „*kailiukų byloje*“ buvo nustatyta, jog 1995 metais, įtarus pareiškėją bandant kontrabanda pervežti audinių kailiukus, jis buvo sulaikytas kertantis Lietuvos sieną, o kailiukai paimti kaip įrodymas baudžiamojoje byloje. Kaip gendančios prekės jie buvo parduoti aukcione už 882 173 litus, gautus pinigus pervedant į valstybės biudžetą. 1997 m. pareiškėjas baudžiamojoje byloje buvo išteisintas, nenustačius nusikaltimo sudėties. Kadangi baudžiamąją bylą nagrinėjęs teismas paimtų įrodymų klausimų nesprendė, pareiškėjas toliau kreipėsi į Lietuvos teismus, kad šis klausimas būtų išspręstas. Skunde Europos Žmogaus Teisių Teismui, vadovaudamasis Konvencijos 1 Protokolo 1 straipsniu, nurodė, jog dėl ilgos proceso trukmės patyrė didelių finansinių nuostolių. Pareiškėjas, *inter alia*, nurodė, kad iš jo paimti kailiukai realizuoti už mažesnę nei rinkos kainą bei kad ilgą laiką jis

⁴³² Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00, 57–62 P.

⁴³³ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje *Jucys prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 5457/03.

negalėjo naudotis savo nuosavybe, už prekes negalėjo gauti tinkamos kompensacijos.

Išnagrinėjęs bylą, Europos Žmogaus Teisių Teismas, be kita ko, konstatavo, kad nors kailiukų paėmimas ir realizavimas buvo nuosavybės atėmimas, jis buvo teisėtas ir atitiko Konvencijos 1 Protokolo 1 straipsnio 2 dalyje nurodytą „nuosavybės naudojimo kontrolės“ sampratą (tai buvo muitinės pareigūnų atliekamos importuojamų prekių kontrolės procedūros dalis⁴³⁴). Teismas nurodė, kad žala patiriama dėl bet kokio nuosavybės paėmimo, tačiau išteisintam dėl kontrabanda vežtų prekių savininkui turi būti suteikta teisė atgauti paimtas prekes (ar už aukcione parduotas prekes gautos pajamos).

Konvencijos 1 Protokolo 1 straipsnio 2 dalies pažeidimą Europos Žmogaus Teisių Teismas konstatavo nustatęs, jog pareiškėjui teko *neproporcingai* didelė našta, kurią, *inter alia*, pagrindžia šios aplinkybės: pirmiausia, ypač ilgai užsitęsęs procesas, t. y. ilgiau nei aštuonerius su puse metų, nors byla nelaikytina sudėtinga (nors esminiai faktai buvo nustatyti prieš tai vykusio baudžiamojo proceso prieš pareiškėją metu, tačiau teismai toliau keletą metų sprendė teisingumo ar tinkamo atsakovo nustatymo klausimus); antra, tam, kad atitiktų Konvencijos 1 Protokolo 1 straipsnio reikalavimus, dėl prekių paėmimo ar konfiskavimo realiai patirta žala neturi būti didesnė nei neišvengiama⁴³⁵, o šioje byloje po nepagrįsto baudžiamojo persekiojimo bei netekęs galimybės naudotis savo nuosavybe, kuri buvo skubiai realizuota kaip greitai gendančios prekės, pareiškėjas daugelį metų neturėjo galimybės naudotis pajamomis, gautomis realizavus šias prekes aukcione⁴³⁶; trečia, nebuvo nustatyta jokių duomenų, rodančių netinkamą pareiškėjo elgesį.

⁴³⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje *Jucys prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 5457/03, 34 P.

⁴³⁵ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje *Jucys prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 5457/03, 36 P. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. vasario 22 d. sprendimą byloje *Raimondo v. Italy*, pranešimo Nr. 12954/87, Serija A nr. 281-A, 33 P.

⁴³⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje *Jucys prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 5457/03, 38–39 P.

Taigi, nustačius, jog pareiškėjui „teko neproporcingai didelė našta“, buvo konstatuotas ir Konvencijos 1 Protokolo 1 straipsnio pažeidimas, pareiškėjui priteista 25 000 eurų patirtai turtinei ir neturtinei žalai atlyginti bei jo nurodyta suma bylinėjimosi kaštams ir išlaidoms padengti.

Paksas prieš Lietuvą. Europos Žmogaus Teisių Teismo didžioji kolegija, nagrinėdama bylą *Paksas prieš Lietuvą*⁴³⁷, *inter alia*, sprendė klausimą dėl Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsnio pažeidimo. Minėtoji nuostata skelbia, jog Protokolą pasirašančios šalys „įsipareigoja pagrįstais terminais organizuoti laisvus rinkimus, kai yra slapta balsuojama, kad sudarytų tokias sąlygas, kurios garantuotų žmonių nuomonės raiškos laisvę renkant įstatymų leidybos instituciją“. EŽTT vertinimu, Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsnis tokiu būdu įtvirtina „teisę į laisvus rinkimus“, numato „pagrindinį politinės demokratijos principą“ bei apima subjektinę teisę balsuoti ir būti renkamam, t. y. aktyviąją ir pasyviąją rinkimų teisę.

Kaip yra ne kartą pažymėjęs EŽTT, nors šios teisės yra svarbios, jos nėra absoliučios ir gali būti ribojamos. Pasitelkdamos joms suteiktą vertinimo laisvę (kurios ribos šioje srityje, anot EŽTT, yra plačios), valstybės, atsižvelgdamos į istorinio vystymosi ypatumus, kultūrų įvairovės, politinės minties skirtumus, t. y. savąją demokratijos viziją, šalies politinę raidą ir kitus svarbius veiksnius, privalo užtikrinti tik tiek, kad pasirinkti rinkimų įstatymai ir sistema sudarytų sąlygas, užtikrinančias „žmonių nuomonės raiškos laisvę renkant įstatymų leidybos institucijas“⁴³⁸. Anot Teismo, teisės būti renkamam atžvilgiu gali būti nustatomi griežtesni reikalavimai, nei teisės rinkti – aktyviosios rinkimų teisės atžvilgiu, tačiau ir pastaruoju atveju negali būti paneigiama teisės esmė, ar ji apribojama tiek, kad taptų neveiksminga;

⁴³⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 96 P.

⁴³⁸ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 96 P.; Europos Žmogaus Teisių Teismo 1987 m. kovo 2 d. sprendimas byloje *Mathieu-Mohrin ir Clerfayt prieš Belgiją*, pareiškimo Nr. 9267/81, 54 P.; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. kovo 16 d. Sprendimas byloje *Ždanoka prieš Latviją* [DK], pareiškimo Nr. 58278/00, 104, 115 P. ir kt.

suvaržymais turi būti siekiama teisėto tikslo, o priemonės, kurių imamasi, turi būti proporcingos⁴³⁹.

Nagrinėdamas bylą *Paksas prieš Lietuvą*, EŽTT, pirmiausia, pažymėjo, jog pareiškėją skundžiamame įstatyme bei KT nutarime Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsnio nustatyti apribojimai palietė tiesiogiai – iš jo, *inter alia*, buvo neterminuotai atimta teisė tapti kandidatu parlamento rinkimuose. Vertindamas ar šiuo apribojimu buvo siekiama teisėtų tikslų, EŽTT pirmiausia pažymėjo, jog Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsnyje nėra pateikiamas teisėtų tikslų sąrašas, kuriuo „būtų galima pagrįsti naudojimosi juo garantuojamomis teisėmis suvaržymus“, be to, nenurodyti ir „tikslai, išvardinti Konvencijos 8 ir 11 straipsniuose“, todėl tokiais tikslais laikyti tik siekiai, suderinami „su teisės viršenybės principu ir bendraisiais Konvencijos tikslais“⁴⁴⁰. Atsižvelgiant į bylos aplinkybes, apkaltos proceso tikslus ir kt., pripažinta, kad suvaržymai pareiškėjui buvo nustatyti siekiant išsaugoti demokratinę tvarką, o tai yra teisėtas tikslas Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsnio požiūriu⁴⁴¹.

Antra, vertindamas nustatyto apribojimo proporcingumą, EŽTT pažymėjo, jog rinkimų teisės ribojimai buvo galimi (galimybė taikyti rinkimų teisės apribojimus asmenims, šiurkščiai piktnaudžiavusiems valstybės tarnyba ar tiems, kurių „elgesys galėjo pakenkti teisės viršenybės principui ar demokratijos pagrindams“⁴⁴², neprieštarauja Konvencijos 1 Protokolo 3 straipsniui; minėtos aplinkybės buvo nustatytos Konstitucinio Teismo⁴⁴³, vėliau – apkaltos proceso, vykusio vadovaujantis baudžiamojo proceso

⁴³⁹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 96 P.

⁴⁴⁰ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 100 P.; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. kovo 16 d. Sprendimas byloje *Ždanoka prieš Latviją* [DK], pareiškimo Nr. 58278/00, 115 P. ir kt.

⁴⁴¹ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 100 P.; Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. kovo 16 d. Sprendimas byloje *Ždanoka prieš Latviją* [DK], pareiškimo Nr. 58278/00118.

⁴⁴² Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 101, 102 P.

⁴⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo mėn. 31 d. išvada. Pastarąja išvada Konstitucinis Teismas pripažino, jog pareiškėjas ir tuometinis Lietuvos Respublikos prezidentas R. Paksas šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir sulaužė konstitucinę priesaiką. Plačiau taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimą byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04, 27 P.

taisyklėmis bei teisingo teismo principais, metu; tarp draudimo pareiškėjui eiti renkamas pareigas ir jo elgesio bei situacijos buvo nustatyta aiški sąsaja). Tai yra, vertintina, jog tokiu būdu EŽTT pripažino, jog nustatyti ribojimai buvo *tinkami*.

Trečia, EŽTT, pripažindamas pareiškėjo padarytų pažeidimų rimtumą, atmetė Lietuvos Respublikos Vyriausybės argumentus, jog nagrinėjamu atveju netgi ir neterminuotas bei negrįžtamas teisės būti renkamam į parlamentą (taip pat eiti bet kokias kitas pareigas, kurioms užimti pagal Konstituciją būtina duoti priesaiką) atėmimas galėjo būti pateisinamas atsižvelgiant į vietos politinį kontekstą bei kitas svarbias individualios bylos aplinkybes, t. y. taikant valstybių nuožiūros laisvės doktriną. Teismas, tirdamas būtent ribojimo absoliutumo (ir, manytina, kartu tokio absoliutaus draudimo *būtinumo*) aspektą, esminiais veiksniais, lemiančiais jo neproporcingumą (kartu ir šios išvados nustatymo kriterijais), pripažino (a) draudimo neterminuotumą ir (b) galimybės peržiūrėti minėtą priemonę nebuvimą⁴⁴⁴.

Įdomu pastebėti, jog nors išvadą, kad pareiškėjui nustatytas apribojimas yra neproporcingas bei pažeidžia Konvencijos 1 protokolo 3 straipsnį, EŽTK priėmė būtent atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimu⁴⁴⁵, o vėliau – 2004 m. liepos 15 d. Seimo rinkimų

⁴⁴⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04108, 110 P. Pažymėtina, jog byloje *Ždanoka prieš Latviją* būtent galimybė periodiškai peržiūrėti panašų apribojimą nustatančią nuostatą, Latvijos Konstitucinio teismo pozicija, jog apribojimui turi būti nustatytas terminas, taip pat išvada, kad Latvijos parlamentas, nuolat peržiūradamas pastarąją nuostatą, turi turėti galimybę jos atsisakyti anksčiau laiko pripažintos itin svarbiomis EŽTT priimant priešingą sprendimą nei aptariamoje byloje (132–136 P.).

⁴⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. Minėtoje konstitucinės justicijos byloje LRKT tyrė, Seimo 2004 m. gegužės 4 d. priimto Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo papildymo 1-1 straipsniu ir 2 straipsnio papildymo įstatymą (Žin., 2004, Nr. 75-2568), kurio 2 straipsnio 1 dalimi Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 2 straipsnis (1996 m. rugsėjo 19 d. redakcija) buvo papildytas nauja 2 dalimi ir buvo nustatyta, kad Respublikos Prezidentu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą, jeigu nuo jo pašalinimo iš užimamų pareigų ar jo Seimo nario mandato panaikinimo praėjo mažiau kaip 5 metai, konstitucingumą. Išnagrinėjęs bylą LRKT *inter alia* konstatavo, jog minėtoji Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies nuostata nesiderina su Konstitucijos reikalavimu, kad toks asmuo niekada negali būti renkamas Respublikos Prezidentu, nes asmuo, kuris „buvo išrinktas Respublikos Prezidentu, davė Tautai Respublikos Prezidento priesaiką, po to ją sulaužė ir šitaip šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir už tai apkaltos proceso tvarka Seimo buvo pašalintas iš užimamų pareigų, pagal

įstatymo 2, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymu⁴⁴⁶ nustatyto draudimo būti renkamam į parlamentą *nuolatinį ir negrįžtamą* pobūdį, tačiau, kaip nurodė teismas, galutinei išvadai pagrįsti buvo reikšmingos ir tokios aplinkybės, kaip, pavyzdžiui, tai, jog nors Seimo rinkimų įstatyme draudimas buvo suformuluotas bendrais bruožais bei taikytinas „visiškai vienodai visiems asmenims, kurių situacija atitinka aiškiai apibrėžtus kriterijus“⁴⁴⁷, itin greitas (EŽTT įvardijamas kaip „stulbinantis“) įstatymų leidybos greitis (galimai „inspiruotas konkrečiau noro neleisti pareiškėjui kandidatuoti Prezidento rinkimuose, surengtuose po jo pašalinimo iš pareigų“⁴⁴⁸) bei tai, jog draudimas kandidatuoti taikytinas absoliučiai visoms pareigoms, kurioms užimti pagal Konstituciją reikia duoti priesaiką, kurios, nors netgi nebūtinai buvo tiesiogiai susijusios su Konvencijos 1 protokolo 3 straipsnyje įtvirtintos teisės įgyvendinimu, tačiau leido teismui spręsti apie itin didelį apribojimo mastą ir griežtumą.

Apibendrinant aptartas EŽTT bylas prieš Lietuvą, galima teigti: pirma, bylose prieš Lietuvą, kaip yra įprasta EŽTT praktikoje, Žmogaus Teisių Teismas vertina pareiškėjų elgesį bei ginčijamą valstybės institucijų elgesį galimai lėmusių aplinkybių visumą, *inter alia*, nacionalinės teisės suformuluotas elgesio taisyklės bei nacionalinę teisminę jų taikymo praktiką (žr. *Cudak* sprendimą; tiesa, nei pirma (pareiškėjų elgesys), nei antra (valstybės institucijų elgesys), išankstinės reikšmės nei pateisinant, nei pasmerkiant skundžiamą nacionalinių institucijų veiklą, neturi) bei viešojo valdymo institucijų diskrecijos ribas (ar jos galimai nebuvo pažeistos, ar valstybės institucijos veiksmais ar neveikimu buvo siekiama teisėtų tikslų), teisių pažeidimų trukmę ir kt.; antra, nustačius, jog buvo pažeistas

Konstituciją negali dar kartą prisiekti Tautai, nes visada kiltų ir niekada neišnyktų pagrįsta abejonė dėl jo vėl duodamos priesaikos tikrumo ir patikimumo, ar šio asmens vėl duodama priesaika Tautai nebus fiktyvi“.

⁴⁴⁶ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 2, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo (*Valstybės žinios*, 2004, Nr. 120-4430) 1 straipsnio 1 dalyje numatyta Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 2 straipsnį papildyti nauja 5 dalimi, įtvirtinančia, jog „Seimo nariu negali būti renkamasis asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą“.

⁴⁴⁷ Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą* [DK], pareiškimo Nr. 34932/04108, 111 P.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

proporcingumo principas, konstatuojamas ir pačios Konvencijos (tam tikros Konvencijos ar jos Protokolo nuostatų) pažeidimas; trečia, proporcingumo principo pažeidimo pripažinimas dažnai lemia žalos (turtinės ir neturtinės) atlyginimo bei bylinėjimosi kaštų ir išlaidų priteisimą. Taip pat pastebėtina, kad nėra vienareikšmio atsakymo į klausimą, kodėl EŽTT vienais atvejais pasirenka vertinti valstybės institucijų ar naštos (žalos) pareiškėjui proporcingumą, o kitais atvejais – ne. Atsakyti į šį klausimą ne visada galima ir pasitelkus pagrindinę taisyklę, jog proporcingumo principą vieniems Konvencijos straipsniams yra įprasta taikyti labiau nei kitiems. Kaip matyti iš EŽTT sprendimo *Cudak* byloje, Didžioji kolegija lemiamą sprendimą priėmė nustačiusi proporcingumo principo pažeidimą taikydama šį principą, kada vertino Konvencijos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo klausimą⁴⁴⁹. Tiesa, pastarąją praktiką, be abejo, galima pagrįsti pozicija, jog proporcingumo principas plėtoja teisėtumo principą, o reikalavimas laikytis šio principo teisinėje valstybėje yra visa apimantis.

Apibendrinant pažymėtina, jog proporcingumo principas *expressis verbis* nėra įtvirtintas Konvencijoje, o tik netiesiogiai išvedamas iš jos nuostatų. Tačiau kaip ir Europos Sąjungos teisėje, proporcingumo sampratos vystymąsi lemia būtent teismo, šiuo atveju EŽTT, praktika. Tačiau skirtingai nei ESTT praktikoje, taikant Konvenciją svarbesnis yra ne trijų kriterijų palaipsnis tyrimas, vadinamasis „vertikalusis proporcingumo testas“, o išsamus konkrečios teisės suvaržymo aplinkybių visumos įvertinimas (vadinamasis „horizontalusis proporcingumo testas“). Manytina, kad tokiam skirtumui didelę įtaką turi ir EŽTT pagarba valstybėse narėse egzistuojančiam skirtingam teisiniui reguliavimui, teisinėms tradicijoms. Šis skirtumas taipogi lemia ir tai, kad proporcingumo imperatyvo taikymas EŽTT

⁴⁴⁹ Tiesa, tokia praktika nėra visiškai neįprasta. Pvz., proporcingumo principo nesilaikymas buvo lemiamas kriterijus konstatuojant Konvencijos 5 straipsnio (Teisė į laisvę ir saugumą) pažeidimą bei pripažįstant asmens laisvės atėmimą neteisėtu, nors tokie veiksmai buvo atlikti esant minėtame Konvencijos straipsnyje nurodytoms sąlygoms, t.y. priešingu atveju vadovaujantis netgi Konvencijos nuostatomis būtų laikytini teisėtais. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. spalio 24 d. sprendimas byloje *Winterwerp v Netherlands*, pareiškimo Nr. 6301/73.

praktikoje yra mažiau prognozuotinas ir nuspėjamas nei ESTT priimamuose sprendimuose. EŽTK praktikoje akcentuojamas proporcingumo *stricto sensu* reikalavimas – „grynasis“ pusiausvyros elementas, pusiausvyros siekis tarp, pirma, privačių ir viešųjų interesų ir, antra, pasirinktų ribojančių (pagrindines žmogaus teises ir laisves) *poveikio priemonių* ir jomis siekiamų (visuomenei, valstybei naudingų) *tikslų*.

III skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO REIKŠMĖ LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINĖS TEISĖS KONSTITUCINIŲ PAGRINDŲ KONTEKSTE

Konstitucinė teisė, kurios branduolį sudaranti Konstitucija yra aukščiausia ir svarbiausia vietą nacionalinių teisės aktų hierarchijoje užimantis šaltinis visose be išimties teisinio reguliavimo srityse, daro įtaką kiekvienai teisės šakai. Konstitucija ne tik yra laikoma visų teisės šakų pamatu, pagrindu „atsirasti ir vystytis kitoms teisės šakoms“⁴⁵⁰. E. Kūris pažymi, kad konstitucinė teisė (kurios šaltiniai suvokiami kaip apimantys Konstituciją ir jai teisine galia prilygstančius Konstitucinio Teismo aktus, tačiau nei vieno teisės akto, galinčio tapti konstitucinės patikros objektu) šiandien traktuojama kaip aukščiausioji teisė, griežtai atskirta nuo ordinarinės teisės⁴⁵¹. Atitinkamai, konstituciniai principai, kaip visas konstitucinės teisės, suvokiamos ne kaip teisės šaka greta kitų, o kaip jas „dengiančios“ teisės – „*kaip teisinio reguliavimo sritį virš visų teisės šakų*“⁴⁵² – pagrindai, *inter alia*, įsiterpia į administracinės teisės sistemą ir ją formuoja, kreipia, orientuoja⁴⁵³.

⁴⁵⁰ VANSEVIČIUS S. *Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 92–110.

⁴⁵¹ KŪRIS E. Konstitucinės justicijos proceso teisės klausimu: *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 7.

⁴⁵² *Ibid.*, p. 8–9. Taip pat žr. KŪRIS E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: Konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga. Vilnius, 2008. KŪRIS E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma: *Teisės problemos*, 2003, Nr. 3(41), p. 8.

⁴⁵³ KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 33.

Konstitucinės ir administracinės teisės ryšio santykinai didesnę tamprumą (nei su kitomis ordinarinės teisės šakomis) iš dalies lemia ir *bendras objektas* („plačiausia prasme išreiškiamas kaip viešieji visuomenės ir valstybės interesai (gėriai), abiem teisės šakoms taikomas bendras valstybinės teisės terminas, Konstitucijos nuostatų plėtojimas vykdomosios valdžios santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose, Konstitucinio teismo jurisprudencijos tiesioginė įtaka viešosios administracijos leidžiamiems teisės aktams, ribotas valstybės vykdomosios valdžios savarankiškumas (formalieji požymiai, rodantys, kad „administracinės teisės realus pagrindas yra galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija“) ⁴⁵⁴.

Be to, konstitucinės ir administracinės teisės ryšys dar daugiau aiškumo įgyja pradėjus nagrinėti skirtingus administracinės teisės suvokimo modelius, o ypač – Lietuvoje vis plačiau įsigalintį administracinės teisės, kaip konkretizuotos konstitucijos, suvokimą. Administracinės teisės, kaip *konkretizuotos (sukonkretintos) konstitucijos*, sampratą Lietuvos viešajai teisei pirmasis pasiūlė taikyti E. Šileikis ⁴⁵⁵. Vadovaujantis jo išskiriama materialiąja konstitucinės teisės samprata ⁴⁵⁶, konstitucinė teisė turi būti apibrėžiama kaip „*prigimtinės teisės, ją iš dalies aprašančios Konstitucijos ir jos nuostatos „galutinai ir neskundžiamai“ interpretuojančio Konstitucinio Teismo aktų įtvirtinamų esminių fundamentaliųjų bendrojo valstybinio būvio visuomeninės ir valstybinės sferų principų ir normų sistema*“ ⁴⁵⁷. Tokiu būdu konstitucinė teisė apima Konstitucijoje įtvirtintas normas ir principus bei juos aiškinančius (plėtojančius) Konstitucinio Teismo nutarimus. Tai, kas lieka už tokiu būdu apibrėžiamos konstitucinės teisės ribos, t. y. „įstatymai ir valdymo norminiai aktai, kuriais reglamentuojami *viešieji neesminiai* bendrojo valstybinio būvio santykiai“, E. Šileikio žodžiais, „sudaro valstybinę

⁴⁵⁴ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 106–107.

⁴⁵⁵ ŠILEIKIS E. Administracinė teisė kaip konkretizuota Konstitucija. Respublikinės mokslinės konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 26 d., pranešimas.

⁴⁵⁶ Plačiau apie konstitucinės teisės sampratas žr. ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005, p. 72–81. ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 17.

⁴⁵⁷ ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005, p. 78.

administracinę teisę, tarsi *formaliai konkretizuotą konstituciją*⁴⁵⁸. Atkreiptinas dėmesys, kad, kaip pažymi autorius, vadovaujantis šiuo apibrėžimu, administracinei teisei priskiriami netgi tie principai ir normos, kurie, vadovaujantis formaliąja konstitucinės teisės samprata⁴⁵⁹, priklausytų pačiai konstitucinės teisės kategorijai, t. y. tai, „ką sukuria ir keičia įstatymų leidėjas, konkretizuodamas blanketines ar kitas Konstitucijos nuostatas viešojo bendrojo valstybinio būvio sutvirtinimo (institucionalizavimo) ar administravimo srityje“⁴⁶⁰.

A. Andruškevičius išskiria du teorinius administracinės teisės modelius: „*sąlyginio apibrėžtumo*“ *administracinę teisę* ir *administracinę teisę – sukonkretintą konstituciją*⁴⁶¹. Vadovaujantis pirmuoju požiūriu, administracinės teisės reguliuojamų santykių ir šaltinių sistemos apimtis yra sunkiai apibrėžiama, todėl jos autonomijai nustatyti išskiriami šie hipotetiniai požymiai: (1) valstybės vykdomoji valdžia kaip viena iš santykio šalių; (2) teisinio santykio dalyviams suteikti įgaliojimai viešojo valdymo ir vidaus administravimo srityse; (3) santykio dalyvių organizacinis arba administracinis pavaldumo ryšys; (4) atliekamų funkcijų viešumas; (5) tiesioginis administracinis poveikis teisės subjektui. Autoriaus teigimu, nesant šių požymių, „konstitucinė teisė, pretenduodama į fundamentaliosios teisės statusą, tuo pačiu pretenduotų į beveik neribotą šaltinių kiekį: iš esmės visi įstatymai, konkretizuojantys Konstitucijos normas, yra jos šaltiniai“⁴⁶². Su tokia mokslinė pozicija galima sutikti, jei laikomasi platesnio konstitucinės teisės supratimo, pagal kurį konstitucinės teisės šaltiniais yra ne tik pati Konstitucija ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija (siaurasis supratimas)⁴⁶³, bet ir tam tikri įstatymai.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 79.

⁴⁵⁹ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 102–106.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 102.

⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 104–105.

⁴⁶² Atkreiptinas dėmesys, jog E. Šileikis, skirtingai nei A. Andruškevičius, kvestionuoja ne vien paprastųjų, bet ir konstitucinių įstatymų besąlygiško priskyrimo konstitucinei teisei pagrįstumą (žr. ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005. p. 77).

⁴⁶³ KŪRIS E. Konstitucinės justicijos proceso teisės klausimu: Teisė, 2011, Nr. 78, p. 7–8.

A. Andruškevičiaus, vadovaujantis administracinės teisės, kaip „sukonkretintos konstitucijos“ suvokimu⁴⁶⁴, „administracinė teisė prasideda iš esmės ties Konstituciją konkretinančių (paprastųjų)⁴⁶⁵ įstatymų riba“, jei, vadovaujantis anksčiau nurodytais požymiais, šie įstatymai nėra priskirtini kitai teisės sričiai.

Būtent konstitucinio reguliavimo viršenybė bei konstitucinės ir administracinės teisės bendrumas, manytina, ir lemia Konstitucijos ir Konstitucinio Teismo teisminės praktikos daromą įtaką administracinei teisei, o pirmiausia – bendrųjų konstitucinių principų, kildinamų iš Konstitucijos normų bei vystomų Konstitucinio Teismo, įtaką administracinės teisės kūrimui, aiškinimui ir taikymui. Todėl visiškai pagrįsti yra nusakantys teiginiai, jog administracinės teisės principų terminas yra sąlygiškas, administracinės teisės principai yra determinuoti Konstitucijos, o „administracinės teisės kūrimas ir jos normų taikymas yra grindžiamas ne kokiais nors „savarankiškais“, o bendraisiais teisės principais“⁴⁶⁶. Atsižvelgiant į tai, toliau darbe analizuotinas konstitucinis proporcingumas ir jo reikšmė administracinei teisei.

⁴⁶⁴ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 73. Beje, autorius čia pat pažymi, jog gali būti formuluojami ir specifiniai, administracinei teisei artimesni principai, tokie kaip, pavyzdžiui, *gero viešojo administravimo taisyklė* (nors ir jos sudėtinės dalys, tokios, kaip *atsakingo valdymo nuostata*, taip pat kildinamos iš konstitucinio teisinės valstybės siekio principo bei Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies normos, skelbiančios, jog „*Valstybės įstaigos tarnauja žmonėms*“). Plačiau apie principus skaitykite p. 73–86.

⁴⁶⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

⁴⁶⁶ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: Registrų centras, 2008, p. 73. Beje, autorius čia pat pažymi, jog gali būti formuluojami ir specifiniai, administracinei teisei artimesni principai, tokie kaip, pavyzdžiui, *gero viešojo administravimo taisyklė* (nors ir jos sudėtinės dalys, tokios, kaip *atsakingo valdymo nuostata*, taip pat kildinamos iš konstitucinio teisinės valstybės siekio principo bei Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies normos, skelbiančios, jog „*Valstybės įstaigos tarnauja žmonėms*“). Plačiau apie principus skaitykite p. 73–86.

1. Proporcingumo principo samprata (refleksija) Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatose

Konstitucinis proporcingumas, gan plačiai Konstitucinio Teismo praktikoje išvystytas principas, aiškinamas kaip reikalavimas užtikrinti pusiausvyrą tarp asmens ir visuomenės interesų⁴⁶⁷, taip pat kaip reikalavimas, kad nustatytos teisinės (įstatyme numatytos) priemonės būtų *būtinės* demokratinėje visuomenėje ir *tinkamos* siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyrą), nevaržytų asmens teisių labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jeigu šios teisinės priemonės yra susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos būtų proporcingos padarytam teisės pažeidimui⁴⁶⁸.

Tokiu būdu konstitucinėje teisėje ne tik išskiriamos dvi pagrindinės principo taikymo sritys: 1) teisiniu reglamentavimu (pradedant Konstitucija, baigiant visais kitais teisės aktais) nustatomu *ribojimu siekiamo tikslo* ir *priemonių* šiam tikslui pasiekti bei 2) *teisės pažeidimų* ir *sankcijų* pusiausvyros užtikrinimo, bet ir pripažįstami trys pagrindiniai principo elementai. Reikalavimai, neatitinkantys proporcingumo imperatyvo, laikytini antikonstituciniais⁴⁶⁹.

E. Kūris pažymi, kad proporcingumo principas yra doktrinoje (laipsniškai atskleidžiant principo turinį) suformuluotas išvestinis konstitucinis principas⁴⁷⁰. Proporcingumas, išvedamas iš konstitucinio teisinės valstybės principo (Konstitucijos preambulėje įtvirtinto teisinės

⁴⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

⁴⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 7-254.

⁴⁶⁹ ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005, p. 202.

⁴⁷⁰ KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 32–55. KŪRIS E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje, Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje: [Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga, Neringa, 2001 birželio 11–12 d., Vilnius, 2002, p. 8–132. KŪRIS E. Konstitucijos dvasia: *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30(22), p. 16–31.

valstybės siekio)⁴⁷¹, kaip ir pastarasis principas, Konstitucijos normose *expressis verbis* nėra įtvirtintas, tačiau šis teisinės valstybės elementas, kartu su kitu – teisėtumo – kriterijumi, implicitiškai ir savarankiškai išreiškiami ne tik jau aptartuose teisinės valstybės principą formuojančiose Konstitucijos nuostatose, pirmiausia, per Konstitucijos 18 straipsnyje įtvirtintą prigimtinių žmogaus teisių ir laisvių neatimamumo principą, bei per kituose straipsniuose numatytas Konstitucijos užtikrinamų teisių teisėto ribojimo galimybes (įstatymais, kitais teisės aktais, teismo sprendimais):

1. Konstitucijos 23 straipsnio 3 dalį, kurioje numatyta išimtis iš šio straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinto nuosavybės neliečiamumo imperatyvo: „Nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama“;

2. Konstitucijos 24 straipsnio 2 dalį, kurioje numatyta galimybė apriboti šio straipsnio 1 dalyje įtvirtintą žmogaus būsto neliečiamumo reikalavimą⁴⁷²;

3. Konstitucijos 25 straipsnio⁴⁷³, 26 straipsnio⁴⁷⁴, 32 straipsnio 1 ir 2 dalies⁴⁷⁵, 36 straipsnio⁴⁷⁶ nuostatas, – tai yra, iš esmės kiekvienu atveju, kai

⁴⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708; 186 P. Taip pat žr. BAUBLYS L., et al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Leidykla MES, 2010, p. 192–193.

⁴⁷² Konstitucijos 24 straipsnis: Žmogaus būstas neliečiamas (1 dalis). Be gyventojų sutikimo įeiti į būstą neleidžiama kitaip, kaip tik teismo sprendimu arba įstatymo nustatyta tvarka tada, kai reikia garantuoti viešąją tvarką, sulaikyti nusikaltėlių, gelbėti žmogaus gyvybę, sveikatą ar turtą (2 dalis).

⁴⁷³ LR Konstitucijos 25 straipsnis: Žmogus turi teisę turėti savo įsitikinimus ir juos laisvai reikšti (1 dalis). Žmogui neturi būti kliudoma ieškoti, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas (2 dalis). Laisvė reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu, jei tai būtina apsaugoti žmogaus sveikatai, garbei ir orumui, privačiam gyvenimui, dorovei ar ginti konstitucinei santvarkai (3 dalis). Laisvė reikšti įsitikinimus ir skleisti informaciją nesuderinama su nusikalstamais veiksmais – tautinės, rasinės, religinės ar socialinės neapykantos, prievartos bei diskriminacijos kurstymu, šmeižtu ir dezinformacija (4 dalis). Pilietis turi teisę įstatymo nustatyta tvarka gauti valstybės įstaigų turimą informaciją apie jį (5 dalis).

⁴⁷⁴ LR Konstitucijos 26 straipsnis: Minties, tikėjimo ir sąžinės laisvė yra nevaržoma (1 dalis). Kiekvienas žmogus turi teisę laisvai pasirinkti bet kurią religiją arba tikėjimą ir vienas ar su kitais, privačiai ar viešai ją išpažinti, atlikinėti religines apeigas, praktikuoti tikėjimą ir mokyti jo (2 dalis). Niekas negali kito asmens versti nei būti verčiamas pasirinkti ar išpažinti kurią nors religiją arba tikėjimą (3 dalis). Žmogaus laisvė išpažinti ir skleisti religiją arba tikėjimą negali būti apribota kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai būtina garantuoti visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ir dorovę, taip pat kitas asmens pagrindines teises ir laisves (4 dalis). Tėvai ir globėjai nevaržomi rūpinasi vaikų ir globotinių religiniu ir doroviniu auklėjimu pagal savo įsitikinimus (5 dalis).

⁴⁷⁵ Vadovaujantis LR Konstitucijos 32 straipsnio 1 dalimi, „Pilietis gali laisvai kilnotis ir pasirinkti gyvenamąją vietą Lietuvoje, gali laisvai išvykti iš Lietuvos“. 32 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, jog:

Konstitucijoje įtvirtinamos vadinamosios sąlyginės konstitucinės žmogaus teisės, o kartu blanketinėje normoje numatoma galimybė išimtiniais (nurodytais) atvejais jas apriboti ir kt.

4. Atitinkamai, proporcingumo principas taikytinas ir, pavyzdžiui, pagal 123 straipsnio 4 dalį⁴⁷⁷, ribojant 119 straipsnio 1 dalyje nustatytą savivaldos teisę, 51 straipsnio⁴⁷⁸ 1 dalyje įtvirtintai teisei streikuoti, kurios apribojimus, įgyvendinimo sąlygas ir tvarką, pagal šio straipsnio 2 dalį, „nustato įstatymas“.

Proporcingumo (pusiausvyros) reikalavimas konstitucinėje teisėje ir doktrinoje eina greta ir kokybiškai papildo kitą teisinės valstybės elementą – teisėtumo kriterijų: draudžiama pažeisti, apriboti žmonių teises ir laisves, išskyrus atvejus, kada tai daroma, pirma, įstatymu (teisėtumo principas), ir antra, viešiesiems interesams apginti (proporcingumo principas siaurąja prasme). Konstitucijos normos, viena vertus, saugo pagrindines asmenų teises ir laisves (nuosavybės teisę, saviraiškos, minties, tikėjimo ir sąžinės laisvę, teisę į taikius susirinkimus ir kt.), kita vertus, numato galimybę jas riboti bei kartu nustato pagrindines tokių apribojimų taikymo sąlygas – tai gali būti daroma tik įstatymu (teisėtumo reikalavimas), ir antra, tik tiek, kiek tai būtina viešųjų interesų apsaugos tikslais (proporcingumo reikalavimas).

Kaip bus matyti iš vėlesnės Konstitucinio Teismo praktikos, šie reikalavimai iš pradžių ir sudarys teisinės valstybės principo branduolį bei palaipsniui užtikrins proporcingumo kriterijaus vietą kartu su pagrindiniais

„Šios teisės negali būti varžomos kitaip, kaip tik įstatymu ir jeigu tai būtina valstybės saugumui, žmonių sveikatai apsaugoti, taip pat vykdant teisingumą.“

⁴⁷⁶ LR Konstitucijos 36 straipsnis: Negalima drausti ar trukdyti piliečiams rinktis be ginklo į taikius susirinkimus (1 dalis). Ši teisė negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai reikia apsaugoti valstybės ar visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ar dorovę arba kitų asmenų teises ir laisves (2 dalis).

⁴⁷⁷ LR Konstitucijos 123 straipsnio 4 dalis: Įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą. (Kaip galimybė riboti savivaldos teisę, numatytos LR Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje: Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas).

⁴⁷⁸ LR Konstitucijos 51 straipsnis: Darbuotojai, gindami savo ekonominius ir socialinius interesus, turi teisę streikuoti (1 dalis). Šios teisės apribojimus, įgyvendinimo sąlygas ir tvarką nustato įstatymas (2 dalis).

konstitucinės teisės principais – kaip vienam iš Konstitucinio teisinės valstybės principo sudėtinių elementų.

2. Proporcingumo principo genezė konstitucinėje jurisprudencijoje

Tiriant proporcingumo reikšmę Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje visgi pastebėtina, kad teisinės valstybės kategorija Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje buvo minima⁴⁷⁹, aiškinama⁴⁸⁰ jau ankstyvojoje šio teismo praktikoje (1993–1994 m.), vėliau gan intensyviai vystomas ir *teisinės valstybės principas*⁴⁸¹, tačiau proporcingumo imperatyvą (kaip teisingumo elementą) Konstitucinis teismas su teisinės valstybės principu pirmą kartą susiejo tik 2000 metais⁴⁸².

Matyti, jog nuo 1996 metų iki 2000 metų pabaigos⁴⁸³, pirma, šie du konstituciniai principai buvo vystomi savarankiškai, ir, antra, proporcingumo kriterijus buvo taikomas ir aiškinamas *ne kaip nacionalinis konstitucinis principas*, o kaip tarptautinėje teisėje pripažįstamas bendrasis principas, kildinamas iš EŽTK ar ją papildančių protokolų normų. Principą Konstitucinis Teismas taikė tokiu būdu, koks yra pripažintas EŽTT praktikoje, jo išsamiau neanalizuodamas, bei aiškino kaip reikalavimą, pagal kurį *vertintinas tikslas, kurio siekiama*, bei tai, ar [pasirinkta] *poveikio priemonė*⁴⁸⁴ šį tikslą atitinka (principas *siaurąja prasme*). Pavyzdžiui, tokiu būdu Konstitucinio Teismo praktikoje buvo suformuota nacionalinė

⁴⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 70-1320.

⁴⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 7-116.

⁴⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 42-1345, atitaisymas – *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 43; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 17-419.

⁴⁸² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318.

⁴⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 36-915; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 15-314; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 23-666 ir kt.

⁴⁸⁴ Šiuo atveju ginčijamas banko valdymo subjektų veiklos sustabdymas ir banko valdymo perdavimas laikinajam administratoriui, t.y. juridinio asmens (banko) teisių valdyti jam priklausantį turtą apribojimas, ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos suvaržymas.

nuosavybės teisių ribojimo taisyklė (nustatanti, kad ribojant nuosavybės teises reikalaujama griežtai laikytis proporcingumo principo (nors šio principo ir neapibrėžianti), o ribojimus galima nustatyti tik įstatymais), kuria vėliau, nagrinėdami su nuosavybės teisių ribojimu susijusias bylas, pradėjo vadovautis ir kiti Lietuvos teismai⁴⁸⁵.

Konstitucinis Teismas pirmą kartą dėmesį į proporcingumo principą atkreipė 1996 metų balandžio 18 dienos nutarime, aiškindamas Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintą nuosavybės neliečiamumo principą. Šiame nutarime Teismas, atsakydamas į keliamą klausimą, susijusį su galimybėmis riboti nuosavybės teisę⁴⁸⁶, pažymėjo, jog „tiek Žmogaus teisių doktrina, tiek ja besiremianti demokratinė valstybių teisė pripažįsta tam tikrą galimybę riboti nuosavybės teises, kaip ir kai kurias kitas pagrindines žmogaus teises“⁴⁸⁷. Konstitucinis Teismas taip pat nurodė, jog esminė nuostata, kurios turi būti laikomasi nustatant apribojimus žmogaus teisėms, yra tai, jog „negalima apribojimais pažeisti kokios nors pagrindinės žmogaus teisės turinio esmės. Jeigu teisė taip apribojama, kad jos įgyvendinti pasidaro neįmanoma, jeigu teisė suvaržoma peržengiant protingai suvokiamas ribas arba neužtikrinamas jos teisinis gynimas, tai tokiu atveju būtų pagrindo teigti, jog pažeidžiama pati teisės esmė, o tai tolygu šios teisės neigimui.“

⁴⁸⁵ 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarime suformuluotomis taisyklėmis vėliau vadovavosi LVAT, AT. Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė kolegija 2002 m. rugsėjo 27 d. sprendime administracinėje byloje Nr. I⁷-17/2002 (Dėl Pataisos darbų įstaigų vidaus tvarkos taisyklių 146 punkto teisėtumo) nurodė: „Vertinant šią Konstitucinio Teismo poziciją nuosavybės teisių ribojimo galimybių ir tokio ribojimo teisinio mechanizmo aspektais, galima konstatuoti, jog reikalaujama griežtai laikytis proporcingumo, o ribojimus nustatyti tik įstatymais.“ Lietuvos Aukščiausiasis Teismas Konstitucinio Teismo sprendime suformuluotą taisyklę interpretavo dar plačiau. Šio teismo 2007 m. liepos 13 d. priimtoje nutartyje civilinėje byloje Nr. 3K-3-315/2007 nurodyta, jog: „pagal Konstituciją nuosavybės teisės ribojimas nėra negalimas, tačiau visais atvejais turi būti laikomasi šių sąlygų: nuosavybės teisė ribojama tik remiantis įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes ir (arba) konstituciškai svarbius tikslus; yra laikomasi *proporcingumo principo*, pagal kurį įstatymuose nustatytos priemonės turi atitikti siekiamus visuomenei būtinus ir konstituciškai pagrįstus tikslus“. Taigi LAT šioje nutartyje proporcingumo principą aiškindamas kaip reikalavimą (a) įstatymuose nustatytoms priemonėms atitikti (b) tikslus, kurie yra būtini visuomenei ir konstituciškai pagrįsti.

⁴⁸⁶ Minimose byloje buvo keliamas klausimas dėl Komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių, 45 straipsnio nuostatos „banko bankroto bylą teismas iškelia pagal Lietuvos banko pareiškimą dėl banko nemokumo“ atitikties Konstitucijos 23 straipsnio pirmajai bei antrajai dalims ir 46 straipsnio pirmajai daliai.

⁴⁸⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d. nutarimas Dėl Komercinių bankų įstatymo. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 36-915.

Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad iš Europos žmogaus teisių komisijos ir EŽTT praktikos⁴⁸⁸ taikant Konvenciją matyti, jog, pirma, vadovaujantis Konvencijos 1 protokolo 1 straipsnio 2 dalies nuostata, įstatymai, kuriais, valstybės manymu, būtina visuomenės interesais kontroliuoti naudojimąsi nuosavybe, nepažeidžia šio Konvencijos straipsnio; antra, šia nuostata išreiškiamas „gerai žinomas teisės principas, kurį pripažįsta visos Konvencijos šalys: įstatymų leidėjai turi teisę nustatyti taisykles, ribojančias nuosavybės savininkų galimybes visuomenės interesais“⁴⁸⁹; bei, trečia, valstybių taikomas priemonės Teismas kontroliuoja remdamasis *proportioningumo* reikalavimu.

Apibendrinamas anksčiau padarytus pastebėjimus, Konstitucinis Teismas konstatavo, jog Konstitucijoje įtvirtintas privačios nuosavybės gynimas iš esmės yra tolygus tarptautinės teisės nuosavybės gynimo sampratai. Minimoje byloje vertindamas LR komercinių bankų įstatymo nuostatų⁴⁹⁰, reglamentuojančių poveikio priemonių taikymą komerciniams bankams, atitiktį Konstitucijos 23 straipsnio 1⁴⁹¹ ir 2⁴⁹² dalies bei ir 46 straipsnio 1 dalies⁴⁹³ nuostatomis (atitinkamai įtvirtinančioms konstitucinį

⁴⁸⁸ MACDONALD R. St. J., MATSCHER F. and PETZOLD H. (Ed.) *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff, 1993, p. 526.

⁴⁸⁹ 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimas Dėl Komercinių bankų įstatymo. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 36-915.

⁴⁹⁰ T. y., LR komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių atitikimu Konstitucijai. 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punktas: „Lietuvos bankas, norėdamas apsaugoti indėlininkų interesus, užtikrinti banko ir bankų sistemos saugumą, patikimumą ir stabilumą, turi teisę taikyti bankams šias poveikio priemones: [...] sustabdyti banko tarybos įgaliojimus, nušalinti banko valdybą, administracijos vadovą ir paskirti banko laikinąjį administratorių.“

39 straipsnis: „banko tarybos įgaliojimai sustabdomi, banko valdyba bei administracijos vadovas nušalinami ir skiriamas laikinasis administratorius, jeigu iškyla grėsmė patikimui ir stabiliai banko veiklai, bet yra reali galimybė pataisyti padėtį sustabdžius banko tarybos įgaliojimus ir nušalinus nuo banko valdymo banko valdybą ir administracijos vadovą. Laikinas administratorius skiriamas laikotarpiui iki vienerių metų“.

40 straipsnio 1 ir 2 dalys: „Laikinas administratorius – tai banko tarybos įgaliojimų sustabdymo ir banko valdybos bei administracijos vadovo nušalinimo laikotarpiui Lietuvos banko skiriamas banko valdytojas. Nuo laikinojo administratoriaus paskyrimo dienos visi banko tarybos, valdybos ir administracijos vadovo įgaliojimai pereina laikinajam administratoriui, o jų po šio paskyrimo priimti sprendimai yra neteisėti ir nevykdytini“.

⁴⁹¹ Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis: „Nuosavybė neliečiama“.

⁴⁹² Konstitucijos 23 straipsnio 2 dalis: „Nuosavybės teises saugo įstatymai“.

⁴⁹³ Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis: „Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva“.

privačios nuosavybės neliečiamumo principą⁴⁹⁴, o kartu – ir nuosavybės teisės instituto pamatinę taisyklę, jog subjektinės nuosavybės teisės reguliuojamos ir ginamos įstatymų⁴⁹⁵, bei asmens ūkinės laisvės ir iniciatyvos principą⁴⁹⁶), Teismas pasitelkė būtent proporcingumo principą, jį aiškindamas kaip reikalavimą, pagal kurį *vertintinas tikslas, kurio siekiama*, bei tai, ar [pasirinkta] *poveikio priemonė*⁴⁹⁷ *šį tikslą atitinka*.

Manytina, jog minėtasis Konstitucinio Teismo nutarimas analizuojamai temai aktualus šiais aspektais: pirma, tai pirmasis atvejis, kada Konstitucinis Teismas savo praktikoje taikė proporcingumo principą; antra, proporcingumo principas buvo taikomas vadovaujantis EŽTT pavyzdžiu taikant Konvenciją; trečia, skirtingai nei vėlesnėje (taigi ir dabartinėje) Konstitucinio Teismo praktikoje, šiame sprendime proporcingumo principas buvo taikomas kaip savarankiškas kriterijus teisės normų (ar teisinio poveikio priemonių) teisėtumui vertinti – *sui generis* principas – ir nebuvo siejamas su teisinės valstybės principu⁴⁹⁸.

Pažymėtina, kad Konvencijos normų taikymas ir EŽTT jurisprudencijos perkėlimas į Konstitucinio Teismo praktiką, analizuojant LR Konstitucijos nuostatas, buvo loginis, o ne mechaninis ar pažodinis

⁴⁹⁴ Kaip pažymima ir 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarime (Dėl Komercinių bankų įstatymo, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 36-915.) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1993 m. gruodžio 13 d. nutarime konstatavo: „Nuosavybės neliečiamumas reiškia savininko, kaip subjektinių teisių į turtą turėtojo, teisę reikalauti, kad kiti asmenys nepažeistų jo teisių, taip pat valstybės pareigą ginti ir saugoti nuosavybę nuo neteisėto kėsینimosi į ją“ (*Valstybės žinios*, 1993, Nr. 70-1320).

⁴⁹⁵ 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimas Dėl Komercinių bankų įstatymo, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 36-915; Konstitucinis Teismas šiame nutarime subjektinę nuosavybės teisę apibūdino kaip „įstatymų saugomą savininko galimybę valdyti jam priklausančią turtą, juo naudotis ir disponuoti savo nuožiūra ir interesais, bet neperžengiant įstatymų nustatytą ribą, nevaržant kitų asmenų teisių ir laisvių.“

⁴⁹⁶ 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarime Teismas nurodė, jog, pirma, „asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus“, ir, antra, ši laisvė nėra absoliuti, ir yra „priskiriama prie viešųjų laisvių, kurias įgyvendinant paliečiami visuomenės interesai, ir todėl jos paprastai labiau reglamentuojamos už asmens laisves.“

⁴⁹⁷ Šiuo atveju ginčijama poveikio priemonė buvo banko valdymo organų veiklos sustabdymas ir banko valdymo perdavimas laikinajam administratoriui, t.y., juridinio asmens (banko) teisių valdyti jam priklausančią turtą apribojimas, ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos suvaržymas.

⁴⁹⁸ Iš 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimo sudėtinga spręsti, ar Konstitucinis Teismas proporcingumo principą laikė nacionaliniu konstituciniu principu ar tarptautinėje teisėje pripažįstamu, ir todėl užtikrinant EŽTK saugomas teises ir pagrindines laisves, taikytinu bendruoju principu.

procesas⁴⁹⁹. 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarime, aiškinant Konstitucijos nuostatą ir tai, kaip ši norma turėtų būti taikoma, pasitelkta EŽTT išreikšta pozicija taikant Konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnį⁵⁰⁰, kuriame numatyta, koku būdu ir kokias atvejis nuosavybės teisė gali būti ribojama (1 straipsnis 2 dalis). Konvencijos normoje įtvirtinta teisė atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos garantuojamą teisę į privačios nuosavybės neliečiamumą. Nacionalinės nuostatos konstitucingumui įvertinti buvo vadovaujamas net keturiais kriterijais: pačios Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis, Konvencijos nuostatomis, Konvencijos nuostatomis paremta Konstitucijos interpretacija bei EŽTT, kaip „gyvosios teisės“ kūrėjo pozicija, įtvirtinta šio teismo sprendimuose. Todėl galima teigti, jog proporcingumo kriterijus Konstitucinio Teismo nutarime pirmą kartą buvo taikytas ne kaip nacionalinis konstitucinis principas, kildinamas iš kurios nors LR Konstitucijos normos, o kaip tarptautiniu lygmeniu pripažįstamas principas, kildinamas iš EŽTK, tiksliau – ją papildančių protokolų⁵⁰¹, normų. Proporcingumo principą Konstitucinis Teismas siekė taikyti ir aiškinti tokiu būdu, koks yra pripažintas EŽTT praktikoje, nors ir tai darė principo neanalizuodamas, nenustatinėdamas jo sudėtinių elementų.

Ankstyvojoje Konstitucinio Teismo praktikoje proporcingumo principas, vadovaujantis EŽTT praktika, buvo aiškinamas kaip reikalavimas, numatantis, jog valstybės (nacionalinėje teisėje) nustatytų apribojimų pobūdis turi atitikti tikslus, kuriais jie daromi⁵⁰². Iš vėlesnės Konstitucinio Teismo praktikos matyti, kad palaipsniui proporcingumo principas Lietuvos

⁴⁹⁹ Plačiau žr. JARAŠIŪNAS E. *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir konstitucinė justicija* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <www.etib.lt/site_files/Lietuvos%20narystei%205/Egidijus%20Jarasiunas.doc>.

⁵⁰⁰ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 1. 1 straipsnis. Nuosavybės apsauga. Kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo turi teisę netrukdomas naudotis savo nuosavybe. Iš niekieno negali būti atimta jo nuosavybė, išskyrus tuos atvejus, kai tai yra būtina visuomenės interesams ir tikslai įstatymo numatytais sąlygomis bei vadovaujantis bendraisiais tarptautinės teisės principais (1 dalis). Tačiau ankstesnės nuostatos jokių būdu neriboja valstybės teisės taikyti tokius įstatymus, kokie, jos manymu, jai reikalingi, kad galėtų kontroliuoti nuosavybės naudojimą atsižvelgdama į bendrąjį interesą arba kad garantuotų mokesčių, kitų rinkliavų ar baudų mokėjimą (2 dalis).

⁵⁰¹ Protokoliai laikytini Konvencijos dalimi, skirti Konvencijai papildyti, reglamentuoti tam tikrus jos taikymo aspektus; turi tą pačią teisinę reikšmę kaip ir Konvencija.

⁵⁰² Pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 23-666.

konstitucinėje jurisprudencijoje ir konstitucinėje teisėje įgijo kitokią – tiek kiekybine, tiek kokybine prasmėmis didesnę – reikšmę. Kartu pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencija, taikant ir aiškinant proporcingumo principą, iki šiol yra dinamiška, tad tam tikrais atvejais ji galėtų būti aiškesnė bei nuoseklesnė.

Konstitucinis Teismas 1997 m. vasario 13 d. nutarime⁵⁰³, sprenddamas klausimus, susijusius su alkoholinių gėrimų ir tabako gaminių reklamos draudimo (siekiant apsaugoti vartotojus (ypač mažamečius) ir išvengti besaikio, sveikatai kenksmingo gėrimų vartojimo) teisėtumu, juos aiškino platesniame – informacijos laisvės sampratos ir galimybės tą laisvę riboti – kontekste. Konstitucinis Teismas analizavo asmens teisių ir laisvių (iš vienos pusės) ir visuomenės interesų (iš kitos pusės), tarp kurių būna konfliktų, prieštaravimų, pusiausvyros, interesų derinimo klausimą. Konstitucinis Teismas nurodė, kad vienas iš interesų derinimo būdų, kurį numato ir Konvencija, yra asmens teisių ir laisvių ribojimas. Anot Konstitucinio Teismo, „pagal šią Konvenciją ir susiformavusią Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką tokie apribojimai galimi, t. y. laikomi *pagrįstais*, jeigu atitinka dvi sąlygas: 1) yra *teisėti* ir 2) *būtinai reikalingi* demokratinėje visuomenėje. *Teisėtumo reikalavimas* reiškia, kad apribojimai turi būti nustatomi tik įstatymu, kuris viešai paskelbiamas, o jo normos suformuluojamos pakankamai aiškiai⁵⁰⁴. Įstatymais apibrėžiant teisių įgyvendinimo ribas, būtina atsižvelgti į atitinkamos teisės (ar laisvės) paskirtį bei prasmę ir Konstitucijoje nustatytas jos ribojimo galimybes bei sąlygas. Ieškant atsakymo į klausimą, ar konkretus ribojimas yra *būtinai reikalingas* demokratinėje visuomenėje, pirmiausia reikia išsiaiškinti ribojimo *tikslus* bei *paskirtį*, o antra, nustatyti, ar ribojimo priemonės yra *proporcingos* siekiamam teisėtam tikslui.“ Taigi šiuo atveju, Konstitucinis Teismas

⁵⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario mėn. 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 15-314.

⁵⁰⁴ Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja *inter alia* tai, kad teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708).

proporcingumo kriterijų nurodė kaip vieną iš *būtinumo elementų*, kuris kartu su teisėtumu, sudarė *pagrįstumo kriterijų*⁵⁰⁵.

Toks Konstitucinio Teismo išaiškinimas, autorės nuomone, vertintinas dvejopai – ir teigiamai, ir neigiamai. Neigiama yra tai, jog vadinamoji „*asmens teisių ir laisvių ribojimo pagrįstumo nustatymo schema*“ braižoma ne visiškai tiksliai. Pats proporcingumo principas, skirtingai nei ankstesniais atvejais, šiame nutarime yra suvokiamas vien pačia siauriausia prasme (*stricto sensu*), o tai visiškai keičia jo prasmę⁵⁰⁶, todėl ši Konstitucinio Teismo pozicija vertintina kaip klaidinanti. Teigiama minėtame nutarime yra tai, kad proporcingumo, kaip ir teisėtumo, būtinumo, pagrįstumo kriterijai aiškinami tam tikroje sistemoje. Be to, čia išskiriamas ir paaiškinamas (nors ir gan lakoniškai) kitas svarbus principas, čia įvardinamas kaip *teisėtumo reikalavimas*, suvokiamas kaip reikalavimas bet kokius apribojimus nustatyti tik *viešai paskelbtu įstatymu, kurio normos būtų suformuluotos pakankamai aiškiai*. Būtent teisėtumo kriterijus⁵⁰⁷ yra beveik visada eksplisitiškai pabrėžiamas ir taikomas greta proporcingumo principo ne tik Konstitucinio Teismo, bet ir EŽTT, ESTT bei nacionalinių teismų praktikoje. *Formalus* ribojimų teisėtumas, t. y. jų nustatymo vadovaujantis įtvirtintomis procedūromis priimto atitinkamo lygmens teisės akte reikalavimas – tai pirminė proporcingumo principo taikymo prielaida. Vadovaujantis

⁵⁰⁵ Beje, šiame nutarime buvo pripažinta, kad poveikio priemonės, ribojančios alkoholio reklamą, laikytinos neteisėtomis, nes jos buvo įtvirtintos ne įstatyme, o poįstatyminiame teisės akte. LRKT nutarime konstatuota: „pavedimas Vyriausybei nustatyti informacijos priskyrimo reklamai kriterijus iš esmės reiškia teisę spręsti, kokia informacija bus pripažinta reklama, todėl ir draustina. Tai yra ne kas kita, kaip teisės riboti alkoholio ir tabako gaminių reklamą delegavimas Vyriausybei, pažeidžiant Konstitucijos 25 str. 3 d.; <...> Konstitucijos 25 straipsnio trečiojoje dalyje nustatyta, kad laisvė reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu. <...> ginčijamame teisės akte informaciją, kuri pripažinta reklama ir yra draustina, nustatė Vyriausybė, todėl darytina išvada, kad ginčijamas Vyriausybės nutarimas pagal formą prieštarauja Konstitucijos 25 straipsnio trečiajai daliai.“ Ar poveikio priemonės atitiko kitus LRKT išskirtus „pagrįstumo“ kriterijus, tirama nebuvo.

⁵⁰⁶ Tokia pati „*asmens teisių ir laisvių ribojimo pagrįstumo schema*“ yra atkartojama ir kai kuriuose vėlesniuose LRKT nutarimuose, pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario mėn. 13 d. nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“;

⁵⁰⁷ Teisėtumo principas yra vienas svarbiausių viešosios teisės principų; tai kompleksinis principas; jo reikšmė bus aptariama tolesnėse darbo dalyse.

konkrečiomis Konstitucijos ir Konvencijos normomis, bet kokie apribojimai asmens teisėms ir laisvėms gali ir privalo būti nustatomi *išskirtinai* įstatymu. Pozityvu ir tai, jog ir aptariamame nutarime, ir vėlesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose (ar sprendimuose), palaipsniui vis labiau plėtojamas proporcingumo suvokimas, kaip pusiausvyros tarp konkrečių teisinių gėrių, tarp išsiskiriančių teisinių interesų reikalavimo, t. y. tarp *asmens teisių ir laisvių* ir *viešojo (visuomenės) intereso*, bei tarp nustatomo apribojimo ir juo siekiamo teisėto tikslo. Konstitucinis Teismas kiek vėlesniame savo nutarime⁵⁰⁸, aiškindamas Konstitucijos 36 straipsnį⁵⁰⁹, kuriame reglamentuojamas piliečių laisvės rinktis į taikius susirinkimus įgyvendinimas, nurodė, jog „valstybės kišimasis į naudojimąsi susirinkimų laisve, kaip ir kitomis žmogaus ir piliečio teisėmis bei laisvėmis, pripažįstamas teisėtu ir būtinu tik jei laikomasi apribojimo ir siekiamo teisėto tikslo proporcingumo principo. Visais atvejais būtina išlaikyti pusiausvyrą tarp asmens teisės ir viešojo intereso. Tokia yra ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika.“

Vadovaujantis tuo, kas buvo aptarta, galima apibendrinti, kad:

pirma, taikant proporcingumo kriterijų Konstitucinio Teismo praktikoje 1996–2000 metais juntama itin didelė EŽTT sprendimų įtaka: ankstyvuosiuose Konstitucinio Teismo nutarimuose šis principas buvo taikytas ne kaip nacionalinis konstitucinis principas, kildinamas iš kurios nors LR Konstitucijos normos, o kaip tarptautiniu lygmeniu pripažįstamas principas, kildinamas iš Konvencijos bei ją papildančių protokolų normų. Principą buvo siekiama aiškinti išskirtinai tokiu būdu, koks yra pripažintas EŽTT praktikoje, siejant jį su Konvencijos normų ir jas atitinkančių Konstitucijos nuostatų taikymu;

⁵⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos susirinkimų įstatymo 6 straipsnis 2 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 3-78.

⁵⁰⁹ LR Konstitucijos 36 straipsnis: Negalima drausti ar trukdyti piliečiams rinktis be ginklo į taikius susirinkimus (1 dalis). Ši teisė negali būti ribojama kitaip, kaip tik įstatymu ir tik tada, kai reikia apsaugoti valstybės ar visuomenės saugumą, viešąją tvarką, žmonių sveikatą ar dorovę arba kitų asmenų teises ir laisves (2 dalis).

antra, proporcingumo principas nebuvo aiškinamas, detalizuojamas, nebuvo išskiriami principo sudėtiniai elementai. Manytina, jog kartais netgi buvo painiojamos principo *siaurąja* ir *placiąja* prasmėmis sampratos reikšmės;

trečia, proporcingumas buvo suvokiamas kaip reikalavimas laikytis pusiausvyros tarp asmens teisės ir viešojo intereso;

ketvirta, šalia proporcingumo principo buvo minimas teisėtumo kriterijus, suvokiamas kaip reikalavimas bet kokius apribojimus nustatyti tik viešai paskelbtu įstatymu, kurį sudaro pakankamai aiškiai suformuluotos normos;

penkta, vadovaujantis aptarta Konstitucinio Teismo praktika galima išskirti įvairias proporcingumo principo taikymo skirtingiems visuomeniniams (teisiniams) santykiams sritis (pvz, nuosavybės neliečiamybės, susirinkimų teisės, žodžio laisvės ir kitų konstitucinių teisių/laisvių galimo ribojimo teisėtumo vertinimas).

Esminiai pasikeitimai taikant proporcingumo principą Konstitucinio Teismo praktikoje įvyko Konstituciniam Teismui paskelbus 2000 m. gruodžio 6 d.⁵¹⁰ nutarimą konstitucinės justicijos byloje, kurioje buvo sprendžiamas klausimas dėl *Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo*⁵¹¹ 1 ir 2 straipsnių atitikties Konstitucijoje įtvirtintiems teisingumo ir teisinės valstybės principams bei kitiems nurodytiems Konstitucijos straipsniams⁵¹². Konstitucinis Teismas aiškinosi, ar Konstitucijos nuostatos ir principai nebuvo pažeisti ginčijamu įstatymu panaikinant iki tol galiojusį ATPK 40 straipsnį, kuriame buvo nustatyta, kad „jeigu padarytas mažareikšmis administracinis teisės pažeidimas, organas (pareigūnas), įgaliotas spręsti bylą, gali atleisti pažeidėją nuo administracinės atsakomybės ir apsiriboti žodine pastaba“ bei pakeičiant ir naujai išdėstant ATPK 251

⁵¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318.

⁵¹¹ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 37055-1518.

⁵¹² T. y., Konstitucijos 1 straipsniui, 46 straipsnio 1, 2 ir 3 dalims, taip pat 67 straipsnio 2 punktui.

straipsnį, iš jo pašalinant teisės normą, pagal kurią administracinio teisės pažeidimo bylos teiseną galėjo būti nutraukta ir tuo atveju, kai „teisės pažeidimas nereikšmingas ir pareikšta pastaba raštu“⁵¹³.

Spręsdamas, ar panaikinus ATPK 40 straipsnį išlieka galimybė teisingai nubausti pažeidėją, Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog vien ATPK 40 straipsnio panaikinimu ir 251 straipsnio pakeitimu teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai savaime pažeisti nebuvo. Anot LRKT, svarbu buvo tai, ar naujai sukurtas teisinis administracinės atsakomybės reguliavimas sudarė teisinės prielaidas ne tik nubausti asmenį, bet nubausti jį teisingai, o tai lėmė atsakymas į klausimą, „ar ATPK numatytos administracinės nuobaudos yra proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems tikslams, ar nuobaudos yra diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, ar teismams yra nustatyta teisė, atsižvelgiant į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes, skirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatytoji minimali ir kt.“⁵¹⁴

Vertindamas Seimo diskreciją įstatymų leidybos srityje (pvz., kompetenciją įstatymais nustatyti valstybinius mokesčius, taip pat teisinę atsakomybę už mokesčių įstatymų pažeidimus⁵¹⁵) Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį, kad ji nėra absoliuti: „[Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų leidybos teisė] nereiškia, kad įstatymų leidėjas gali už mokesčių įstatymų pažeidimus nustatyti bet kokios rūšies teisinę atsakomybę ar bet kokios rūšies nuobaudas, taip pat ir bet kokio dydžio baudas“⁵¹⁶. Įstatymų leidėjas yra varžomas teisingumo ir teisinės valstybės konstitucinių principų, kitų konstitucinių reikalavimų. Konstitucinis Teismas konstatavo, jog „teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja ir tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos *poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai*

⁵¹³ Žr. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymą. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 37055-1518, 1 ir 2 straipsniai.

⁵¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ *Ibid.*

svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti. Tokiu būdu Konstitucinis Teismas proporcingumo principą pritaikė įstatymų leidėjo diskrecijai riboti. Konstitucinis Teismas nurodė, jog vienas teisingumo ir teisinės valstybės principų elementų yra proporcingumo (kurį šiame nutarime Konstitucinis Teismas prilygino adekvatumui) kriterijus, kartu pažymėdamas, kad teisingumo ir teisinės valstybės principai yra universalūs ir jais turi būti vadovaujamosi ir kuriant, ir įgyvendinant teisę.

Anot Konstitucinio Teismo, „teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia ir tai, 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, taip pat ir tokio dydžio baudų, kurios būtų akivaizdžiai neproporcingos (neadekvačios) teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui. Įdomu pastebėti, jog Konstitucinis Teismas ne tik kaip ribojančią priemonę įvardino „įstatymuose nustatomos *baudos už mokesčių įstatymų pažeidimus*“ dydį, bet ir nurodė konkrečiu atveju siektiną *teisėtą ir visuotinai svarbų* tikslą – užtikrinti *konstitucinės pareigos mokėti mokesčius vykdymą*.

Pažymėtina, jog nuo vadovavimosi EŽTT jurisprudencija pereinamas prie autentiškos konstitucinės doktrinos⁵¹⁷, Konstitucinis Teismas eksplicitiškai apibrėžė proporcingumo imperatyvo, kaip teisinės valstybės principo sudedamojo elemento, galiojimą įgyvendinant ir įstatymų leidžiamąją, ir vykdomąją valdžią („ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant“⁵¹⁸) bei

⁵¹⁷ KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 44.

⁵¹⁸ Konstitucinis teismas aptariamame nutarime pažymėjo, jog: „Konstitucijoje įtvirtinti teisingumo ir teisinės valstybės principai yra universalūs, jais turi būti vadovaujamosi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant. Šiais konstituciniais principais yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema. Teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia, kad visos valstybės institucijos turi veikti remdamosi ir vadovaudamosi teise, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, paisoma prigimtinio teisingumo. Konstitucinis Teismas 1995 m. gruodžio 22 d. nutarime konstatavo, kad teisingumas yra vienas iš pagrindinių teisės, kaip socialinio gyvenimo reguliavimo priemonės, tikslų; jis yra vienas svarbiausių moralinių vertybių ir teisinės valstybės pagrindų; jis gali būti įgyvendintas užtikrinant tam tikrą interesų pusiausvyrą, išvengiant atsitiktinumų ir savivalės, socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos.

implicitiškai patvirtino dvi esmines konstitucinio proporcingumo taikymo sritis užtikrinant pusiausvyros reikalavimo laikymąsi:

pirma, tarp teisiniu reglamentavimu nustatomu ribojimu siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti;

antra, tarp teisės pažeidimų ir sankcijų⁵¹⁹.

Nors vėlesnėje oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje proporcingumo principas buvo nuosekliai vystomas išskirtinai kaip universalus, bendrasis nacionalinis konstitucinis principas – vienas teisinės valstybės principo sudedamųjų kriterijų – EŽTT praktika išliko svarbi atskleidžiant jo turinį bei taikant jį konkrečioms Konstitucijos, o kartu ir Konvencijos saugomoms žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms⁵²⁰.

3. Konstitucinio proporcingumo samprata, požymiai, taikymo sąlygos

Vadovaujantis šiandien nuosekliai vystoma Konstitucinio Teismo praktika, konstitucinis proporcingumo principas apibrėžiamas per pusiausvyros tarp asmens ir visuomenės interesų, taip pat tarp tikslų ir priemonių reikalavimą⁵²¹. Konstitucinis proporcingumo principas – tai reikalavimas, kad nustatytos teisinės (įstatyme numatytos) priemonės būtų būtinos demokratinėje visuomenėje ir tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams, nevaržytų asmens teisių labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti; jeigu ribojančios teisinės priemonės yra susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos turi būti proporcingos padarytam teisės pažeidimui⁵²².

⁵¹⁹ Teisinės atsakomybės proporcingumo klausimai buvo detaliau tiriami Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarime. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2977, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 117-4239.

⁵²⁰ Pvz., žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimą „Dėl nuteistųjų korespondencijos cenzūros“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

⁵²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

⁵²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 7-254.

Konstitucinis proporcingumo principas, vadovaujantis Konstitucinio Teismo praktika, reikalauja, kad apribojimai žmogaus teisėms ir laisvėms būtų nustatomi, pirma, tik tada, kada jie yra būtini, tai yra, esant vienai ar daugiau iš šių sąlygų:

(a) siekiant apsaugoti, užtikrinti kitas teises vertybes: gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes⁵²³, pavyzdžiui, „siekiant apsaugoti žmonių sveikatą – konstitucinę vertybę, gali būti įstatymu tam tikru mastu ribojama ir informacijos laisvė (<...> apimanti *inter alia* reklamos laisvę)“⁵²⁴.

(b) išimtiniais atvejais – ypatingose situacijose, esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai; dėl ekonomikos krizės, gaivalinės nelaimės ar kitų objektyvių priežasčių (pavyzdžiui, kada trūksta ar kada išnaudotos visos vidinės ir išorinės galimybės, todėl neįmanoma ar nepavyksta sukaupti tiek lėšų, kiek yra būtina pensijoms mokėti, galimas jų mažinimas⁵²⁵, arba „pajamų į valstybės biudžetą surinkimas yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė nebegali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų, ir tokia padėtis valstybėje nėra trumpalaikė“⁵²⁶;

(c) laikinai – kol valstybėje yra susidariusi tam tikra ypatinga situacija: „atlyginimo už darbą mažinimas turi būti laikinas ir grindžiamas aplinkybėmis, liudijančiomis itin sunkią valstybės ekonominę, finansinę padėtį, kaip antai: pajamų į valstybės biudžetą surinkimas yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė nebegali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų, ir tokia padėtis

⁵²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219. Taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 110-4512, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-170.

⁵²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 117-4239.

⁵²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

⁵²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-170, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632.

valstybėje nėra trumpalaikė⁵²⁷; „sumažintos pensijos gali būti mokamos tik tol, kol valstybėje yra susidariusi atitinkama ypatinga situacija“⁵²⁸; „nebelikus itin sunkios ekonominės, finansinės padėties turi būti vėl taikomi iki šios padėties susidarymo valstybėje nustatyti iš valstybės ir savivaldybės biudžetų lėšų finansuojamų institucijų pareigūnų ir valstybės tarnautojų (kitų darbuotojų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų) atlyginimų dydžiai“⁵²⁹.

Antra, apribojimai turi būti tinkami numatytam teisėtam tikslui pasiekti: „nustatytos teisinės priemonės turi būti <...> tinkamos siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams“⁵³⁰. Tiesa, nors priemonės tinkamumo kriterijus LRKT nutarimuose (sprendimuose) nuolat pabrėžiamas, aplinkybė, ar konkrečiu atveju pasirinkta priemonė buvo „tinkama“, sprendimai, kuriuose ji būtų buvusi tiriama, autorei nėra žinomi.

Trečia, teisės ir laisvės gali būti ribojamos ne didesniu mastu, nei būtina, tai yra, laikantis proporcingumo *stricto sensu* reikalavimo: „negali būti nustatyta tokia pensijų dydžio riba, žemiau kurios net ir esant itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje nustatytos pensijos būtų nemažinamos; <...> negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, pagal kurį pensija būtų sumažinta iki tokio dydžio, jog nebebūtų užtikrinti minimalūs pensiją gaunančio asmens socialiai priimtini poreikiai, žmogaus orumą atitinkančios gyvenimo sąlygos; pensija, kuri užtikrina tik minimalius pensiją gaunančio asmens socialiai priimtinius poreikius, minimalias žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas, apskritai negali būti mažinama“⁵³¹.

⁵²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-170, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632.

⁵²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

⁵²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

⁵³⁰ Žr. pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 10 d. sprendimą, 2006 m. sausio 16 d., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819 ir kt.

⁵³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

Ribojimai turi būti nustatomi siekiant išlaikyti pusiausvyrą tarp skirtingų asmenų, taip pat tarp asmens ir visuomenės interesų⁵³²: „įstatymų leidėjas turi išlaikyti pusiausvyrą tarp asmenų, kuriems nustatomas mažiau palankus teisinis reguliavimas, teisių bei teisėtų interesų ir visuomenės bei valstybės interesų“⁵³³.

Numatant bet kokius ribojimus privaloma vadovautis kitais bendraisiais principais, tokiais kaip, pavyzdžiui, nediskriminavimo principas: „įstatymų leidėjui kyla priedermė nustatyti tolygų, nediskriminacinį pensijų mažinimo mastą, kuriuo pensijos būtų mažinamos taip, kad nebūtų pažeistos iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytos pensijų tos pačios kategorijos pensininkams dydžių proporcijos“⁵³⁴; „įstatymų leidėjui kyla priedermė nustatyti tolygų, nediskriminacinį valstybės tarnautojų atlyginimo mažinimo mastą, kuriuo visoms valstybės tarnautojų kategorijoms <...> atlyginimai būtų mažinami taip, kad nebūtų pažeistos laikotarpiu iki itin sunkios ekonominės, finansinės padėties susidarymo valstybėje nustatytos atlyginimų skirtingoms valstybės tarnautojų kategorijoms dydžių proporcijos; <...> „pagal Konstituciją netoleruotinos situacijos, kai valstybės tarnautojų atlyginimai esant sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje būtų sumažinti neproporcingai, *inter alia*, taip, kad atliekančio sudėtingą darbą aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo dydis būtų priartintas prie mažiau sudėtingą darbą dirbančio žemesnės kvalifikacijos valstybės tarnautojo atlyginimo ar net suvienodintas su juo arba tam tikrų grupių valstybės tarnautojų atlyginimai būtų sumažinti atsižvelgiant ne į visą gaunamą darbo užmokestį,

⁵³² *Ibid.*

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

⁵³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 110-4512, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-170.

⁵³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

o tik į atskiras valstybės tarnautojo darbo užmokesčio sudedamąsias dalis ir pan.⁵³⁵

Vadovaujantis Konstitucinio Teismo praktika, reikalavimas, kad sankcijos už padarytą teisės pažeidimą būtų proporcingos padarytam teisės pažeidimui, *inter alia*, reiškia, kad proporcingumo imperatyvas turi būti taikomas ne tik įstatymuose nustatant atsakomybę (baudžiamąją, administracinę, materialinę, drausminę ir kt.), bet ir ją taikant: „įstatymuose sankcijos turi būti konstruojamos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį, į atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes, idant skiriama bausmė arba nuobauda nebūtų neteisinga, neadekvati padarytam teisės pažeidimui“⁵³⁶.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog, pirmiausia, skirtingai nei Europos Sąjungos teisės pripažįstamas principas, kurio paskirtis siejama su siekiu užtikrinti rinkos integraciją, užtikrinti ES teisės (*inter alia*, per jos garantuojamas keturias pagrindines laisves) bei jos vykdomos politikos vientisumą (ypač srityse, kuriose ES pripažįstama plati kompetencija – bendros žemės ūkio politikos, konkurencijos, valstybės pagalbos teisinio reguliavimo srityse), nacionalinis konstitucinis proporcingumo principas yra nukreiptas į individualių žmogaus teisių apsaugą. Todėl Konstitucinio Teismo vykdoma proporcingumo kontrolė apima dviejų konkuruojančių konstitucinių teisių (vertybių) ir vienos ribojančios priemonės santykio vertinimą, kuris yra siauresnio pobūdžio, nei yra vykdomas ESTT. Kartu manytina, jog atsižvelgiant į tai, kad po 2009 m. gruodžio 1 d. ESTT vykdomas vertinimas iš esmės prasiplėtė, tai galėtų lemti Konstitucinio Teismo praktikos posūkį, tai yra vadovavimąsi ir Teisingumo Teismo formuojama proporcingumo samprata. Nors Konstitucinis Teismas, kaip ir EŽTT pripažįsta visus vadinamojo trijų žingsnių (ar vertikalaus) proporcingumo testo elementus, jo

⁵³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632.

⁵³⁶ Žr. pvz. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819.

atliekamas proporcingumo tyrimas visgi grindžiamas aplinkybių visumos (horizontalaus testo) vertinimo rezultatais – išvadą lemia ne atitiktis konkretiems (dviems ar trims) kriterijams, o nustatytų aplinkybių visuma. Konstitucinio Teismo vykdoma proporcingumo principu paremta teisėtumo kontrolė nėra labai intensyvi. Tam įtakos, tikėtina, turi ir aplinkybė, jog ji orientuota į legislatyvinę funkciją vykdančią nacionalinę įstatymų leidėją. Dėmesys akcentuojamas į proporcingumo siaurąją prasme reikalavimą bei į pusiausvyros tarp poveikio priemonės (asmens teisės ir laisvės daromų suvaržymų) ir ja siekiamo tikslo, užtikrinimą.

IV skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO SPECIFIKA VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO IR ADMINISTRACINIŲ SANKCIJŲ TAIKYMO SRITYSE

1. Proporingumo principas įstatymų leidėjo teisėkūroje. Administracinių teisinių santykių specifikos reikšmė įtvirtinant, aiškinant ir taikant proporcingumo principą

Proporingumo principas *lato sensu* ar pavieniai jo elementai yra (ir dar iki įstojimo į ES buvo) įtvirtinti ne tik 1999 m. Viešojo administravimo įstatyme⁵³⁷, kituose vienas ar kitas administravimo sritis reguliuojančiuose įstatymuose. Kaip civilinių santykių teisinio reglamentavimo principas proporcingumas yra įtvirtintas ir Civiliniame kodekse.

Civilinio kodekso 1.2 straipsnyje yra įtvirtinta, kad civiliniai santykiai reglamentuojami vadovaujantis jų subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, sutarties laisvės, nesikišimo į privačius santykius, teisinio apibrėžtumo, *proporingumo* ir teisėtų lūkesčių, neleistinumų piktnaudžiauti

⁵³⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945, 4 str. 1 d. 3 P.

teise ir visokeriopos civilinių teisių teisminės gynybos principais (*paryšk. aut.*)⁵³⁸.

Viešojo administravimo įstatymo redakcijos, galiojusios 1999 metais (1999 m. birželio 17 d. įstatymas Nr. VIII-1234), 4 straipsnio 1 dalies 3 punkte buvo nurodyta, kad *proporcionalumo principas* reiškia, jog administracinio *sprendimo mastas* bei *griežtumas* turi būti *proporcingi administravimo tikslui* (*pažymėta aut.*). Vėliau įsigaliojusios redakcijos (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X-736 redakcija) 3 straipsnio 3 punkte buvo įtvirtinta ir iki šiol yra numatyta, jog proporcingumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo *mastas* ir jo įgyvendinimo *priemonės* turi atitikti *būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus* (*pažymėta aut.*).

Kai kurių autorių pastebima⁵³⁹, kad tokiu būdu įstatyme (šiuo metu galiojančioje redakcijoje) yra „apibrėžiama tik viena iš proporcingumo sudėtinių dalių – reikalavimas naudotis tik tomis priemonėmis, kurios atitinka siekiamą tikslą“, bei „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“⁵⁴⁰, kaip tai yra numatoma Europos Tarybos rekomendacijose⁵⁴¹. Esamos sąvokos kritika tiesiogiai siejama su (jau kilusiomis) neigiamomis pasekmėmis: „vos apčiuopiamas, galima sakyti, tik pusę visos proporcingumo principo esmės apimanti principo apibrėžtis

⁵³⁸ Atkreiptinas dėmesys, kad pastaroji nuostata, viena vertus, įpareigoja laikytis nurodytų principų visame civilinių teisių santykių reglamentavime; antra vertus, įvardintų principų *inter alia* proporcingumo principo definicijos nėra pateikiamos nei šioje, nei kitose Civilinio kodekso normose.

⁵³⁹ KARGAUDIENĖ A. *Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007, p. 77–78.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ Kalbama apie Europos Tarybos leidimų centro 1996 m. leidinį, 2004 m. išleistą ir lietuvių kalba. Leidinyje pateikiama informaciją anksčiau cituojamos daktaro disertacijos autorė vertina kaip oficialias Europos Tarybos rekomendacijas. Pažymėtina, jog minėtos institucijos leidybos centro išleistas leidinys vertintinas kaip kompetentingas EŽTT praktikos apibendrinimas, aiškinimas, principų, kuriais vadovaujamasi EŽTT praktikoje, kompiliacija, tačiau jame pateikiama pozicija jokių būdu neturėtų būti sutapatinama su *Europos Tarybos rekomendacijomis* – to pavadinimo Europos Tarybos leidžiamais oficialiais aktais (Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook*. Strasbourg: COE, 1996. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys. Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Vilnius: Justitia, 2004).

Viešojo administravimo įstatyme nulėmė dabartinę situaciją – proporcingumo principas retai taikomas viešojo administravimo srityje ir vertinamas teismuose⁵⁴². Todėl siūloma Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą proporcingumo principo sąvoką tikslinti ją papildant reikalavimu, numatančiu, „kad ir priemonės, kurių imtasi, užtikrintų tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, kad būtų išvengta nereikalingo asmenų teisių ir pareigų ribojimo“⁵⁴³.

Manytina, jog toks siūlymas turėtų būti vertinamas atsargiai bei nebūtinai kaip būtinas įstatyminės proporcingumo principo sąvokos elementas. Kaip matyti iš šiame darbe pateiktos ESTT, EŽTT ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktikos analizės, viešųjų ir privačių interesų pusiausvyros reikalavimas – tais atvejais, kada taikant minėtąjį principą yra (ar turi būti) siekiama būtent *viešųjų ir privačių*, o ne, pavyzdžiui, dviejų svarbiais pripažįstamų *viešųjų interesų* pusiausvyros – yra visuotinai, nekvestionuotinai pripažįstamas sudėtinė proporcingumo imperatyvo dalimi. Abejotina, ar tokio reikalavimo papildomas įtvirtinimas nacionaliniame įstatyme turėtų žymesnės įtakos proporcingumo principo interpretavimui anksčiau minėtų ar kitų teismų praktikoje (priešingai, būtų galima netgi suabejoti, ar siūlomos formuluotės įstatymo sąvoka nepagrįstai šios sampratos nesusiaurintų).

Vertinant dabar galiojančią Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 punkto formuluotę, siūlytina atkreipti dėmesį į kai kuriuos kitus, manytina, svarbius, jos aspektus. Viena vertus, pažymėtina, jog, palyginti su 1999 m. įstatymo redakcijos formuluote, teigiamai vertintina, jog proporcingumo principo sąvoka jau yra siejama ne tik su administracinio sprendimo, bet ir su jo įgyvendinimo priemonių mastu, taip pat minimas būtinumo kriterijus. Antra vertus, nors ką tik ir buvo paminėti teigiami aspektai, nacionalinio įstatymų leidėjo pasirinkimas įtvirtinti ***būtinų ir pagrįstų administravimo tikslų*** reikalavimą vertintinas neigiamai. Priešingai

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ *Ibid.*

nei mokslinėje teorijoje ar tarptautinėje bei nacionalinėje teisminėje praktikoje, nacionaliniame įstatyme *būtinumo* reikalavimas yra numatytas ne *priemonėms*, o *administravimo tikslams*. Šiuo požiūriu pažymėtina, jog toks būtinumo ir pagrįstumo kriterijų susiejimas su administravimo tikslų sąvoka, manytina, ne tik nepagrįstai proporcingumo principo sąvoką susiaurina, bet ir ją iškreipia. Kaip jau šiame darbe ne kartą buvo minėta, administravimo tikslams apibrėžti visiškai pakankamas (bei tikslesnis nei *pagrįstumo*) yra *teisėtumo* kriterijus. *Būtinumo* reikalavimą, kaip vieną iš proporcingumo principo *lato sensu* elementų, siūlytina sieti su administraciniu sprendimu ir jo įgyvendinimo priemonėmis. Kiti du subprincipai – *proporcingumo stricto sensu* ir *tinkamumo* elementai – įstatymo leidėjo yra vertinami skirtingai. Pirma, nors įstatymo formuluotėje vartojamas (administracinio sprendimo) *masto* kriterijus galbūt ir galėtų būti aiškinamas kaip tiesioginio proporcingumo *siaurąja prasme* (adekvatumo) atitikmuo, manytina, jog jis tiksliau atspindi *kiekybinį* proporcingumo *stricto sensu* reikalavimą, o *kokybiniam* reikalavimui įtvirtinti visiškai tinkamu laikytinas *griežtumo* kriterijus, kuris, beje, buvo numatytas 1999 m. Viešojo administravimo įstatymo redakcijoje. Beje, pastarieji du elementai sietini ne tik su administraciniu sprendimu, bet ir su jo įgyvendinimo priemonėmis (priešingu atveju, vėlgi, manytina, jog yra siaurinama principo samprata bei taikymo galimybės). Antra, nesuprantama, kodėl minėtame įstatyme proporcingumo principo *tinkamumo* elementas iš viso nėra minimas.

Įvertinus šiuos aspektus, Viešojo administravimo įstatyme pateikiama proporcingumo principo sąvoka vertintina ne tiek *nepakankama* (įstatymo formuluotė, esant poreikiui, gali – ir yra – vystoma, pildoma ar tikslinama teismų praktikoje), kiek *klaidinanti*. Ji įstatymus taikančius ir aiškinančius subjektus orientuoja ne į tokią vertybių pusiausvyrą, ne į tuos reikalavimus ir kriterijus, kurie pripažįstami tarptautinėje ir (yra ar turėtų būti pripažįstami) nacionalinėje teisėje. Atitinkamai, manytina, jog būtų tikslinga pakeisti Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 dalį ir ją išdėstyti taip:

„3) *proporcingumo*. Šis principas reiškia, kad administracinis sprendimas ir jo įgyvendinimo priemonės turi būti tinkamos, būtinos ir savo mastu bei griežtumu atitikti siekiamą teisėtą administravimo tikslą;“.

Kaip jau buvo minėta, proporcingumo reikalavimas yra numatytas ne tik Viešojo administravimo, bet ir kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose. Pavyzdžiui, 2002 m. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo⁵⁴⁴ 4 straipsnyje nustatyta, jog aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė grindžiama ir proporcingumo principu, reiškiančiu, jog priemonės, naudojamos tikslui pasiekti, turi *atitikti* šį tikslą. Elektroninių ryšių įstatyme⁵⁴⁵ (2 straipsnio 1 dalis) numatyta, kad elektroninių ryšių veiklos reguliavimas grindžiamas, *inter alia*, proporcingumo, mažiausio būtino reguliavimo principais (kaip pastebima nacionalinės administracinės teisės tyrėjų, įstatyme šie principai tik nurodomi, bet neapibrėžiami⁵⁴⁶). 2000 m. Policijos veiklos įstatymo⁵⁴⁷ 4 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad policijos veikla grindžiama, *inter alia*, prievartos naudojimo tik *būtinais* atvejais ir jos *proporcingumo* principais⁵⁴⁸. 2004 m. Mokesčių administravimo įstatyme proporcingumo kriterijus išvedamas iš mokesčių teisingumo ir visuotinio privalomumo principo ir reikalauja jo laikytis nustatant mokesčių lengvatas, mokesčių naštos paskirstyme (8 straipsnis) ir t. t.

⁵⁴⁴ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3017.

⁵⁴⁵ Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2382. Beje, iki šio įstatymo priėmimo galiojusiam Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatyme (*Valstybės žinios*, 1998, Nr. 56-1548. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 75-3215) taip pat buvo nurodyta, kad vienas iš telekomunikacijų veiklos reguliavimo principų - mažiausio būtino reguliavimo principas (2 str.), kuris, kaip išaiškino LVAT, iš esmės atitiko bendrąją viešojo administravimo proporcingumo principo koncepciją: „Remiantis šiuo principu, nustatant įpareigojimus didelę įtaką atitinkamoje rinkoje turintiems ūkio subjektams, reikėtų remtis tokių įpareigojimų nustatymo būtinumu bei kiekvienu atveju spręsti, ar konkretaus įpareigojimo nustatymas atitinkamoje rinkoje yra reikalingas, siekiant sudaryti sąlygas veiksmingai konkurencijai telekomunikacijų rinkoje plėtoti.“

⁵⁴⁶ *Ibid.*

⁵⁴⁷ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 90-2777; 2000, Nr. 101.

⁵⁴⁸ Nors pabrėžiami būtinumo ir, manytina, proporcingumo *stricto sensu* kriterijai, tačiau įstatymo leidėjo vartojamos sąvokos nėra apibrėžtos, todėl principas galėtų būti aiškinamas ir plačiau. Taip pat žr. šio įstatymo 23 straipsnį bei Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo 22, 24 straipsnius, kuriuose netiesiogiai įtvirtinamas reikalavimas kardamuosius veiksmus, specialiąsias priemones naudoti tik kada *būtina* (*Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92-2848). Tiesa, pažymėtina, kad prie įstatyme išskirtų valstybės sienos apsaugos tarnybos principų (2 str.), nei proporcingumo principas, nei vieni ar kiti jo kriterijai neminimi.

Šių ir kitų nacionalinių teisės aktų analizė leidžia daryti išvadas, kad, pirma, proporcingumo imperatyvas yra gan plačiai pripažįstamas ir viešojo administravimo srityje apskritai, ir tam tikrose jo sferose, tačiau, antra, reglamentuojant principą trūksta aiškumo ir nuoseklumo (principo turinys arba apskritai neatskleidžiamas, arba suvokiamas siaurąja prasme, kiti proporcingumo elementai – jei minimi – tai dažniausiai netiesiogiai, jų neapibrėžiant), be to, trečia, neaiškus ir nenuoseklus proporcingumo principo įtvirtinimas įstatymuose suponuoja ir tai, kad teisėkūros lygmeniu proporcingumo principo pagrindu vykdoma kontrolė apskritai nėra reikalaujama arba ji nėra itin griežta, priešingai, nei, pavyzdžiui, Europos Sąjungoje (Protokolo Nr. 2 *Dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo* 5 straipsnis reikalauja įstatymo galią turinčių aktų proporcingumo principo pagrindu kontrolę vykdyti *a priori*).

Tokio pobūdžio reglamentavimas, kaip leidžia teigti atliktas tyrimas, kelia problemų ir teismų praktikoje. Nors, viena vertus, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas dar 2004 m. vasario 20 d. nutartyje⁵⁴⁹ nurodė, kad „vienas iš viešojo administravimo principų, įtvirtintų tiek Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 3 punkte, tiek ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo bei Lietuvos teismų jurisprudencijoje, yra proporcingumas“, tai yra Teismas tokiu būdu patvirtino, kad proporcingumo principas ir iki įstojimo į ES buvo nacionaliniuose įstatymuose įtvirtintas bei nacionalinėje teismų praktikoje vystomas *nacionalinis viešojo administravimo* principas, kita vertus, šio principo reikšmė Lietuvos teisėje iki jos prisijungimo prie EŽTK 1995 metais, o ypač iki įstojimo į Europos Sąjungą 2004 metais, neturėtų būti pervertinama, ypač kiek tai susiję su viešojo administravimo (kaip jis yra apibrėžiamas Viešojo administravimo įstatyme) sritimi. Nors ir ne kartą pabrėždamas, kad proporcingumas yra bendrasis teisės principas, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisinė sistema ir

⁵⁴⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-362/2004.

kuris saisto visus viešojo administravimo subjektus⁵⁵⁰, bei savo praktikoje nuo 2004 metų pripažindamas visų sudėtinių principo elementų reikšmę (vadovaudamasis ESTT praktika)⁵⁵¹, (išskyrus ginčus dėl administracinių sankcijų, ypač administracinės atsakomybės taikymo, ir ginčus, susijusius su Konstitucijos saugomų teisių gynimu, taigi ir Konstitucinio Teismo praktika; abiem atvejais proporcingumo imperatyvą suvokiant siaurąja prasme – kaip pažeidimo ir sankcijos ar priešingų interesų pusiausvyros užtikrinimo reikalavimą), Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas proporcingumo principą, kaip bendrąjį principą, ilgą laiką buvo linkęs taikyti labai atsargiai.

Kaip matyti iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, proporcingumo principu šis teismas ir šiandien dažniausiai vadovaujasi aiškindamas pozityvios teisės nuostatas bei taikydamas administracinę atsakomybę – sprendamas klausimus dėl nuobaudos rūšies ar baudos dydžio. Teismas, kuris, sprendamas individualų ginčą, priima konkretų sprendimą (kiek mažiau, kai yra atliekamas abstraktus norminio akto teisėtumo vertinimas) ir privalo nustatyti, ar valdymo subjekto individualus aktas yra pagrįstas, teisėtas, labiau linkęs tokį vertinimą atlikti vadovaudamasis tikslesniais ir, manytina, apibrėžtesniais kriterijais – pozityvios teisės (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) normomis, o principus taikyti tik kaip papildomą argumentą, paneigiant pernelyg formalų teisės nuostatų

⁵⁵⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-45/2008.

⁵⁵¹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2004 m. vasario 20 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A¹-362/2004 (*toliau – ir Bitė GSM prieš RRT*) nurodė: „Šis principas, be kita ko, reiškia, kad administraciniame akte numatytas poveikio priemonių mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui“. Šiuo požiūriu proporcingumą galima lyginti su protingumu. Proporcingumas taip pat reiškia, kad tam tikrais atvejais pernelyg griežtas ir mechaniškas įstatymo taikymas gali iškreipti tuo įstatymu siekiamą tikslą ir reikšti piktnaudžiavimą administraciniais įgaliojimais. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas savo nuolatinėje praktikoje, analizuodamas proporcingumo principo taikymą ribojant ūkinę veiklą, yra pabrėžęs, jog kiekvieno ribojimo teisėtumas priklauso nuo to, ar draudžiančios priemonės yra tinkamos ir būtinos teisės akto numatytiems tikslams pasiekti. Tada, kai reikia pasirinkti vieną iš kelių priemonių, išeitis turėtų būti mažiausiai komplikauta priemonė, o atsiradę nuostoliai negali būti neproporcingi pasiektiems tikslams (žr. pvz. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimą byloje 331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023). Todėl ir taikant ribojimus subjektams, užimantiems monopolinę ar vyraujančią padėtį atitinkamose rinkose, negalima paneigti šio subjekto teisių, uždedant jam neproporcingus įpareigojimus ir nemotyvuojant tokių įpareigojimų taikymo. Atsižvelgiant į šiuos bendruosius administracinės teisės principus, turi būti aiškinami ir taikomi teisės aktai nagrinėjamoje byloje.

taikymą⁵⁵², arba kaip papildomą argumentą pasirenkant taikytiną įstatymo normą^{553,554}.

Visgi pastarųjų metų Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika leidžia pagrįstai tikėtis ir teigiamų minėtos teismo praktikos (pozicijos pokyčių) bei gilesnės priimamų sprendimų atitikties proporcingumo principui analizės. Vienas tokios praktikos pavyzdžių –

⁵⁵² Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (palikdamas galioti dokumentus, kurie formaliai prieštaravo galiojusiuose įstatymuose nustatytiems reikalavimams, nepripažindamas esminiu pažeidimu kai kurių įstatymuose įtvirtintų terminų nesilaikymo ir pan.) ne kartą yra pažymėjęs, kad šiuolaikinė teisės samprata remiasi aiškiu teisės ir įstatymo skyrimu pripažįstant teisę fundamentalesniu dalyku nei įstatymas. Jei teisė tapatinama su įstatymu, tai teisės praktikos požiūriu pirmenybė būtų teikiama ne teisingumui, o teisėtumui. Formalus įstatymų taikymas nulemtų teisėtą sprendimą, kuris ne visada gali būti teisingas, tad turi būti pripažįstamas ne bet koks teisėtumas, o tik teisingumo teisėtumas. Tuo atveju, kai pagal faktines bylos aplinkybes, visuotinai pripažintus teisės principus, akivaizdu, kad sprendimas konkretaus socialinio konflikto atžvilgiu bus formalus, bet neteisingas, būtina pirmumą teikti bendrajai teisės sampratai. (Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁷-773/2007; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-267/2008; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-690/2008 ir kt.).

⁵⁵³ LVAT konstatavo, kad taikant normų konkurencijos taisykles atsižvelgiant į proporcingumo principą, konstatuotina, kad pareiškėjo A. S. atleidimas Specialiųjų tyrimų tarnybos statuto 12 straipsnio 2 dalies 6 punkte numatytu pagrindu dėl leidimo dirbti ar susipažinti su valstybės paslaptį sudarančia informacija panaikinimo dėl pradėto išteisinio tyrimo yra neteisėtas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-481/2005).

⁵⁵⁴ Kad tokia tendencija pastebima ne vien Lietuvoje, bet ir kitose (dažniausiai naujam ES narių blokui priskiriamose) valstybės, patvirtina ir Lenkijos teisininkų atlikta studija, kuria buvo siekiama nustatyti sąlyginai tyrėjų išskirtus standartus (kriterijus), kuriais remdamiesi teismai priima savo sprendimus, atitinkamų standartų pasirinkimo motyvus ir kt. Studijoje Lenkijos administracinių teismų taikomi standartai (ar kitaip – „kriterijai“) suskirstyti į keturias grupes (tipus): 1. Vidiniai teisės standartai (kriterijai): teisės normų reikšmės aiškinimas ir taikymas naudojant lingvistinį, sisteminį ir kt. metodus; ankstesnėse bylose suformuotas teisės aiškinimo ir taikymo taisyklės; 2. Išoriniai teisės atžvilgiu standartai (kriterijai): vadovaujantis šiais standartais teismų sprendimai argumentuojami nustatant taikytinų teisės aktų leidėjų tikslus, šių aktų socialinę, prevencinę paskirtį ir tikslus; 3. Konstituciniai standartai (kriterijai): iš konstitucijos kylantys standartai, kurie turėtų būti užtikrinami jau byloje taikytinų teisės aktų priėmimo stadijoje, tačiau nacionaliniai teismai taip pat atsakingi, kad šių standartų būtų laikomasi. Tai reiškia, jog teismas, nagrinėdamas ginčą dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų (priimtų sprendimų) teisėtumo, įvertina ir jų atitiktį konstituciniams standartams, kurie, be kita ko, apima proporcingumo, ūkinės veiklos laisvės, turto neliečiamybės bei diskriminacijos draudimo principus, kai ginčas susijęs su mokesčiais ar kitais verslo santykiais; 4. Standartai (kriterijai), kylantys iš Europos Sąjungos teisės: teisės aktų leidėjai turi užtikrinti nacionalinės teisės suderinamumą su ES teise, o teismai, savo ruožtu, užtikrinti, kad viešojo administravimo subjektai laikytųsi ES teisės principų, kai atitinkamas klausimas yra susijęs su Europos Sąjungos teisės taikymu.

Atliktas tyrimas atskleidė vidinių teisės standartų dominavimą Lenkijos administracinių teismų sprendimuose – net 83 proc. visų argumentų. (GALLIGAN D., MATCZAK M. *Strategies of Judicial Review (Exercising Judicial Discretion in Administrative Cases Involving Business Entities)* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Prieiga internete: <[http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Strategies_of_Judicial_Review.pdf/\\$FILE/Strategies_of_Judicial_Review.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Strategies_of_Judicial_Review.pdf/$FILE/Strategies_of_Judicial_Review.pdf)>). Manytina, jog 2005 metais (ir netgi vėliau) šiuo pasirinktu požiūriu atlikus išsamią Lietuvos administracinių teismų praktikos analizę būtų padarytos panašios išvados.

nutartis, priimta norminėje administracinėje byloje, kurioje, *inter alia*, buvo sprendžiamas klausimas dėl Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos sprendimu nustatytos vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą apskaičiavimo būdo, kai rinkliavos dydis siejamas su nekilnojamojo turto turėjimu ar naudojimu ir šio turto dydžiu (bendruoju plotu) bei paskirtimi, teisėtumo⁵⁵⁵. Išnagrinėjusi bylą, LVAT teisėjų kolegija, vadovaudamasi daugiausia ES teisėje įtvirtintais bei ESTT jurisprudencijoje išplėtotais *teršėjas moka* ir proporcingumo principais, konstatavo, kad minėtąją tvarką nustatančios nuostatos, ta apimtimi, kuria nenumato galimybės atliekų turėtojams vietinę rinkliavą mokėti pagal deklaruojamų atliekų kiekį, kai objektyviai ir be didelių ekonominių sąnaudų įmanoma nustatyti atliekų turėtojo perduodamų tvarkyti atliekų kiekį, prieštarauja proporcingumo principui bei (išskirtinai!) šiuo pagrindu jas pripažino neteisėtomis⁵⁵⁶. (*Nutartis plačiau aptariama šio darbo IV skyriaus 2.2. poskyryje.*)

Kaip bus matyti iš tolesnių šio darbo dalių (skyrių, poskyrių), tokiu būdu, būtent vadovaujantis ES teise ir ESTT praktika, Viešojo administravimo nuostata, įtvirtinanti proporcingumo principą, ne tik įgijo didesnę reikšmę (vargu, ar ginčijamos nuostatos būtų buvusios pripažintos neteisėtomis vadovaujantis vien šia nacionalinės teisės norma), bet ir, konstatuodamas galiojančio akto normos neteisėtumą vien jo neatitikimo bendrajam principui pagrindu, LVAT pats (visai pagrįstai) išplėtė teisminės kontrolės galimybes, padidino jos efektyvumą. Galiausiai teismas dar kartą patvirtino, jog proporcingumo principas viešojo administravimo srityje galėtų

⁵⁵⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010.

⁵⁵⁶ Proporcingumo principo taikymo aspektu aktualu: I⁴⁴⁴-11/2010. Prašymas gautas: 2009 m. gruodžio 18 d. Pareiškėjas: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Dėl Aplinkosaugos sąlygų plaukioti vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 15 d. įsakymu Nr. D1-187 „Dėl Aplinkosaugos sąlygų plaukioti vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis ir Vandens telkinių, kuriuose plaukiojimas tam tikromis plaukiojimo priemonėmis draudžiamas ar ribojamas, sąrašo patvirtinimo“, 211 punkto (Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007 m. gegužės 17 d. įsakymo Nr. D1-269 redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos vandens įstatymo 13 straipsnio 1 daliai (2003 m. gruodžio 22 d. įstatymo Nr. IX-1941 redakcija), Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės ir proporcingumo principui (<http://www.lvat.lt/media/39157/i-11.pdf>).

būti aiškinamas plačiąja prasme ir nubrėžė gaires, koku būdu gali būti atliekamas išsamus atitikties šiam kriterijui vertinimas. Akivaizdu, jog pastarajai pozicijai taip pat didelę įtaką padarė Europos Sąjungos teisė.

Kaip rodo naujausia LVAT praktika, proporcingumo principas ne tik gali, bet ir yra realiai taikomas administraciniuose teisiniuose santykiuose, tačiau kaip jau buvo nustatyta ankstesnėse šio darbo dalyse, proporcingumo principo reikšmė ir turinys kiek kinta priklausomai nuo atskiros teisinių santykių reguliavimo srities, pavyzdžiui, iš Teisingumo Teismo praktikos išplaukia, kad proporcingumo principo aiškinimui didelę reikšmę turi tai, kokioje teisinėje sferoje jis yra taikomas, nes skirtingų teisės sričių užtikrinamų vertybių, tikslų, galiausiai jų struktūrų skirtumai gali lemti ir skirtingą proporcingumo principo bei jo sudedamųjų dalių vertinimą konkrečiu atveju: 2007 m. rugsėjo 27 d. sprendimo byloje *Teleos ir kt.* (C – 409/04) 54–57 punktuose, be kita ko, buvo vertinama ir tai, ar valstybių narių nustatytos priemonės, siekiant kuo veiksmingiau saugoti valstybės biudžeto teises, neperžengia to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Valstybės narės, siekdamos pateisinti taikomą nacionalinę priemonę, rėmėsi panašia ir jau Teisingumo Teismo analizuota muitų teisės situacija, kurioje ESTT buvo pažymėjęs, jog tai, kad sąžiningas importuotojas turi mokėti maito mokesčius už importuojamą prekę, dėl kurios eksportuotojas padarė muitų teisės pažeidimą, nors importuotojas nedalyvavo šiame pažeidime, neprieštarauja proporcingumo principui. Tačiau Teisingumo Teismas atmetė tokį valstybių narių argumentą, nurodydamas, kad „muito mokesčių, susijusių su importu iš ne Europos Sąjungos teritorijos, taikymas ir įsigijimo Bendrijos viduje apmokestinimas PVM nėra panašios operacijos. Iš tikrųjų prekybai Bendrijos viduje taikoma tvarka įtvirtina kompetencijos pasiskirstymą mokesčių srityje ir leidžia mokesčių administratoriui tiek iš tiekėjo, tiek iš pirkėjo reikalauti, kad būtų sumokėtas PVM, o pagal bendrą muitų sistemą muitinės mokesčius galima išieškoti tik iš importuotojo.“ Analogišką išvadą Teisingumo Teismas padarė ir 2008 m. vasario 21 d. prejudiciniame sprendime byloje *NESTTo Supermarkt GmbH & Co. OHG* (C-271/06, 28 punktas): Teisingumo

Teismas, vertindamas, ar nacionalinės priemonės, užtikrinančios valstybės išdo pajamas, neviršija to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti, akcentavo, kad „Teisingumo Teismo praktika muitų teisės srityje, pagal kurią ūkio subjektas, negalintis įrodyti, kad importo ar eksporto muitų sumažinimo sąlygos yra įvykdytos, nepaisant jo sąžiningumo, turi prisiimti su tuo susijusią atsakomybę, negalima remtis tokioje situacijoje, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, <...>. Iš tikrųjų, <...>, minėta teismo praktika negali būti taikoma ypač apmokestinamojo asmens, patenkančio į Šeštąją direktyvą⁵⁵⁷ nustatytą bendrą PVM sistemą, situacijai, nes tokios sistemos struktūra, dalykas ir tikslai labai skiriasi nuo Bendrijos muitų sistemos struktūros, dalyko ir tikslų“.

Matyti, jog proporcingumo principas nėra vienodai taikomas visuose teisiniuose santykiuose, neatsižvelgiant į jų specifiką. Tačiau tik analizuojant teisinį reguliavimą, teisės taikymą ir teisę aiškinančių teismų praktiką konkrečioje viešojo administravimo srityje, galima ne tik pagrįsti šį teiginį, tačiau ir atskleisti proporcingumo principo savybes, lemiančias jo optimaliausią/efektyviausią/kokybiškiausią pritaikomumą. Pagal *rūšini objektą* teisės teoretikai išskiria labai įvairias administracinių teisinių santykių grupes, pavyzdžiui, viešosios administracijos institucinės sistemos organizavimo (koordinavimo) santykiai; valstybės tarnybos santykiai; administracinės kontrolės (priežiūros) santykiai; administracinės apsaugos (ekologinės, priešgaisrinės saugos, konkurencijos, vaikų teisių gynimo ir kt.) santykiai; administracinių prievolių (mokesčių, muitų ir kt.) santykiai; administracinio poveikio (prievartos) santykiai; administracinių ginčų santykiai⁵⁵⁸. Atsižvelgiant į darbo apimtį ribotumą, toliau darbe analizuotinos trys sritys – viešasis administravimas aplinkos teisinių santykių,

⁵⁵⁷ Šeštoji Europos Tarybos 1977 m. gegužės 17 d. direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas. OL L 145, 13/06/1977 p. 0001–0040.

⁵⁵⁸ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 69–70.

mokestinių teisinių santykių⁵⁵⁹ ir administracinių sankcijų taikymo santykiai – pagrindžiančios proporcingumo principo svarbą ir taikymo specifiką viešojo administravimo teisiniuose santykiuose. Pažymėtina, kad viešojo administravimo santykiai tiek mokesčių teisės, tiek aplinkos teisės srityse pasirinkti neatsitiktinai, o todėl, kad, pirma, abi šios teisinio reguliavimo sritys priklauso ne išimtinės Europos Sąjungos kompetencijos sritims⁵⁶⁰ ir, antra, joms įtaką daro ir supranacionalinė Europos Sąjungos, ir nacionalinė teisės. Administracinių sankcijų ypatumai proporcingumo principo taikymo aspektu pasirinkti, atsižvelgiant į tai, jog būtent taikant sankcijas, proporcingumo principo samprata yra labiausiai išplėtotą Lietuvos nacionalinėje teisėje⁵⁶¹. Principo aiškinimo ir taikymo ypatumų analize aptariamose srityse taip pat siekiama parodyti: kiek apskritai yra svarbi ES teisės ir EŽTK normų taikymo praktika nacionalinėje administracinėje teisėje, *inter alia*, nacionalinėje teisėje taikomam proporcingumo principui, kiek (jei išvis) kinta proporcingumo samprata priklausomai nuo teisinės terpės, kurioje ji taikoma, kokios praktikoje egzistuoja teisinės problemos, sietinos su šio principo (ne)taikymu, bei kokios galimos proporcingumo imperatyvo Lietuvos nacionalinėje teisėje vystymosi tendencijos. Pabrėžtina, kad, atsižvelgiant į darbo tikslus ir apimtį, darbe yra analizuojama proporcingumo principo reikšmė įgyvendinant viešąjį administravimą aplinkos ir mokesčių teisės reguliavimo srityse, o ne šio principo vieta ar reikšmė aplinkos ar mokesčių teisėje apskritai.

⁵⁵⁹ Teisinėje literatūroje nurodoma, jog teisės normas, institutus, reguliuojančius visuomeninius santykius konkrečiose viešojo administravimo veiklos srityse *inter alia* mokesčių ir aplinkos apsaugos srityse, jungia *specialioji* administracinės teisės dalis. (DEVIATNIKOVAITĖ I. Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Vilnius: Justitia, 2009, p. 134.)

⁵⁶⁰ Šiame darbe nėra analizuojami muitai, nes pagal Europos Sąjungos veikimo sutarties 3 straipsnį muitų sąjunga patenka į Sąjungos išimtinę kompetenciją.

⁵⁶¹ Atsižvelgiant į tai, mokesčių ir aplinkos teisės srityse sankcijų klausimas paliečiamas tik epizodiškai; išsamiai sankcijų administraciniuose teisiniuose santykiuose klausimas proporcingumo principo aspektu analizuojamas IV skyriaus IV dalyje.

2. Proporcingumo principas aplinkos teisėje

Kaip jau minėta, šios darbo dalies tikslas yra ištirti proporcingumo principo teisinio reguliavimo bei šio principo taikymo teismų praktikoje specifiką ir galimybes aplinkos teisėje, t.y. viešojo administravimo santykiuose aplinkos teisės reguliavimo srityje. Atsižvelgiant į tai, kad aplinkos teisė, nors ir nepriklausydama Europos Sąjungos išimtinės kompetencijos sričiai, vis dėlto ES teisės yra veikiamas, pirmiausia atskleidžiamas proporcingumo principo taikymas būtent šioje srityje, tai yra Europos Sąjungos teisėje, kartu siekiant parodyti jo esamą ar galimą poveikį nacionalinių teismų praktikai, kada nagrinėjami ginčai aplinkos apsaugos srityje.

2.1. Proporcingumo principas aplinkos teisėje: Europos Sąjungos reikalavimai ir patirtis

Vadovaujantis ES veikimo sutarties 34 ir 35 straipsniais (*ex* Europos Bendrijų Sutarties 28 ir 29 straipsniais), valstybių narių tarpusavio prekyboje draudžiami kiekybiniai importo ir eksporto apribojimai ir visos lygiavėrio poveikio priemonės. Europos Sąjungos, kuri remiasi bendrosios rinkos, muitų sąjungos egzistavimu, laisvu prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimu, pirminė teisė nukrypimus nuo šių pamatinių principų leidžia tik išskirtiniais atvejais, vienas kurių ir yra aplinkos apsauga⁵⁶².

Pažymėtina, jog tokiu būdu Europos Sąjungoje akcentuojamos abi vertybės – aukšto lygio aplinkos apsauga (iš vienos pusės) bei laisva prekyba (iš kitos pusės). Todėl, manytina, jog kalbant apie proporcingumo principą aplinkos apsaugos srityje (ES teisės taikymo kontekste), jis turėtų būti

⁵⁶² ES veikimo sutarties 36 straipsnyje (*ex* EB sutarties 30 straipsnyje) nustatyta, kad „34 ir 35 straipsnių nuostatos nekeičia taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos (pažymėta aut.), nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais. Tačiau tokie draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu.“

suvokiamas kaip pusiausvyros reikalavimas tarp šių teisinių gėrių: aplinkos apsaugos viešojo (visuomenės) intereso ir vienos pagrindinių laisvių, kuria grindžiama Europos Sąjunga, – laisvos prekybos laisvės (taip pat ir ekonominių valstybės interesų) – užtikrinimo.

Problemų kyla tada, kada siekiant apsaugoti vieną iš minėtųjų vertybių (galimai) nepagrįstai yra varžoma antroji. Dėl šios priežasties svarbu atsakyti ir į tokius klausimus: kam prioritetą teikia valstybės narės? Kuo šiuo aspektu svarbus proporcingumo principo taikymas ir koku būdu šis kriterijus turėtų būti taikomas? Vadovaujantis kokiais kitais kriterijais gali būti sprendžiama, ar, pavyzdžiui, Europos Sąjungos ar jos valstybių narių institucijos, priimdamos sprendimus, kuriais skatinama ūkinė veikla ir (ar) tenkinami valstybės ekonominiai interesai, nepažeidžia aplinkosauginių interesų, o jei pažeidžia – ar tai daro pagrįstai? Ir atvirkščiai, ar, pavyzdžiui, nustatydamą nacionalinį teisinį reguliavimą, kuriuo siekiama apsaugoti gamtą, aplinką, valstybė nenustato nepagrįstų apribojimų laisvam asmenų, prekių, paslaugų judėjimui, prekybos ar kitos ūkinės veiklos vystymui? Galiausiai, kam – aplinkos apsaugai, ar laisvai prekybai – Europos Sąjungoje ir jos valstybėse narėse yra teikiamas prioritetas?

2.1.1. Laisva prekyba v. aplinkos apsauga

Kaip yra nustatyta Europos Sąjungos sutartyje bei Sutartyje dėl ES veikimo, Europos Sąjungos aplinkos politika yra siekiama *aukšto lygio aplinkos apsaugos*. Šios pozicijos nuosekliai laikomasi ir antrinėje ES teisėje⁵⁶³, ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje⁵⁶⁴. Vis dėlto kiekvienai valstybei narei yra paliekama erdvė savo šalies viduje nustatyti tokį aplinkos apsaugos lygį, kuris atitiktų tos šalies poreikius, ir kartu būtų įvykdomi minimalūs ES nustatyti standartai. Valstybės veikimo laisvė priklauso nuo to,

⁵⁶³ Europos Tarybos 1992 m. gegužės 21 d. direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, p. 7); Europos Tarybos 1979 m. balandžio 2 d. direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, p. 1), (4 straipsnis).

⁵⁶⁴ Žr., pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 5 d. sprendimą byloje C-157/96, *The Queen v. National Farmers Union ir kt.*, ECR 1998 I-2211, 63 P.

ar tam tikroje aplinkosaugos srityje yra priimtos ir turi būti įgyvendintos ES Direktyvos, nustatančios aplinkos apsaugos suderinimo priemonės (angl. *harmonisation measures*), ar atitinkama sritis nėra reguliuojama ES teisės normomis.

Pažymėtina, kad kai tam tikra aplinkos apsaugos sritis *nėra* reglamentuojama ES lygiu, nėra atitinkamos antrinės teisės – valstybės narės gali nustatyti savo aplinkosauginius standartus. Tokiais atvejais nacionalinių priemonių teisėtumas gali būti vertinamas vadovaujantis Steigimo Sutarčių nuostatomis bei Teisingumo Teismo praktika. Tačiau, kai atitinkamas aplinkos apsaugos klausimas *yra* sureguliuotas ES lygmeniu (tai dažniausiai daroma antrinėje ES teisėje nustatant minimalius Sąjungos standartus, kurių, įgyvendinant, pavyzdžiui, direktyvas, ir nacionalinėje teisėje numatant atitinkamas poveikio priemones, būtina laikytis), Sąjungos teismai, vertindami tokių poveikio priemonių teisėtumą, pirmiausia turėtų vertinti jų atitiktį nustatytam bendram minimaliam standartui. Visgi analizuojant teismo praktiką matyti, jog, kaip ir anksčiau minėtu atveju, teismas dažnai vertina jų atitiktį Sąjungos Sutartims bei jose įtvirtintiems principams. Šiuo aspektu yra svarbūs Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 114 (*ex EB sutarties* 95) ir 193 (*ex EB sutarties* 176) straipsniai, kurie nustato 1) *protingumo taisyklės* (angl. *rule of reason*) taikymą bei 2) situacijas, kada valstybė, net ir esant suderinimo priemonėms, šalies viduje gali nustatyti griežtesnes priemones. Taip pat tam tikrais atvejais gali būti tikrinama ir pačių direktyvų bei reglamentų atitiktis sutartinėms nuostatomis bei principams.

Teisinis reguliavimas aplinkos apsaugos srityje leidžia konstatuoti, jog, iš vienos pusės, tai reiškia, kad visos valstybės narės privalo laikytis Steigimo Sutartyse įtvirtintų aplinkos apsaugos politikos principų bei priimti nacionalines ES antrinę teisę įgyvendinančias nuostatas, kurios užtikrintų ne žemesnį aplinkos apsaugos lygmenį, nei yra nustatytas visoje Sąjungoje⁵⁶⁵. Iš

⁵⁶⁵ Lojalumo principas; EB sutarties 10 straipsnis (nacionalinės teisės aiškinimas turi atitikti ES teisės aiškinimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimą byloje C-106/89, *Marleasing v. Comercial Internacional de Alimentacion*, ECR 1990 I-4135; valstybės narės atsakingos už netinkamą Direktyvų įgyvendinimą).

kitos pusės, valstybės, kurios siekia (ar teigia siekiančios) užtikrinti aukštesnio lygio aplinkos apsaugą, tai yra nustatyti griežtesnes nacionalines priemones ir tokiu būdu nukrypti nuo ES nustatytų suderinimo priemonių, jos, pagal ES veikimo sutarties 114 straipsnį, turi apie tai pranešti Komisijai, kuri „patvirtina arba atmeta aptartąsias nacionalines nuostatas, patikrinusi, ar jos nėra savavališkos diskriminacijos priemonė arba užslėptas valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimas ir ar jos netrukdo veikti vidaus rinkai“⁵⁶⁶. Vis dėlto visa tai dar neleidžia tiksliai atsakyti į klausimą, koks tiksliai yra *aukštas aplinkos apsaugos lygis*, kurio turi būti siekiama, bet kuris neturi būti peržengiamas (viršijamas). Pastebėtina, kad dažnai į šį klausimą Teisingumo Teismas atsako būtent taikydamas proporcingumo testą.

Viena geriausiai žinomų aplinkos apsaugos srityje yra *Danish Bottles byla*⁵⁶⁷, kurioje ESTT nagrinėjo, ar galėjo Danijoje būti nustatytas toks teisinis reikalavimas, pagal kurį, siekiant sumažinti aplinkos taršą, gaiviųjų gėrimų ir alaus gamintojams buvo leidžiama naudoti vien daugkartinio naudojimo tarą, kuri turėjo būti patvirtinta Danijos valdžios institucijos, bei, ar toks reguliavimas galėjo būti laikomas proporcingu juo siekiamam tikslui. Kaip jau buvo minėta, vadovaujantis ES veikimo sutarties 36 (*ex* Europos Bendrijų sutarties 30) straipsniu, poveikio priemonės, ribojančios laisvą prekybą, jei jos nėra diskriminacinio pobūdžio ir yra pateisinamos siekiu užtikrinti aplinkos apsaugą, gali būti laikomos *leistinu nukrypimu* nuo ES veikimo sutarties 34 (*ex* Europos Bendrijų sutarties 28) straipsnio, dėl visuomeniškai svarbių priežasčių (jei jos pateisinamos visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos poreikiu).

⁵⁶⁶ EB sutarties 95 straipsnio 6 dalyje numatyta: „Jei pagal 6 dalį valstybei narei leidžiama išlaikyti arba priimti nuostatas, neatitinkančias suderinimo priemonės nuostatų, Komisija nedelsdama nagrinėja, ar siūlyti pakeisti tą priemonę.“

⁵⁶⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje 302/86, *Komisija prieš Daniją*, ECR 1988 4607.

Teismas, atitinkamai, šioje byloje vertino, ar buvo leistini nukrypimai nuo bet kokių importo ribojimų draudžiančios nuostatos aplinkos apsaugos naudai. Pirma, buvo vertinamas priemonės *būtinumas* – ar numatytiems tikslams pasiekti nebuvo kitų, švelnesnių, bet tiek pat veiksmingų priemonių. Šiuo klausimu buvo nustatyta, kad Danijoje nustatyta taros užstato sistema ir reikalavimas naudoti vien daugkartinio naudojimo tarą atitiko būtinumo kriterijų. Tačiau pasitelkus *proportioningumo stricto sensu* kriterijų – ar tikėtina (siekiama) nauda būtų didesnė nei galimi praradimai (vadovaujantis šiuo kriterijumi, priemonės nauda bendrajam interesui, bendriesiems gėriams išsaugoti turi nusverti nustatytus asmens teisių suvaržymus) – ir atlikus kiekybinį nustatytojo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, buvo nustatyta, kad reikalavimas, jog visos gaiviųjų gėrimų ir alaus taros tinkamumą naudoti privalėjo patvirtinti Danijos valdžios institucijos, neigiamai importą veiktų didesniu mastu, nei būtų naudingas vietiniams gamintojams; buvo konstatuota, kad pastarasis reikalavimas neatitinka proporcingumo kriterijaus.

Kai kurių autorių manymu, pagrindinis ESTT tikslas pastarosios bylos nagrinėjimo metu ir buvo nustatyti, koks aplinkos apsaugos lygmuo yra priimtinas Europos Sąjungoje, t. y. kad pernelyg „ambicingo“ lygmens aplinkos apsauga yra taip pat nepriimtina, o atitikties proporcingumo kriterijui vertinimas šiuo atveju buvo naudojamas tarsi priedanga⁵⁶⁸. Vis dėlto manytina, jog abu pastarieji Teisingumo Teismo „siekliai“ (jei jie tokie ir buvo) yra tarpusavyje susiję ir vienas kitam jokių būdų neprieštarauja, nes proporcingumo reikalavimas yra tinkama priemonė ir turėtų būti taikomas nustatant tinkamą aplinkos apsaugos lygmenį bei vertinant jau nustatyto apsaugos lygmens tinkamumą (paryšk. aut.). Neabejojama ir dėl to, kad pastarųjų funkcijų vykdymas priklauso ESTT kompetencijai.

Kitas klausimas yra tai, ar teismas *Danish Bottles* byloje nustatė, jog pasirinktas aplinkos apsaugos lygmuo yra neproporcingas ir netinkamas, ar

⁵⁶⁸ VEINLA H. Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law: *Juridica International*, IX/2004, p. 90.

tik konstatavo, jog priemonės šiam lygmeniui pasiekti buvo pasirinktos klaidingai. Kai kurie autoriai laikosi būtent antrosios pozicijos⁵⁶⁹.

Proporcingumo principo taikymo aplinkos apsaugos sityje požiūriu įdomi ir kita – *German Crayfish* (liet. *vokiškų upinių vėžių*) byla⁵⁷⁰. Siekdama uždrausti savo upių bioįvairovę, Vokietija uždraudė bet kokių gyvų upinių vėžių importą į šalį. Komisija suabejojo, ar tokiu būdu nebuvo ribojama prekyba ir ar priimta priemonė galėjo būti pateisinama EB sutarties 30 straipsnio (dbr. ES veikimo sutarties 36 straipsnio) pagrindu. Teisingumo Teismas, įvertinęs nustatyto draudimo atitiktį *būtinumo* kriterijui (tai taip pat vadinama „*mažiausio ribojimo testu*“) (kaip ir anksčiau aptartoje byloje!), nustatė, jog galima buvo pasirinkti ir švelnesnę priemonę, kuri ne taip plačiai ribotų prekybą. Vokietijos nustatytas draudimas pripažintas neproporcingu.

Antra vertus, *Bluhme* byloje⁵⁷¹ įvertinus visas bylos aplinkybes buvo priimtas priešingas sprendimas. Abejonių buvo kilę dėl priimto draudimo Danijos saloje laikyti bet kokios kitos rūšies bites, išskyrus rudąsias. ESTT nustatė, kad šioje situacijoje tik absoliutus importo draudimas gali padėti apsaugoti tam tikros rūšies bičių populiaciją, kuri nuo senų laikų charakterizavo minėtąją salą, nuo išnykimo, todėl draudimas buvo pripažintas proporcingu siekiamam tikslui.

Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, jog šis teismas nėra linkęs plečiamai aiškinti ES veikimo sutarties 36 (*ex* EB sutarties 30) straipsnio ir, argumentuojant siekiu apsaugoti aplinką, leisti valstybėms narėms taikyti nuo suderinimo priemonių nukrypstančias nuostatas. Kiekvienu konkrečiu atveju vertinamas pasirinktos priemonės tinkamumas, dažnai pasitelkiant proporcingumo kriterijų. Vien aplinkos apsaugos (kaip abstraktaus gėrio), vadovaujantis ES veikimo sutarties 36 (*ex* EB sutarties 30) straipsniu, kaip argumento, nepakanka prekių importo, eksporto ar tranzito draudimams arba

⁵⁶⁹ LANGER J. Danish Bottles and Austrian Animal Transport: The Continuing Story of Free Movement, Environmental Protection and Proportionality: *Review of EC and International Environmental Law*, Nr. (9) 2, 2000, p. 188.

⁵⁷⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. liepos 13 d. sprendimas byloje C-131/93, *Komisija prieš Vokietiją*, ECR 1994 I-3303.

⁵⁷¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gruodžio 3 d. sprendimas byloje C-67/97, *Ditlev Bluhme*, ECR 1998 I-8033.

apribojimams pateisinti. Reikalaujama, kad poveikio priemone būtų tiesiogiai siekiama apsaugoti tam tikros (apibrėžiamos, „apčiuopiamos“) žmonių, gyvūnų ar augalų grupės sveikatą bei gyvybę.

Manytina, jog neatsitiktai pastebimas ir Europos Sąjungos institucijų požiūrio į aplinkos apsaugos interesų užtikrinimo, iš vienos pusės, bei kitų Sąjungos tikslų įgyvendinimo, iš kitos pusės, balanso pasvirimas būtent pirmųjų naudai. Tokia tendencija atsispindi ir antrinėje ES teisėje, ji skatinama Komisijos. Tai pastebi ir kai kurie ES teisę tyrinėjantys autoriai⁵⁷².

3.1.2. Atsargumo principo taikymas. Atsargumo ir proporcingumo principų santykis

Kalbant apie galimybę užtikrinti ar siekti kuo efektyvesnės aplinkos apsaugos, kuri atitiktų ES teisę, nors galimai ir nustatytą aukštesnio lygmens aplinkos apsaugą nei yra bendrai pripažįstamas Sąjungoje, o kartu ir apie proporcingumo principo taikymą aplinkos apsaugos srityje (ne tik Europos Sąjungos, bet ir tarptautinės teisės taikymo kontekste) neišvengiamai susiduriama ir su vis dažniau taikomo atsargumo principo (angl. *precautionary principle*⁵⁷³) sąvoka⁵⁷⁴. Anot daugelio autorių, sisteminė

⁵⁷² VEINLA H. Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law: *Juridica International*, IX/2004, p. 92.

⁵⁷³ Kartais taip pat verčiama: „atsargumo priemonių principas“, „apdairumo principas“, „prevenyvinis principas“. Preventyvinis veiksnių principas yra ES teisės principas, ESTT sprendimuose dažnai paraleliai vartojamas šalia „atsargumo principo“, laikomas jo sudedamąja dalimi, tačiau ne visi autoriai sutinka, jog jie laikytini vienu principu. Pagrindiniai tokios pozicijos argumentai yra šie: pirma, skirtingai nei atsargumo principas, prevencinių veiksnių principas buvo reglamentuotas anksčiau – jau Suvestiniame Europos akte; antra, manoma, jog vadovaujantis pastaroju principu prevencinių priemonių reikalaujama imtis kada pavojus yra aiškus, ar tikimybė jam atsirasti yra didelė bei akivaizdi. Vis dėlto, manytina, jog teisingas teiginys, jog nors „abu principai turi skirtingų aspektų (atsargumo principas skirtas rizikai išvengti, prevencinių veiksnių principas – keliui konkrečiam pavojui užkirsti), tačiau šių principų funkcija yra vienoda: žalos aplinkai turi būti išvengta kuo anksčiau, todėl kuo anksčiau turi būti imamasi atitinkamų priemonių“// RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ R. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 46.

⁵⁷⁴ Pažymėtina, kad ES teisėje atsargumo principo sinonimu laikomas „atsargumo požiūrio“ terminas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, skirtingai nei ES, tarptautinėje teisėje „atsargumo požiūrio“ sąvoka išskiriama sąmoningai ir išreiškia ypač JAV poziciją šiuo klausimu. JAV įsitikinimu, „atsargumo požiūris“ negali būti laikomas bendrojo teisės principu ar tarptautinės teisės norma, nes iki šiol nėra susitarta dėl vieno bendro jo apibrėžimo (ŠIRINSKIENĖ A. Atsargumo principo taikymo teisinės prielaidos aplinkos ir žmogaus sveikatos apsaugos srityse: *Jurisprudencija*, 2008,

pirminės ES teisės bei jurisprudencijos⁵⁷⁵ analizė netgi leidžia teigti, jog šis principas taip pat yra „bendrasis Bendrijos teisės principas, naudojamas ir naudotinas ne tik vykdant Bendrijos aplinkos apsaugos politiką, bet ir užtikrinant aukšto lygio žmogaus sveikatos apsaugą Bendrijoje bei kitose Bendrijos veiklos srityse kaip kad jos apibrėžiamos Steigimo Sutarties 3 straipsnyje“⁵⁷⁶. Visgi atsargumo principas pirmiausiai atsirado reglamentuojant būtent aplinkos apsaugos sričiai priklausančius klausimus⁵⁷⁷.

Principo dabartinė samprata dažnai siejama su 1992 metais Jungtinių Tautų konferencijoje aplinkos ir plėtros klausimais pasirašyta Jungtinių Tautų Bendrąja klimato kaitos konvencija⁵⁷⁸, kuri, siekdama joje numatytų tikslų⁵⁷⁹, skatino laikytis *atsargumo požiūrio, reiškiančio, jog esant rimtos ir neišvengiamos žalos aplinkai pavojui, neginčijamų mokslinių įrodymų trūkumas neturi būti priežastimi nesiimti ekonominiu požiūriu pagrįstų priemonių, siekiant užkirsti kelią galimai žalai aplinkai*⁵⁸⁰. Kitaip tariant, atsargumo požiūris (principas) reiškia, kad, jei vadovaujantis jau esama informacija nustatoma potenciali kenksmingo poveikio aplinkai galimybė, net ir nesant tvirtų (tikslų) galutinių duomenų, patvirtinančių žalos atsiradimą

Nr. 12(114), p. 18–26; T.p. žr. bylą Biotech. WT/DS 291-293/MINTERIM; punktas 7.81; byla EC Hormones. WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R; punktas 43).

⁵⁷⁵ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimą byloje C-366/95, *Landbruksministeriet - EF-Direktoratet v. Steff-Houllberg Export ir kt.*, ECR 1998 I-2661, kuriame Europos Sąjungos Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „jeigu nežinoma, ar kils pavojus žmonių sveikatai, ir kokio masto jis bus, Bendrijos institucijos gali imtis apsaugos priemonių nelaukdamos, kada bus pastebėtas konkretus pavojus ir kada bus galima nustatyti jo dydį“.

⁵⁷⁶ Širinskienė A. „Atsargumo principo taikymo teisinės prielaidos aplinkos ir žmogaus sveikatos apsaugos srityse“//Jurisprudencija, 2008 12(114).

⁵⁷⁷ Plačiau šiuo klausimu taip pat žr. MONKEVIČIUS E. ir kt. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011, p. 387–391.

⁵⁷⁸ Jungtinių Tautų Bendroji klimato kaitos konvencija (Framework Convention on Climate Change), priimta 1992 m. gegužės 9 d., įsigaliojusi 1994 m. kovo 21 dieną, Lietuvos Respublikos ratifikuota 1995 m. vasario 23 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. I-812, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 23. Jungtinių Tautų Bendroji klimato kaitos konvencija pasirašė 166 valstybės, tarp jų Europos Bendrija ir visos jos valstybės narės, taip pat tuo metu Europos Bendrijoms dar nepriklausiusi Lietuvos Respublika. Šiuo metu Konvenciją yra ratifikavusios 192 valstybės.

⁵⁷⁹ Konvencijos 2 straipsnyje įtvirtinta: „Galutinis šios Konvencijos ir su ja susijusių teisinių dokumentų, kuriuos gali priimti Šalių Konferencija, tikslas yra pasiekti, kaip numatyta atitinkamuose šios Konvencijos nutarimuose, kad šiltnamio efektu pasižyminčių dujų koncentracijos atmosferoje stabilizuotųsi tokia lygyje, kuriame pavojingas antropogeninis poveikis nesutrikdo klimato sistemos. Šis lygis turi būti pasiektas per tokį laikotarpį, kuris leistų ekosistemoms natūraliai prisitaikyti prie klimato pasikeitimo, kad nekiltų pavojaus maisto produktų gamybai, ir ekonominis vystymasis vyktų stabiliai.“

⁵⁸⁰ ETC/CDS. General Environmental Multilingual thesaurus (GEMET 2000).

ateityje, geriausias sprendimas yra imtis visų galimų priemonių užkirsti kelią numatomai žalai atsirasti arba iš viso atsisakyti veiklos, nelaukiant, kol atsirastų išsami riziką ir žalą patvirtinanti mokslinė informacija. Atsargumo principas leidžia priimti dokumentus, nustatyti teisinio poveikio priemones siekiant užkirsti kelią rasti aplinkos žalai nesant tvirtų įrodymų, jei tokių įrodymų gavimo procesas būtų ilgas ir brangus, ar žalingos pasekmės aplinkai – nesiėmus reikiamų priemonių – negrįžtamos⁵⁸¹.

Atsargumo principo įsitvirtinimas ES teisėje siejamas su 1993 m. lapkričio 1 d. įsigaliojusia Europos Sąjungos sutartimi (vad. Maastrichto sutartimi), kurios 130r straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad Bendrijos aplinkos politika yra „grindžiama *atsargumo principu* bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygintų teršėjas.“

Atsargumo principas Maastrichto sutartyje nėra nei apibrėžtas, nei detaliau paaiškintas, tokiu būdu paliekant galimybę principą interpretuoti ir vystyti kitoms ES institucijoms. Principo samprata, ES požiūris į šį principą, jo taikymo gairės apibrėžtos 2000 m. vasario 2 d. Europos Komisijos Komunikate⁵⁸² dėl atsargumo principo⁵⁸³. Komunikate, be kita ko, išskiriami du atsargumo principo taikymo elementai (pirma, politinio sprendimo veikti atitinkamu būdu ar nuo veiksmų susilaikyti (priklauso ir nuo faktorių, dėl kurių svarstomas principo taikymas) priėmimas, bei, antra, nusprendus imtis atitinkamų veiksmų, sprendimo, koku būdu veikti, kokių konkrečių priemonių imtis, priėmimas (Komunikato 5 punktas; 13 puslapis).

⁵⁸¹ European Environment Agency. Environment at the turn of the century: *Environmental assessment report*, No 2, p. 278.

⁵⁸² Komunikatas (angl. *Communication*), kaip ES teisinis dokumentas, yra priskiriamas rekomendacinio pobūdžio, t.y., privalomosios galios neturintiems teisės aktams, tačiau jis reikšmingas ES teisės aiškinimo, derinimo prasme; be to, kaip yra konstatavęs Pirmosios instancijos teismas, Komisija, išleisdama Komunikatą, pati sau nubrėžia taisykles, kurių vėliau pati privalo laikytis (Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje T-13/99, *Pfizer Animal Health SA v. Council of the European Union*, CFI ECR 2002 II-3305, 122 P.). Tokiu būdu Komisija apriboja savo veiklos laisvę ir vėliau (pvz., kilus ginčui teisme) gali būti vertinamas jos veiksmų atitikimas minėtoms nuostatom, todėl pačią Komisiją Komunikatas teisiškai įpareigoja nuosekliai laikytis jame išdėstytos pozicijos tam tikru pasirinktu klausimu.

⁵⁸³ Europos Komisijos 2000 m. vasario 2 d. Komunikatas dėl atsargumo principo (Communication from the Commission on the precautionary principle) (COM/2000/0001 final) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Internetinė prieiga: <http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf>.

Komunikate numatytos priemonės, kurių gali būti imamas vadovaujantis atsargumo principu, bei nurodyta, kad, jei yra būtina imtis prevencinių priemonių, jos turi būti proporcingos siekiamam aplinkos apsaugos lygmeniui, nediskriminacinio pobūdžio ir neprieštarauti panašioms priemonėms, kurių buvo imtasi anksčiau.

Proporcingumas nurodomas kaip vienas iš esminių atsargumo požiūrio taikymo principų (šalia nediskriminavimo, nuoseklumo, naudos bei galimų kaštų nusprendus imtis tam tikrų poveikio priemonių bei jų nesiimti apskaičiavimo, taip pat mokslinių naujovių vertinimo principų), kuriais turi būti grindžiamos ES institucijų bei valstybių narių nustatomos poveikio priemonės. Šiame kontekste reikalavimas laikytis proporcingumo kriterijaus reiškia tai, kad poveikio priemonės turi būti pritaikytos pagal pasirinktą (aplinkos, sveikatos) apsaugos lygmenį⁵⁸⁴. Proporcingumo požiūriu, tam tikrais atvejais visiškai tam tikro veiksnio, veiklos ar pan. uždraudimas – nors ir ne visada – kartais gali būti laikomas proporcinga (ir vienintele) priemone siekiant išvengti žalingo poveikio.

Komisija 2000 m. vasario 2 d. Komunikate taip pat pažymėjo, jog proporcingumo principo taikymas atsargumo principo kontekste svarbus ir dar dviem aspektais: pirma, ieškant tinkamiausios alternatyvos ir vadovaujantis proporcingumo kriterijumi, turėtų būti pasirenkama švelniausia poveikio priemonė, kuri tinkama siekiamam aplinkos apsaugos bei žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos lygmeniui užtikrinti. Tokios poveikio priemonės galėtų būti, pavyzdžiui, tinkamo valymo užtikrinimas (angl. *appropriate treatment*), žalingo poveikio (su)mažinimas (angl. *reduction of exposure*), apsaugos kontrolės griežtinimas (angl. *tightening of controls*), laikinų (veiklos ar produktų) ribojimų nustatymas (angl. *adoption of provisional limits*), rekomendacijų pavojuje esančioms populiacijoms priėmimas (angl. *recommendations for populations at risk*) ir kt. Siūloma nerimą keliančius

⁵⁸⁴ Europos Komisijos 2000 m. vasario 2 d. Komunikatas dėl atsargumo principo (Communication from the Commission on the precautionary principle) (COM/2000/0001 final) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Internetinė prieiga: <http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf>.

produktus bei veiklą keisti saugesniais. Antra, siekiama atkreipti dėmesį į tai, jog – ypač aplinkos apsaugos srityje – priemonės, kurių imamasi siekiant išvengti žalos, turi būti proporcingos ne tik tiesioginiam pavojui ar artimiausiu metu galimai atsirasiančiai ir paprastesniais metodais (lengvai) nustatamai žalai. Poveikio priemonės turi būti proporcingos ir toms žalingoms pasekmėms, kurias tam tikra veikla ar produktai gali sukelti tolimoje ateityje, bei ateities kartoms. Tai gali reikšti ir būtinybę veiklos ar produktų, dėl kurių problemų dabartyje nekylo, atžvilgiu imtis griežtų, varžančių priemonių nedelsiant, jei vadovaujantis mokslinėmis, kitomis pagrįstomis prognozėmis, žalingų padarinių gali kilti po, pavyzdžiui, dvidešimties ar keturiasdešimties metų; tai yra aktualu ir tikėtina, kalbant apie ilgalaikius neigiamus klimato, ekosistemų pokyčius, kuriuos gali sąlygoti (ir sąlygoja) kenksminga ūkinė veikla. Atsargumo principas šiame kontekste leidžia ir tai, kad netgi nesant tikslių mokslinių įrodymų apie tokių ilgalaikių pasekmių atsiradimą, nustatomos poveikio priemonės turėtų būti proporcingos šiems tikėtiniems padariniams bei pakankamai griežtos, kad būtų efektyvios. Kuo didesnė rizika ir galima žala aplinkai (ir visuomenės sveikatai), tuo griežtesnių priemonių leidžiama imtis siekiant užkirsti kelią neigiamoms pasekmėms atsirasti.

Kadangi beveik neįmanoma užtikrinti, kad esamos prognozės būtų visiškai tikslios (nors nuo poveikio aplinkai, kuris itin glaudžiai susijęs su atsargumo principo taikymu, priklauso kiek bus galimų sprendimų alternatyvų), siekiamų išsaugoti vertybių pasvėrimas tampa sudėtingesnis. Visgi pažymėtina, kad vadovaujantis atsargumo principu, poveikio priemonės (priimanos siekiant išvengti neigiamų padarinių aplinkai) turi būti proporcingos būtent siekiamam aplinkos apsaugos lygmeniui užtikrinti. Nors, tiesa, kartais neatmetama net galimybė, kad „visuomenė gali būti pasiryžusi

sumokėti neproporcingai didelę kainą apsaugoti tokioms prioritetinėms vertybėms, kaip aplinka ir visuomenės sveikata“⁵⁸⁵.

Tai nuolat pabrėžia ir Europos Sąjungos teisminės institucijos, taikydamos atsargumo principą⁵⁸⁶. Kalbant apie teisinių vertybių skalę, pažymimas visuomenės sveikatos apsaugos prioritetas prieš ekonominius interesus⁵⁸⁷. Byloje *Pfizer*⁵⁸⁸ pirmosios instancijos teismas yra suformulavęs netgi aiškesnę teisės aiškinimo ir taikymo taisyklę: „[atsargumo principas reikalauja, kad] kompetentingos institucijos imtųsi tinkamų priemonių užkirsti kelią galimoms grėsmėms visuomenės sveikatai, saugumui ir aplinkai, suteikdamas prioritetą su šiomis sritimis susijusiems poreikiams prieš ekonominius interesus“. Visgi tai dažniausiai liečia situacijas, kada aplinkos apsauga yra susijusi su visuomenės sveikatos apsaugojimu. Kalbant apie „grynąsias“ aplinkos apsaugos sritis prioritetas nėra toks žymus ir priklauso nuo tam tikrų veiksmų, tokių, kaip galimos žalos neatitaisomumas (negrįžtamumas), ateities kartų interesų apsaugojimas, padidinta apsauga specialų statusą turinčioms teritorijoms ar florai ir faunai⁵⁸⁹.

Taikant atsargumo principą kyla sunkumų, tai patvirtina Europos Parlamento rezoliucija⁵⁹⁰, priimta 2008 metų rudenį. Europos Parlamentas priimtame dokumente pažymėjo, kad „pastaraisiais metais buvo pasiekta reali pažanga aplinkos politikos srityje, pavyzdžiui, mažinant oro taršą, gerinant

⁵⁸⁵ 2000 m. vasario 2 d. Komisijos Komunikatas dėl atsargumo principo (Communication from the Commission on the precautionary principle) (COM/2000/0001 final) // http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf, p.19–20

⁵⁸⁶ Pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas C-192/01, *Komisija prieš Daniją*, ECR 2003 I- 9693; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ir Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels prieš Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECR 2004 I-7405.

⁵⁸⁷ Pavyzdžiui, Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje T-70/99, *Alpharma v. Council*, OL C 289, 33 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas C-192/01, *Komisija prieš Daniją*, ECR 2003 I- 9693.

⁵⁸⁸ Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje T-13/99, *Pfizer Animal Health SA v. Council of the European Union*, CFI ECR 2002 II-3305.

⁵⁸⁹ Plačiau šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimą C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ir Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels prieš Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECR 2004 I-7405.

⁵⁹⁰ Europos Parlamento 2008 m. rugsėjo 4 d. rezoliucija dėl 2004–2010 m. Europos aplinkos ir sveikatos veiksmų plano laikotarpio vidurio ataskaitos (2007/2252(INI)).

vandens kokybę, atliekų rinkimo ir perdirbimo politiką, chemijos gaminių kontrolę ir uždraudžiant naudoti benzina, kurio sudėtyje yra švino“, tačiau taip pat konstatavo, kad iki šiol ES nėra bendrosios ir prevencinės šios srities strategijos bei tinkamai nesivadovaujama atsargumo principu. Europos Parlamentas kreipėsi į Komisiją prašydamas persvarstyti Komunikatą dėl atsargumo principo išdėstytus kriterijus remiantis Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimais, siekiant, kad „šis veiklos ir saugumo principas, pagrįstas proporcingomis laikinosiomis priemonėmis, taptų Bendrijos sveikatos ir aplinkos politikos šerdimi“. Komisija ir valstybės narės skatinamos pripažinti prevencijos ir atsargumo principų privalumus ir plėtoti bei įgyvendinti priemones, leidžiančias numatyti ir įveikti galimas grėsmes aplinkai ir sveikatai. Atitinkamai, Komisijos prašoma finansavimo sumažinti aplinkos poveikį sveikatai ir apsauginėms bei atsargumo priemonėms įgyvendinti (11, 12, 35 punktai).

2.2. Proporciningumo principas aplinkos teisėje: nacionalinė teisė

Kaip ir kalbant apie viešąjį administravimą apskritai, taip vertinant viešąjį valdymą aplinkos apsaugos srityje, pažymėtina, jog proporciningumo principas yra pripažįstamas ir teisėkūros, ir teisės taikymo principu. Šioje srityje taikomi ir Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinti principai, be to, aktualus Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymo⁵⁹¹ 4 straipsnis, kuriame nustatyta, jog aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė grindžiama ir proporciningumo principu, reiškiančiu, jog priemonės, naudojamos tikslui pasiekti, turi atitikti tikslą, taip pat *prevencijos principu*, kurio esmė – neleisti pažeisti aplinkos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų, siekti išvengti neigiamo poveikio aplinkai.

⁵⁹¹ Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3017 (su visais vėlesniais pakeitimais).

Analizuojant 2001–2011 metų administracinių teismų praktiką matyti, jog ir aplinkos apsaugos srityje proporcingumo kriterijus dažniausiai siejamas ne su norminių ar individualių valdymo aktų pagrįstumo nustatymu, o su atsakomybės taikymu: pirma, administracine atsakomybe, reglamentuojama Administracinių teisės pažeidimų kodekso 7 skirsnio normomis, antra, su materialine atsakomybe už žalą aplinkai, taikoma vadovaujantis Civilinio kodekso 1.2 straipsniu bei įvairiomis žalos aplinkai skaičiavimo metodikomis (tvarkomis)⁵⁹². Taikant administracinę atsakomybę, sprendžiamas klausimas dėl taikomos administracinės atsakomybės proporcingumo padarytai žalai⁵⁹³. Taikant materialinę atsakomybę – materialinės atsakomybės dydžio padarytai žalai aplinkai, atsakomybės paskirstymo tarp subjektų proporcingumo bei pareigos taikyti tinkamas aplinkos apsaugos ar atkūrimo priemonės klausimai.

Vis dėlto jau minėtoje 2010 metais išnagrinėtoje norminėje byloje, proporcingumo principas, vadovaujantis ES teise, buvo pritaikytas kaip vienas pagrindinių kriterijų, lemiančių savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintų vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą (tvarkymą) apskaičiavimo būdą įtvirtinančių vietos savivaldos aktų nuostatų neteisėtumą⁵⁹⁴. Minėtosios teisės normos iš esmės buvo ginčijamos tuo aspektu, jog prievolė mokėti vietinę rinkliavą ir vietinės rinkliavos dydžiai gyventojams visais atvejais buvo siejami su nekilnojamojo turto turėjimu ar naudojimu ir šio nekilnojamojo turto dydžiu (bendruoju plotu), o ne su atliekų turėtoju ir jo surinktu atliekų kiekiu. Teisėjų kolegija, sistemiškai išanalizavusi atliekų turėtojo, komunalinių atliekų, atliekų surinkimo, atliekų tvarkymo sąvokas, taip pat atsižvelgdama į savivaldybės tarybos teisę nustatyti vietinę rinkliavą už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą, kuri *expressis verbis* yra nustatyta Rinkliavų įstatymo 11 straipsnio 1 dalies 8 punkte, pažymėjo, kad aptariamos vietinės rinkliavos

⁵⁹² ŽVAIGŽDINIENĖ I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius: Justitia, 2008, p. 51–52.

⁵⁹³ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 metų gegužės mėn. 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹⁶-972/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁷-216/2007.

⁵⁹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010.

objektas apima ne tik komunalinių atliekų surinkimą, bet ir šių atliekų apdorojimą. Atliekų tvarkymo įstatyme ir jį įgyvendinančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose nustatytais būdais bei tvarka, atliekų tvarkymo veiklos priežiūrą bei atliekų šalinimo vietos priežiūrą po jų uždarymo. Teisėjų kolegija taip pat pastebėjo, jog Atliekų tvarkymo įstatymas *expressis verbis* nenustato reikalavimo, jog atliekų turėtojas atliekų tvarkymo išlaidas apmokėtų tik pagal faktiškai sukaupytų komunalinių atliekų kiekį. Aiškinant bylai aktualų principą „teršėjas moka“, nagrinėtu atveju buvo remtasi Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią nacionalinės teisės nuostata komunalinių atliekų tvarkymo ir šalinimo finansavimo tikslais, numatanti mokestį, apskaičiuojamą remiantis galinčių susidaryti atliekų kiekio įvertinimu, o ne faktiškai susidariusių ir perduotų tvarkyti atliekų kiekiu, neturi būti laikoma prieštaraujančia Europos Sąjungos teisei. Taip pat buvo nustatyta, jog vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą dydžio apskaičiavimo tvarka neprieštaravo ir Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano 96 punkte nustatytam reikalavimui, jog viename atliekų tvarkymo regione visiems komunalinių atliekų turėtojams turėtų būti vienoda atliekų tvarkymo kaina už tokį patį tvarkomų atliekų kiekį ir tokią pačią teikiamos paslaugos kokybę, taip pat ir atitinkamoms Rinkliavų įstatymo bei Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatoms.

Aplinkos teisės kontekste svarbu pažymėti, kad teisėjų kolegija vertino (kaip prašė pareiškėjai), ar ši tvarka neprieštaruoja būtent Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 3 punkte įtvirtintam proporcingumo principui. Šiuo požiūriu teisėjų kolegija pažymėjo, kad savivaldybės tarybos nustatytas vietinės rinkliavos dydis bei jos apskaičiavimo atliekų turėtojams tvarka, pirmiausia, neturi viršyti to, kas yra būtina siekiant atliekų tvarkymo finansavimo tikslų („teršėjas moka“ pagrindu surinktos lėšos iš atliekų turėtojų turi padengti visas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos išlaidas). Teisėjų kolegijos vertinimu, pasirinktas vietinės rinkliavos apskaičiavimo būdas iš esmės sudarė galimybę

administruoti šią rinkliavą nedideliais kaštais, pakankamai tiksliai apskaičiuoti atliekų tvarkymo išlaidas, planuoti papildomų lėšų poreikį, užtikrino galimybes komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtojimo sistemos organizatoriui tiksliai prognozuoti pajamas, ir tai leido planuoti šių pajamų paskirstymą bei efektyviau organizuoti patį komunalinių atliekų tvarkymą. Jis taip pat užtikrino tikslią vietinės rinkliavos mokėtojų apskaitą, efektyvią jų kontrolę, skolų administravimą. Teisėjų kolegija patvirtino, kad toks pasirinktas vietinės rinkliavos apskaičiavimo būdas iš esmės yra tinkamas anksčiau paminėtam tikslui, t. y. padengti visas komunalinių atliekų tvarkymo sistemos išlaidas, pasiekti, ir neperžengia to, kas yra būtina komunalinių atliekų tvarkymo sistemos eksploatavimo ir plėtos finansavimui užtikrinti. Kita vertus, teisėjų kolegija, atsižvelgdama į Teisingumo Teismo jurisprudenciją, pažymėjo, kad proporcingumo principas taip pat reikalauja, kad atliekų turėtojų mokama vietinė rinkliava už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nelemtų to, kad tam tikri atliekų turėtojai turėtų padengti išlaidas, akivaizdžiai neproporcingas dėl jų nekilnojamojo turto ir jo naudojimo paskirties galinčiam susidaryti atliekų kiekiui. Teisėjų kolegija šiuo aspektu taip pat nurodė, kad nors, kaip jau buvo minėta, tiek nacionalinėje, tiek Europos Sąjungoje įtvirtintas principas „teršėjas moka“ nedraudžia mokėtinos vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų tvarkymą dydį apskaičiuoti pagal galintį susidaryti atliekų kiekį, šis principas minėtą atlyginimą sieja su faktiškai perduotu tvarkyti komunalinių atliekų kiekiu. Todėl tais atvejais, kai yra įmanoma nepatiriant didelių ekonominių sąnaudų nustatyti konkretų atliekų turėtojo perduodamą tvarkyti komunalinių atliekų kiekį, pastarajam tenkanti mokėtina suma turėtų būti apskaičiuojama būtent pagal minėtą atliekų kiekį. Priešingu atveju, t. y. mokėtinos vietinės rinkliavos dydį apskaičiuojant pagal galinčių susidaryti atliekų kiekį, kai yra objektyvi galimybė nustatyti konkretų atliekų kiekį, būtų peržengiama tai, kas yra būtina principui „teršėjas moka“ įgyvendinti.

Byloje atkreiptas dėmesys į tai, kad Priedo⁵⁹⁵ 15-oje eilutėje yra nustatyta, jog nekilnojamojo turto savininkai ar naudotojai, kurie teikia komercinės paskirties ir (ar) viešas paslaugas ir deklaruoja komunalinių atliekų kiekį, vietinę rinkliavą moka pagal atliekų kiekį. Todėl, teisėjų kolegijos nuomone, savivaldybės tarybai numaćius galimybę tam tikriems vietinės rinkliavos mokėtojams, vietinę rinkliavą mokėti ne pagal metinę komunalinių atliekų susikaupimo normą ir nekilnojamojo turto vienetą ar bendrąjį plotą, bet pagal deklaruojamų atliekų kiekį, tačiau šią galimybę suteikiant tik nekilnojamojo turto savininkams ar naudotojams, kurie teikia komercinės paskirties ir (ar) viešas paslaugas, peržengiama tai, kas yra būtina principui „teršėjas moka“ įgyvendinti. Kaip jau buvo minėta anksčiau, ginčijamos nuostatos, kaip neproporcingos, buvo pripažintos neteisėtomis.

Nenustatęs nustatyto ribojimo būtinumo aplinkai apsaugoti neproporcingu LVAT pripažino ir besąlygišką draudimą vandens telkiniuose plaukioti 15 kv. m plotą ar 2 m aukštį viršijančiais laivais⁵⁹⁶. Norminio administracinio akto teisėtumo bylą LVAT nagrinėjo po to, kai Utenos regiono aplinkos apsaugos departamento įgaliotas pareigūnas surašė administracinio teisės pažeidimo protokolą ir paskyrė asmeniui administracinę nuobaudą (150 litų baudą) už tai, kad jis pažeidė aplinkos ministro įsakymu patvirtintų Aplinkosaugos sąlygų plaukioti vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis (toliau – Aplinkosaugos taisyklės)⁵⁹⁷ nuostatą, kuria buvo draudžiama laikyti ir naudoti laivus, kurių horizontalios projekcijos plotas didesnis kaip 15 kv. m arba aukštis virš vandens paviršiaus yra didesnis nei 2 metrai. Administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjusi LVAT teisėjų kolegija suabejojo, ar minėtose Aplinkosaugos taisyklėse nustatytas vandens telkiniuose naudojamų ir (ar) laikomų laivų horizontalios projekcijos ploto ir (ar) aukščio ribojimas yra teisėtas.

⁵⁹⁵ Kalbama apie Klaipėdos miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nuostatų 1 priedą „Vietinės rinkliavos dydžiai vietinės rinkliavos mokėtojams“.

⁵⁹⁶ LVAT 2011 m. gegužės 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-14/2011.

⁵⁹⁷ Aplinkos ministro įsakymu (2007 m. gegužės 17 d. įsakymo Nr. D1-269 redakcija) patvirtintos Aplinkosaugos sąlygos plaukioti vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis.

Nagrinėdamas norminę bylą LVAT Aplinkosaugos taisyklių nuostatos teisėtumą⁵⁹⁸ tyrė tuo aspektu, ar ginčytu teisiniu reguliavimu nebuvo peržengiama Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje atsakovui (aplinkos ministrui) nustatyto pavidimo ribos, ar ginčytas teisinis reguliavimas neprieštaravo proporcingumo principui. Aplinkosaugos taisyklių 211 punkte buvo įtvirtinta, jog vandens telkiniuose draudžiama laikyti ir naudoti laivus (išskyrus burines jachtas), kurių horizontalios projekcijos plotas didesnis kaip 15 m² arba aukštis virš vandens paviršiaus daugiau kaip 2 m (neskaitant stiebų ir antenų); šis apribojimas netaikomas Baltijos jūroje, Kuršių mariose, vidaus vandenų keliams priskirtuose vandens telkinių ruožuose (dalyse), taip pat kituose vandens telkiniuose teisės aktų nustatyta tvarka vykdant vandens telkinių valymo, gilinimo, statybos, tyrinėjimo, sportinių ir kultūrinių renginių organizavimo, avarijų likvidavimo darbus, verslinę ar specialiąją žvejybą, archeologinius ar kitus mokslinius tyrimus.

Pagal Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalį fiziniai ir juridiniai asmenys, vandens telkiniuose naudojančys plaukiojimo priemones, privalo užtikrinti, kad šios priemonės neleistinai neterštų vandens, neardytų krantų, negadintų hidrotechnikos statinių bei komunikacijų, nekeltų pavojaus žmonėms ir aplinkai; aplinkosaugos sąlygas plaukioti vandens telkiniuose plaukiojimo priemonėmis nustato aplinkos ministras. Vandens naudotojų pareiga naudoti vandenį mažiausią poveikį vandens telkiniui darančiomis priemonėmis ir būdais yra įtvirtinta ir Vandens įstatymo 8 straipsnio 2 dalies 1 punkte. Bylą nagrinėjusios teisėjų kolegijos nuomone, pavidimo aplinkos ministrui apimtis iš esmės yra apibrėžta būtent Vandens įstatymo 8 straipsnio 2 dalies 1 punkte ir 13 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje, o tai reiškia, kad įstatymų leidėjas Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalimi įpareigojo aplinkos ministrą nustatyti tokias aplinkosaugos sąlygas, kuriomis būtų siekiama užtikrinti, kad vandens telkiniuose būtų naudojamos mažiausią poveikį vandens telkiniui ir jame esančiam vandeniui darančios plaukiojimo

⁵⁹⁸ T.y. Aplinkosaugos taisyklių 211 punkto atitiktį Konstitucijos 23 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės ir proporcingumo principams bei Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 daliai (2003 m. gruodžio 22 d. įstatymo Nr. IX-1941 redakcija).

priemonės, kad naudojant šias priemones neleistinai nebūtų teršiamas vanduo, ardomi krantai, gadinami hidrotechnikos statiniai bei komunikacijos, nebūtų keliamas pavojus žmonėms ir aplinkai.

Įvertinusi teisinį reguliavimą, įtvirtintą Aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 1 ir 21 punktuose, taip pat Lietuvos Respublikos ratifikuotos Europos kraštovaizdžio konvencijos 1 straipsnio 1 punkte bei Saugomų teritorijų įstatymo 2 straipsnio 21 dalyje pateiktą sąvokos „kraštovaizdis“ apibrėžimą, teisėjų kolegija pažymėjo, jog vidaus vandens telkiniai yra neatsiejama kraštovaizdžio dalis. Todėl neginčytina tai, jog tam tikrų plaukiojimo priemonių naudojimas ir (ar) laikymas gali turėti neigiamos įtakos šiam aplinkos elementui. Kadangi neigiamas poveikis kraštovaizdžiui yra laikytinas žala aplinkai (Aplinkos apsaugos įstatymo 1 str. 21 P.), teisėjų kolegija sutiko su atsakovo argumentais, jog Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas pavedimas apima plaukiojimo priemonių naudojimo vidaus vandenyse aplinkosaugos sąlygų nustatymą, siekiant, *inter alia*, apsaugoti kraštovaizdį. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje įtvirtintu teisiniu reguliavimu nustatomi tam tikri asmenų nuosavybės teisės ribojimai bei šiais ribojimais siekiami tikslai, pasak teisėjų kolegijos, aplinkos ministras, konkretizuodamas šias įstatymo nuostatas, negali neleistinai išplėsti asmens teisių apribojimų tiek, kiek nebūtina siekiant įstatyme įtvirtintų tikslų, t. y. aplinkos ministras turi paisyti proporcingumo principo. Vertinant ginčytą teisinį reguliavimą šiuo aspektu, byloje pažymėta, jog tokie plaukiojimo priemonių požymiai, kaip jų aukštis, horizontalios projekcijos plotas ir pan., gali būti vertinami kaip galintys turėti įtakos atitinkamam kraštovaizdžiui. Tačiau nors kraštovaizdis vaidina svarbų, visuomenei rūpimą vaidmenį kultūros, ekologijos, aplinkos bei socialinėje srityse, kiekvieno jų visuomeninė (ekologinė, socialinė, kultūrinė, ekonominė ir kt.) vertė yra skirtinga. Būtent konkretaus kraštovaizdžio vertė ir nulemia atitinkamos apsaugos lygį ir griežtumą. Ginčytoje norminio administracinio akto normoje numatytas vandens telkiniuose naudojamų ir (ar) laikomų laivų horizontalios projekcijos ploto ir (ar) aukščio ribojimas taikomas vandens

telkiniuose, išskyrus Baltijos jūrą, Kuršių marias bei vidaus vandens kelius, nepriklausomai nuo šių vandens telkinių ploto, morfometrinių savybių (plotis, gylis, krantų pastovumas), rūšies (ežeras, tvenkinys, upė ir pan.), priskirtinumo vertingoms teritorijoms, nuosavybės ar kitų objektyvių aplinkybių, tai yra neatsižvelgiant į vandens telkinio ir (ar) teritorijos, kurioje yra atitinkamas telkinys, teisinį režimą, nustatytą įstatymais, kitais norminiais teisės aktais, teritorijų planavimo dokumentais. Taigi, kaip buvo matyti, nustatant ginčytą ribojimą, vandens telkiniai, kuriuose toks ribojimas taikomas, nebuvo vertinami (diferencijuojami) jų reikšmės bei įtakos saugant kraštovaizdį nuo vizualinės taršos aspektu. Aptariamas ribojimas taikomas visiems laivams (išskyrus burines jachtas), nepriklausomai nuo jų paskirties (žvejybos, pramoginis, sportinis ar kt.), išvaizdos ar kitų objektyvių aplinkybių, galinčių turėti poveikio aplinkai (kraštovaizdžiui). Dėl to, teisėjų kolegijos vertinimu, galimos situacijos, kai laivai, nors formaliai neatitinkantys nurodytų kriterijų (horizontalios projekcijos ploto ir (ar) aukščio), tačiau naudojami ir (ar) laikomi tam tikruose vandens telkiniuose, kurie, pavyzdžiui, yra žymiai paveikti žmogaus veiklos, todėl neturi itin didelės reikšmės kraštovaizdžio apsaugos aspektu ir pan., gali nedaryti jokios žymios žalos aplinkai (kraštovaizdžiui); taip pat galimos situacijos, kai vandens telkiniuose naudojami ir (ar) laikomi laivai, nors formaliai atitinkantys paminėtus kriterijus, tačiau dėl kitų savybių, pavyzdžiui, išvaizdos, konstrukcijos ir pan., gali daryti žymesnę žalą kraštovaizdžiui. Teisėjų kolegija konstatavo, kad vien tik nurodytų laivų kriterijų, neatsižvelgiant į kitus plaukiojimo priemonių požymius ir charakteristikas, taip pat nediferencijuojant vandens telkinių, kuriuose tokios priemonės naudojamos, įtakos kraštovaizdžiui aspektu, ribojimas siekiamo tikslo – apsaugoti kraštovaizdį nuo vizualinės taršos – atžvilgiu negali būti laikomas tinkamu šiam tikslui pasiekti. Todėl Aplinkosaugos sąlygų 211 punkte įtvirtintas draudimas, kuris siejamas vien tik su laivo horizontalios projekcijos plotu ir (ar) jo aukščiu, yra neproporcingas siekiamam tikslui – apsaugoti kraštovaizdį. Atitinkamai ginčytu teisiniu reguliavimu buvo peržengtos

Vandens įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje atsakovui nustatyto pavedimo ribos, tuo pažeidžiant ir konstitucinį teisinės valstybės principą bei Konstitucijos 23 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą nuostatą, jog nuosavybė neliečiama.

Pažymėtina, kad atsižvelgiant į naujausias LVAT jurisprudencijos tendencijas bei į tai, kad valstybė ne kartą yra pabrėžusi būtinybę plečiant ūkį remtis aplinkos apsaugos principais, apie pusiausvyrą, proporcingumo kriterijų turėtų būti dažniau kalbama ir iki atsirandant žalai. Manytina, kad, kaip pažymi ir kai kurie teisės mokslininkai⁵⁹⁹, dažnai tai lemia ir požiūris į teisės principus, kaip į abstrakčias kategorijas, esančias vis dar kažkur šalia pozityviosios teisės. Todėl ir principų taikymas teismų praktikoje kartais būna labiau atsitiktinis nei sisteminis. Vis dėlto apibendrinant teigtina, kad tokia praktika palaipsniui turėtų keistis, ką rodo ne tik naujausia LVAT jurisprudencija, tačiau ir anksčiau aptarta kitų Europos valstybių patirtis. Manytina, jog prie pokyčių prisidės ir vis didėjanti ES teisės įtaka bei tarptautinių institucijų pozicija konkrečiais aplinkos apsaugos klausimais. Vertėtų atkreipti dėmesį į tai, jog siekiant užtikrinti aplinkos apsaugą tam tikru mastu leidžiama daryti įtaką (neigiama prasme) svarbiausioms ES vertybėms – muitų, prekybos sąjungai, tačiau aplinkos apsaugos priemonės visada turi atitikti proporcingumo kriterijų, visus jį sudarančius elementus.

Apibendrintai galima teigti, jog viešojo administravimo santykiuose aplinkos apsaugos teisinio reguliavimo srityje, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, reikalavimas rinktis tik proporcingas poveikio priemones, taikomas visais minėtais atvejais, o abejonės dėl neigiamų pasekmių atsiradimo ar jų rimtumo turi būti vertinamos aplinkos apsaugos naudai. Vis dėlto ir atsargumo, ir proporcingumo principai pirmiausia yra adresuojami sprendimus priimančioms subjektams (įstatymų leidžiamajai bei vykdomajai valdžiai). Kartu šių principų taikymas dažnai yra sudėtingas procesas, kuris gali pareikalauti daug lėšų bei politinės valios. Kalbant apie jų taikymą

⁵⁹⁹ LASTAUSKIENĖ G. Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika: *Teisės problemos*, 2005, Nr. 1 (47), p. 8.

aplinkos apsaugos srityje esminę reikšmę turi valstybės (o tiksliau – valstybę valdančių institucijų) pozicija sprendžiant klausimą, kokią apsaugos lygmenį ji nori užtikrinti savo šalyje. Kyla vertybių pusiausvyros bei prioritetų pasirinkimo klausimas: dažniausiai atsiranda aplinkosauginių ir ekonominių/socialinių interesų sankirta. Tai ypač aktualu silpniau ekonomiškai išsivysčiusioms valstybėms bei ekonominio nuosmukio laikotarpiais, nes šiais atvejais akivaizdus prioritetas teikiamas ekonominiams bei socialiniams poreikiams tenkinti ir problemoms spręsti; lygiai taip pat akcentuojamas poreikis spręsti kasdienines problemas, keliami palyginti trumpalaikiai tikslai, o ne ieškoma būdų užkirsti kelią rasti problemoms tolesnėje ateityje.

Pagal Lietuvos Respublikos teisę, aplinkos apsaugos srityje proporcingumo principas yra pripažįstamas ir teisėkūros, ir teisės taikymo principu. Vis dėlto, analizuojant 2001–2011 metų administracinių teismų praktiką matyti, jog aplinkos apsaugos srityje proporcingumo kriterijus dažniausiai siejamas ne su norminių ar individualių valdymo aktų teisėtumo vertinimu, o su atsakomybės taikymu (administracine atsakomybe, materialine atsakomybe ir kt.). Siekiant aukštesnio lygio aplinkos apsaugos bei efektyvesnės viešojo administravimo teisėtumo kontrolės minėtoje srityje, tokia praktika turėtų keistis, proporcingumo principui didesnę reikšmę suteikiant įgyvendinant viešąjį administravimą bei principą aiškinant plačiąja prasme.

3. Proporcingumo principas mokesčių teisėje

Siekiant detalaus mokesčių nustatymo ir surinkimo proceso teisinio reguliavimo, kiekvienoje valstybėje neišvengiamai yra įgyvendinama mokesčių politika, priimami mokesčių įstatymai, formuojama mokesčių teisė, kaip specifinius visuomeninius santykius reguliuojanti teisės normų grupė

(dažniausiai) bendrojoje finansų teisės sistemoje⁶⁰⁰. Taigi mokesčių teisė tiek teisės doktrinoje⁶⁰¹, tiek teismų praktikoje⁶⁰² apibrėžiama kaip finansų teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius, atsirandančius nustatant ir surenkant mokesčius į valstybės (savivaldybės) biudžetą bei pinigų fondus, visuma. Tačiau konkreti teisės sritis/šaka nėra izoliuota, priešingai, jos yra tarpusavyje susijusios, dažnai persipinančios (perdengiančios) viena su kita, taip sudarydamos darnią bendrą teisės sistemą⁶⁰³. Ši darbo dalis atitinkamai yra orientuota į proporcingumo principo, taikomo Lietuvos nacionalinėje ir Europos Sąjungos mokesčių teisėse, sampratos, taikymo apimties analizę ir apskritai šio principo reikšmę įgyvendinant viešąjį administravimą mokesčių teisės reguliavimo srityje, be kita ko, siekiama atsakyti į klausimą, koku būdu ir mastu Europos Sąjungos teisėje taikomas proporcingumo principas lemia proporcingumo principo sampratą nacionalinėje mokesčių teisėje.

3.1. Proporcingumas – bendrasis Europos Sąjungos principas mokesčių teisėje

Kaip jau minėta, proporcingumo principas *expressis verbis* įtvirtintas Europos Sąjungos Sutarties 5 straipsnyje ir Protokole Nr. 2, yra priskiriamas bendriesiems teisės principams ir taikomas iš esmės visose Sąjungos teisės galiojimo sferose, mokestiniai teisiniai santykiai taip pat nėra išimtis.

⁶⁰⁰ MEDELIENĖ A., SUDAVIČIUS B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. Būklė ir perspektyvos: *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 110.

⁶⁰¹ MEDELIENĖ A., SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011, p. 58.

⁶⁰² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio mėn. 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁶-1832/2008.

⁶⁰³ Mokslinėje literatūroje, be kita ko, pažymima, kad „Viešųjų interesų dominavimas, valdingų įgaliojimų metodo taikymas lemia finansų teisės ir administracinės teisės (valdymo ir interesų derinimo teisės) sąsajos problemą. Vertinant finansų teisę šiais dviem aspektais, reikia konstatuoti, kad finansų teisė apima ir reguliuoja ne tik vykdomosios valdžios, bet ir kitų (ne vykdomosios valdžios) institucijų veiklą viešųjų finansų srityje. Finansų teisė reguliuoja Lietuvos Respublikos Seimo ir savivaldybių tarybų veiklą, svarstant ir tvirtinant valstybės ir savivaldybių biudžetus, jų vykdymo ataskaitų rinkinius, sprendžiant skolinimosi valstybės ar savivaldybės vardu klausimus; Lietuvos banko veiklą, tvarkant užsienio valiutos klausimus, atsargas ir pan. Vertinant finansų teisę iš viešųjų ir asmeninių interesų derinimo pozicijų pripažintina, kad finansų teisėje aiškiai dominuoja viešieji interesai, išreiškiantys poreikį sukaupiti atitinkamą piniginių išteklių, kurių reikia tiek pačiai valstybei išlaikyti, tiek visuomenės bendroms reikmėms tenkinti, kiekį.“ MEDELIENĖ A., SUDAVIČIUS B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. Būklė ir perspektyvos: *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 110.

Vadovaujantis ES veikimo sutarties 3 straipsniu, mokesčių teisė nepriklauso Europos Sąjungos išimtinai kompetencijai – mokesčių teisėje valstybės narės iš principo yra išsaugojusios savarankišką šios srities reguliavimo galimybę⁶⁰⁴. Tačiau vis dėlto ES veikimo sutarties 110–113, 115, 116 straipsnių pagrindu, siekiant apsaugoti pagrindines Sąjungos laisves, užkirsti kelią diskriminacijai, nacionalinė valstybių narių mokesčių teisė yra veikiamą ir Sąjungos teisės⁶⁰⁵. Viena iš tokių nacionalinę mokesčių teisę veikiančių priemonių yra Sąjungos antrinės teisės aktai, priimami siekiant suderinti valstybių narių mokesčių teisės nuostatas. Šiuolaikinėje Sąjungos teisėje antrinės teisės aktai iš esmės harmonizuoja netiesioginius mokesčius⁶⁰⁶. Tiesioginiai mokesčiai yra suderinti labai ribotai⁶⁰⁷.

Tačiau Teisingumo Teismo praktika rodo, kad skirtingas mokesčių teisės suderinimas visoje Europos Sąjungoje nėra kliūtis vertinti nacionalinių mokesčių teisės nuostatų ar mokestiniuose teisiniuose santykiuose taikomų priemonių atitikti Sąjungos teisei. Visgi skirtingas tam tikro mokesčio harmonizavimo lygis Sąjungoje gali lemti taikomų vertinimo testų skirtingumą. Atsižvelgiant į tai, atlikta analizė rodo, kad galima būtų išskirti tris Teisingumo Teismo praktikoje egzistuojančias vertinimo sritis, *inter alia*,

⁶⁰⁴ Išskyrus jau minėtą muitų sąjungos sritį, kuri pagal Europos Sąjungos veikimo sutarties 3 straipsnio 1 dalį priskirtina išimtinai Sąjungos kompetencijai.

⁶⁰⁵ Plačiau žr. WEBER-GRELLET H. *Europäisches Steuerrecht*. München: Verlag C.H. Beck o HG, 2005, p. 16–18, 27–30.

⁶⁰⁶ Pvz., Europos Tarybos 2006 m. lapkričio 28 d. direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20100811:LT:PDF>>; Europos Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos, panaikinanti Direktyvą 92/12/EEB [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0118:20100227:LT:PDF>>.

⁶⁰⁷ Europos Tarybos 1990 m. liepos 23 d. direktyva dėl bendrosios mokesčių sistemos, taikomos įvairių valstybių narių patronuojančioms ir dukterinėms bendrovėms [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1990L0435:20070101:LT:PDF>>. Europos Tarybos 2009 m. spalio 19 d. direktyva 2009/133/EB dėl bendros mokesčių sistemos, taikomos įvairių valstybių narių įmonių jungimui, skaidymui, daliniam skaidymui, turto perleidimui bei keitimuisi akcijomis, ir SE arba SCE registruotos buveinės perkėlimui iš vienos valstybės narės į kitą [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:310:0034:0046:LT:PDF>>; Europos Tarybos 2003 m. birželio 3 d. direktyva 2003/49/EB dėl bendros apmokestinimo sistemos, taikomos palūkanų ir autorinių atlyginimų mokėjimams tarp skirtingų valstybių narių asocijuotų bendrovių [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0049:20070101:LT:PDF>>.

tris proporcingumo testo pritaikymo mokestiniuose teisiniuose santykiuose variantus.

Viena iš sričių mokesčių teisėje, kurioje yra dažniausiai vertinamas sprendimų ir veiksmų proporcingumas, yra *nacionalinės priemonės, kurios įgyvendina Sąjungos antrinės teisės aktus, priimtus mokestinių teisinių santykių srityje*, pavyzdžiui, ar PVM direktyva⁶⁰⁸ leidžia priimti nacionalinės teisės aktus, numatančius, jog apmokestinamasis asmuo, kuriam buvo tiekama prekė ar suteikta paslauga ir kuris žinojo arba pagrįstai galėjo įtarti, kad visas už šį tiekimą ar teikimą arba už visą ankstesnį ar vėlesnį tiekimą ar teikimą mokėtino PVM ar jo dalis liks nesumokėta, gali būti laikomas solidariai atsakingu sumokėti mokestį kartu su asmeniu, privalančiu jį mokėti⁶⁰⁹. Atliekant nacionalinių priemonių vertinimą šioje srityje, Teisingumo Teismo praktikoje kartojami jau aksioma tapę teiginiai: „*valstybės narės, pasinaudamos Bendrijos direktyvų suteiktais įgaliojimais, privalo paisyti bendrųjų principų, esančių Bendrijos teisinės sistemos dalimi, tarp jų ir teisinio saugumo bei proporcingumo principų*“ bei „*valstybės narės privalo turėti galimybę remtis priemonėmis, kurios, leisdamos veiksmingai pasiekti vidaus teisės tikslus, kuo mažiau pažeidžia nagrinėjamus Bendrijos teisės aktais nustatytus principus*“. Taigi proporcingumo principas yra neatsiejama Teisingumo Teismo atliekamo vertinimo dalis.

Apibendrinta Teisingumo Teismo sprendimų analizė rodo, kad ESTT, vertindamas nacionalinių teisės aktų atitiktį šioje srityje, atlieka tokio pobūdžio testą: pirma, įvertina, ar direktyva suteikia valstybei narei diskreciją/teisę/kompetenciją priimti analizuojamą teisės normą, antra, išanalizuoja, ar nacionaline teisine taisykle siekiama teisėtų tikslų, trečia, tikrina, ar nacionalinė priemonė neviršija to, kas būtina nustatytiems teisėtiems tikslams pasiekti. Šioje dalyje Teisingumo Teismas dažniausiai

⁶⁰⁸ Šeštoji Europos Tarybos 1977 m. gegužės 17 d. direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas. OL L 145, 13/06/1977 p. 0001–0040.

⁶⁰⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje C-384/04, *Commissioners of Customs & Excise ir Attorney General v. Federation of Technological Industries ir kt.*, ECR 2006 I-4191.

nurodo, jog šį aspektą turi įvertinti nacionalinis teismas. Nepaisant to, Teisingumo Teismas pateikia ir savo vertinimą, kuris turėtų būti orientacinis valstybių narių teisminėms institucijoms. Taigi iš esmės ESTT, vertindamas nacionalines priemones, kurios įgyvendina Sąjungos antrinės teisės aktus, priimtus mokesčių srityje, akcentuoja proporcingumo principo *būtinumo* elementą. Be kita ko, kartu pabrėžiama ir *teisėtumo* principo reikšmė (analizuojant, ar nacionaline taisykle siekiama teisėtų tikslų). Tai akivaizdžiai parodo, toliau aptartini ESTT praktikos pavyzdžiai:

2006 m. gegužės 11 d. sprendime byloje *Commissioners of Customs & Excise, Attorney General prieš Federation of Technological Industries ir kt.* (C-384/04), visų pirma, buvo konstatuota, jog Šeštosios direktyvos⁶¹⁰ 21 straipsnio 3 dalis leidžia valstybėms narėms priimti priemones, kuriomis remiantis asmuo yra solidariai atsakingas sumokėti tam tikrą sumą kaip kito asmens, pagal to paties straipsnio 1 ir 2 dalis, privalančio sumokėti mokesį, mokėtiną pridėtinės vertės mokesį. Antra, buvo pažymėta, kad *nors yra teisėta, jog valstybių narių, remiantis Šeštosios direktyvos 21 straipsnio 3 dalimi, priimtomis priemonėmis siekiama kuo veiksmingiau saugoti valstybės išdo teises, jos neturi peržengti to, kas būtina tam pasiekti*. Teisingumo Teismas, apibendrinęs situaciją, įvertino, jog nors Šeštosios direktyvos 21 straipsnio 3 dalis leidžia valstybei narei laikyti asmenį solidariai atsakingu sumokėti PVM, jei įvykdant sandorį jis žinojo ar turėjo žinoti, jog už šį, ankstesnį ar vėlesnį sandorį mokėtinas PVM liks nesumokėtas, ir šiuo atžvilgiu remtis prielaidomis, tačiau šios prielaidos negali būti suformuluotos taip, jog apmokestinamajam asmeniui taptų praktiškai neįmanoma ar labai sunku įrodyti kitaip. Kadangi šios prezumpcijos *de facto* paskatintų atsakomybės be kaltės sistemos atsiradimą, o *tai viršytų tai, kas būtina valstybės išdo teisėms apsaugoti*. Iš tikrųjų ūkio subjektai, besiuimantys bet kokios priemonės, kurios gali būti iš jų pagrįstai reikalaujama, kad būtų užtikrinta, jog jų sandoriai nėra tiekimų grandinėje, kurioje yra su PVM

⁶¹⁰ Vertinama Šeštoji Europos Tarybos 1977 m. gegužės 17 d. direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas. OL L 145, 13/06/1977 p. 0001–0040.

sukčiavimu susijęs sandoris, turi galėti pasitikėti šių sandorių teisėtumu be rizikos būti solidariai atsakingi sumokėti šį kito apmokestinamojo asmens privalomą sumokėti mokestį.

2006 m. birželio 15 d. prejudiciniame sprendime byloje *Heintz van Landewijck SARL prieš Staatssecretaris van Financiën* (C-494/04) buvo analizuojamas klausimas, ar Akcizo direktyva⁶¹¹ reiškia, kad valstybės narės turi priimti teisės nuostatą, pagal kurią jos privalo grąžinti ar kompensuoti kaip akcizo mokestį sumokėtas ar mokėtinas sumas, kada yra pateiktas prašymas dėl akcizo banderolių, kai prašantis asmuo nepanaudojo ir negalės panaudoti banderolių, kurios dingo prieš jas priklijuojant ant akcizu apmokestinamų produktų, o trečiosios šalys negalėjo panaudoti ir nepanaudos šių banderolių teisėtai, nors negalima atmesti to, kad jos panaudojo ar galės panaudoti banderoles, jas priklijuodamos ant apdoroto tabako, kuris pateikiamas į prekybą neteisėtai. Visų pirma, buvo konstatuota, kad Akcizo direktyva leidžia valstybėms narėms nustatyti tokio akcizo banderolių dingimo pasekmes. Taip pat konstatuota, kad tokios nacionalinės taisyklės neturi būti laikomos prieštaraujančiomis proporcingumo principui. Iš tiesų nacionaliniai teisės aktai, kurie akcizo banderoles įsigijusiam asmeniui suteiktą teisę į grąžinimą remiantis tik jų dingimu, galėtų skatinti piktnaudžiavimą ir sukčiavimą. Tačiau piktnaudžiavimo ir sukčiavimo prevencija yra vienas iš Bendrijos teisės aktų siekiamų tikslų. Taigi nacionalinės taisyklės, fiskalinių banderolių dingimo atveju, finansinę atsakomybę nustatančios jas įsigijusiam asmeniui, padeda įgyvendinti sukčiavimo naudojant šias banderoles prevencijos tikslą. Be to, šie *nacionaliniai teisės aktai neviršija to, kas yra reikalinga siekiant šio tikslo, nes jie neatmeta galimybės susigrąžinti ar gauti kompensaciją kitais atvejais, pavyzdžiui, banderoles praradus dėl nelaimingo atsitikimo ar force majeure.*

Antroji sritis mokesčių teisėje, kurioje taip pat dažniausiai vertinamas sprendimų ir veiksmų proporcingumas, yra *nacionalinės mokestinės*

⁶¹¹ Europos Tarybos 1992 m. vasario 25 d. direktyva 92/12/EEB dėl bendros tvarkos, susijusios su akcizais apmokestinamais produktais, ir jų laikymu, judėjimu ir kontrole. OL L 76, 23.3.1992, p. 1.

priemonės, susijusios (darančios įtaką) su pagrindinėmis Sąjungos laisvėmis (pvz., laisvu kapitalo judėjimu, įsisteigimo laisve, laisve teikti paslaugas). Ši sritis suteikia Teisingumo Teismui galimybę vertinti ir nacionalinių tiesioginių mokesčių srityje galiojančias teises taisykles, nors tiesioginiai mokesčiai, kaip minėta, Sąjungos mastu yra harmonizuoti minimaliai. Kompetencija šioje srityje yra paremta nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, jog nors tiesioginių mokesčių sistemos reguliavimas priskirtinas valstybių narių kompetencijai, šią kompetenciją įgyvendinti jos privalo laikydamosi Sąjungos teisės, tai yra ne tik užtikrinamos pagrindinių Sąjungos laisvių veikimą, bet ir nepažeisdamos bendrojo Sąjungos teisės imperatyvo – proporcingumo principo.

Remiantis išanalizuota Teisingumo Teismo praktika, galima teigti, kad šioje srityje atliekamas vertinimas paremtas *platesniu* proporcingumo principo vertinimu, tai yra detalai analizuojant: pirma, ar nacionalinės teisės norma arba priemonė buvo apribota viena iš pagrindinių Sąjungos laisvių; antra, ar teisės norma arba priemonė siekiama teisėto tikslo (imperatyvaus bendro intereso pagrindo); trečia, ar teisės norma arba priemonė yra *tinkama* nustatytiems teisėtiems tikslams pasiekti, ketvirta, ar teisės norma arba priemonė *neviršija to, kas būtina* teisėtiems tikslams pasiekti. Taigi šiuo atveju kartu su *teisėtumo principu* akcentuojami proporcingumo principo *tinkamumo* ir *būtinumo* elementai.

Pavyzdžiui, 2010 m. sausio 21 d. sprendime byloje *Société de Gestion Industrielle SA (SGI)* (C-311/08) Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nacionalinės nuostatos, pagal kurias bendrovė rezidentė apmokestinama už „išimtinę“ arba „neatlygintą“ lengvatą, jeigu ši ją suteikė kitoje valstybėje narėje įsteigta bendrovei, su kuria pirmoji yra tiesiogiai ar netiesiogiai susijusi tarpusavio priklausomybės ryšiais, nors už tokią lengvatą bendrovė rezidentė negali būti apmokestinama, jeigu ši lengvata buvo suteikta kitai bendrovei rezidentei, su kuria pirmoji yra susijusi tokiais ryšiais, apriboja

įsisteigimo laisvę EB steigimo sutarties⁶¹² 43 straipsnio, skaitomo kartu su EB steigimo sutarties 48 straipsniu, prasme. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką, priemonė, kuri gali būti EB steigimo sutarties 43 straipsnyje įtvirtintos įsisteigimo laisvės apribojimas, gali būti leidžiama, tik jeigu ja siekiama teisėto, Sutartį atitinkančio tikslo, ir ji pateisinama privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais. *Be to, tokiu atveju jos taikymas turi būti tinkamas užtikrinti atitinkamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas būtina jam pasiekti.* Pateisinimo pagrindu buvo pasirinkta būtinybė užtikrinti subalansuotą apmokestinimo kompetencijos pasidalijimą tarp valstybių narių. Teisingumo Teismas priminė, kad tokiam pateisinimui galima pritarti, jei, be kita ko, nagrinėjama sistema siekiama užkirsti kelią veiksams, kurie gali pakenkti valstybės narės teisei įgyvendinti kompetenciją mokesčių srityje jos teritorijoje vykdomos veiklos atžvilgiu. Teisingumo Teismas pripažino, kad siekiant išsaugoti apmokestinimo kompetencijos pasidalijimą tarp valstybių narių gali pasirodyti būtina vienoje iš valstybių narių įsteigtų bendrovių ūkinei veiklai taikyti tik tos valstybės mokesčių normas tiek pelno, tiek nuostolių atžvilgiu. Suteikus bendrovėms galimybę pasirinkti, kur turėtų būti atsižvelgta į jų nuostolius arba pelną – ar valstybėje narėje, kurioje jos įsteigtos, ar kitoje valstybėje narėje – galėtų būti pažeista apmokestinimo kompetencijos pusiausvyra tarp valstybių narių, nes mokesčio bazė perkeltų nuostolių arba pelno dydžiu padidėtų pirmojoje valstybėje ir sumažėtų kitoje. Nagrinėjamu atveju Teisingumo Teismas konstatavo, kad leidus bendrovėms rezidentėms perkelti savo pelną išimtinių arba neatlygintinų lengvatų forma su jomis tarpusavio priklausomybės ryšiais susijusioms ir kitose valstybėse narėse įsteigtoms bendrovėms būtų pažeista apmokestinimo kompetencijos pusiausvyra tarp valstybių narių. Tai pažeistų pačią apmokestinimo kompetencijos pasidalijimo tarp valstybių narių sistemą, nes dėl tarpusavio priklausomybės ryšiais susijusių bendrovių pasirinkimo išimtinės ir neatlygintinas lengvatas suteikiančios bendrovės valstybė narė bus priversta

⁶¹² Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo Sutartis [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007&p_query=&p_tr2=2].

atsisakyti savo, kaip šios bendrovės rezidavimo valstybės, teisės apmokestinti pastarosios pajamas, prireikus leidžiant tai daryti lengvatą gaunančios bendrovės buveinės valstybei narei. Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamų nuostatų, kuriose numatyta, jog už išimtinę arba neatlygintą lengvatą yra apmokestinama bendrovė rezidentė, suteikusi šią lengvatą kitoje valstybėje narėje įsteigtai bendrovei, Belgijos valstybė galėjo įgyvendinti kompetenciją mokesčių srityje jos teritorijoje vykdomos veiklos atžvilgiu. Antrasis pateisinimo pagrindas – mokesčių vengimo prevencija – taip pat buvo pripažintas pagrįstu. ESTT pažymėjo, kad leidžiant bendrovėms rezidentėms suteikti išimtines ir neatlygintas lengvatas su jomis tarpusavio priklausomybės ryšiais susijusioms ir kitose valstybėse narėse įsteigtoms bendrovėms ir kartu nenumatant jokios mokesčių korekcinės priemonės kyla rizika, jog tarpusavio priklausomybės ryšiais susijusiose bendrovėse dirbtinių konstrukcijų būdu bus organizuojamas pajamų perkėlimas į bendroves, įsteigtas mažiausius mokesčio tarifus taikančiose valstybės narėse arba tose valstybėse narėse, kur šios pajamos neapmokestinamos. Pagrindinėje byloje nagrinėtos nuostatos, kuriose numatyta, jog už išimtinę arba neatlygintą lengvatą yra apmokestinama bendrovė rezidentė, suteikusi šią lengvatą kitoje valstybėje narėje įsteigtai bendrovei, gali užkirsti kelią tokiai praktikai, kuri būtų grindžiama dideliais skirtumais tarp skirtingose valstybės narėse taikomų mokesčio bazių ar mokesčio tarifų ir kurios tikslas – išvengti mokesčio, paprastai mokėtino minėtą lengvatą suteikusių bendrovės buveinės valstybėje narėje. Atsižvelgdamas į šiuos du kartu nagrinėjamus pateisinimo pagrindus, susijusius su būtinybe užtikrinti subalansuotą apmokestinimo kompetencijos pasidalijimą tarp valstybių narių ir būtinybe užkirsti kelią mokesčių vengimui, ESTT konstatavo, kad *tokiomis nuostatomis, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, siekiama teisėtų, su Sutartimi suderinamų tikslų, paremtų privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, ir jos yra tinkamos užtikrinti šių tikslų įgyvendinimą*. Tokiomis aplinkybėmis, anot ESTT, lieka patikrinti, ar tokios nuostatos, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, *neviršija to, kas būtina visiems*

nurodytiems tikslams pasiekti. Nacionalinės teisės aktai, grindžiami objektyvių ir patikrintinų veiksnių vertinimu, skirtu nustatyti, ar sandoris yra vien dirbtinė konstrukcija, sudaryta tik mokesčių tikslais, turi būti laikomi neviršijančiais to, kas būtina pasiekti tikslus, susijusius su būtinybe užtikrinti subalansuotą apmokestinimo kompetencijos pasidalijimą tarp valstybių narių ir neleisti vengti mokesčių, jeigu, pirma, kiekvienu atveju, kai esama įtarimų, jog sandoris peržengia tai, ką atitinkamos bendrovės būtų sutarusios ištiestosios rankos principą atitinkančiomis sąlygomis, mokesčių mokėtojai suteikiama galimybė, netaikant pernelyg sudėtingų administracinių suvaržymų, pateikti įrodymų apie galimas komercines priežastis, dėl kurių šis sandoris buvo sudarytas. Antra, kai patikrinus tokius įrodymus padaroma išvada, jog nagrinėjamas sandoris peržengia tai, ką atitinkamos bendrovės būtų sutarusios ištiestosios rankos principą atitinkančiomis sąlygomis, mokesčių korekcinė priemonė turi būti taikoma tik tai daliai, kuri viršija tai, ką bendrovės būtų sutarusios, jeigu nebūtų susijusios tarpusavio priklausomybės ryšiais.

2010 m. spalio 26 d. sprendime byloje *Ingrid Schmelz* (C-97/09) Teisingumo Teismas pažymėjo, kad neleidžiant ne Austrijos teritorijoje įsteigtoms smulkiojo verslo įmonėms pasinaudoti atleidimu nuo PVM, yra ribojama laisvė teikti paslaugas pagal EB steigimo sutarties 49 straipsnį. Valstybės narės šį ribojimą teisino būtinybe užtikrinti mokesčių kontrolės veiksmingumą, nes tokią kontrolę veiksmingai gali atlikti tik valstybė narė, kurios teritorijoje įsteigta smulkiojo verslo įmonė. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad būtinybė užtikrinti mokesčių kontrolės veiksmingumą yra privalomasis bendrojo intereso pagrindas, galintis pateisinti naudojimosi Sutartimi garantuojamomis judėjimo laisvėmis apribojimą. Tačiau tam, kad ribojanti priemonė galėtų būti pateisinama, ji turi atitikti proporcingumo principą, t. y. *turi būti tinkama užtikrinti ja siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas būtina šiam tikslui pasiekti.* Vertindamas nacionalinės priemonės tinkamumą, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad leidimas naudotis atleidimu nuo PVM tik valstybės narės, kuri taiko tą atleidimą, teritorijoje

įsteigtoms smulkiojo verslo įmonėms yra tinkamas užtikrinti veiksmingą mokesčių kontrolę, skirtą patikrinti, ar įvykdytos sąlygos, leidžiančios pasinaudoti minėtu atleidimu, nes iš principo įmonės savo veiklos vykdymo vietoje saugo su visa jų ekonomine veikla susijusius dokumentus. Todėl priimančiajai valstybei narei sunkiai įmanoma veiksmingai kontroliuoti ne minėtoje teritorijoje įsteigtos smulkiojo verslo įmonės vykdomą veiklą šiai naudojantis laisve teikti paslaugas. Tikslas užtikrinti mokesčių kontrolės veiksmingumą siekiant kovoti su galimu sukčiavimu, mokesčių vengimu ir piktnaudžiavimu, negali būti pasiektas, jei nėra tinkamų duomenų. Kita vertus, smulkiojo verslo įmonių schemeje numatytas administravimo supaprastinimas, skirtas sustiprinti smulkiojo verslo įmonių steigimą, veiklą ir konkurencingumą bei išlaikyti protingą santykį tarp administracinių mokesčių kontrolės išlaidų ir tikėtinų mažų mokestinių pajamų. Pagal PVM direktyvos 272 straipsnio 1 dalies d punktą valstybės narės gali atleisti smulkiojo verslo įmones nuo visų šios direktyvos 213–271 straipsnių numatytų formalumų, skirtų informuoti valstybių narių mokesčių institucijas apie jų teritorijoje PVM apmokestinamą veiklą. Todėl smulkiojo verslo įmonės paprastai įregistruotos kaip PVM mokėtojos jų įsisteigimo valstybėje narėje, kuri neturi jokių su jų apyvarta susijusių duomenų. Smulkiojo verslo įmonėms skirta schema siekiama supaprastinti tokioms įmonėms ir mokesčių institucijoms tenkančius formalumus. Iš tikrųjų dėl siekio užtikrinti smulkiojo verslo įmonės kitose valstybėse narėse nei ta, kurioje ji įsteigta, realizuotos apyvartos mokesčių kontrolės veiksmingumą tektų, pirma, smulkiojo verslo įmonėms ir administracinėms institucijoms atlikti sudėtingus formalumus, kurie leistų surinkti svarbius duomenis ir nustatyti galimus piktnaudžiavimo atvejus, ir, antra, įsisteigimo valstybės narės mokesčių institucijoms teikti visoms kitoms Sąjungos valstybių narių mokesčių institucijoms pakartotinius administracinės pagalbos prašymus, skirtus pasikeisti minėtais duomenimis. Leidimas naudotis atleidimu nuo PVM tik valstybėje narėje, kuri įtvirtino tokį atleidimą, įsteigtiems apmokestinamiesiems asmenims pašalina apmokestinamųjų asmenų, veikiančių keliose valstybėse narėse, kuriose jie

neįsisteigę, galimybę išvengti jų veiklai taikomo viso ar dalies apmokestinimo tose valstybėse narėse taikant atleidimą nuo mokesčio, net jeigu minėtų asmenų veikla, vertinama bendrai, objektyviai viršija smulkiojo verslo įmonės veiklos apimtį, o toks mokesčių išvengimas būtų nesuderinamas su būtinybe, nukrypstant nuo apmokestinimo principo, t. y. taikant šį atleidimo nuo mokesčio mechanizmą, skatinti tik smulkiojo verslo įmones. Atsižvelgiant į tai, ESTT konstatavo, kad šioje PVM schemos taikymo stadijoje tikslas užtikrinti mokesčių kontrolės veiksmingumą, siekiant kovoti su galimu sukčiavimu, mokesčių vengimu ir piktnaudžiavimu, bei smulkiojo verslo įmonėms skirtos schemos tikslas sustiprinti šių įmonių konkurencingumą pateisina, pirma, kad atleidimas nuo PVM būtų taikomas tik valstybės narės, kurioje PVM mokėtinas, teritorijoje įsteigtų smulkiojo verslo įmonių veiklai, ir, antra, metinė apyvarta, į kurią reikia atsižvelgti, apimtų valstybėje narėje, kurioje įmonė įsteigta, realizuotą apyvartą. Tokiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas priėjo išvadą, kad leidimas naudotis atleidimu nuo PVM tik valstybėje narėje, kurioje PVM mokėtinas, įsteigtoms smulkiojo verslo įmonėms neviršija to, kas būtina siekiant užtikrinti šių dviejų tikslų įgyvendinimą.

Atsižvelgiant į tolesnę darbo analizę (administracinių sankcijų ypatumus proporcingumo principo taikymo aspektu), ypač svarbi ir trečioji mokesčių santykių sritis, kurioje vertinamas sprendimų ir veiksmų proporcingumas, vadovaujantis išanalizuota Teisingumo Teismo praktika, yra *nacionalinės priemonės, kuriomis nustatomos baudos, finansinė atsakomybė*. Šioje srityje vertinama: pirma, ar analizuojama bauda, *inter alia*, kita finansinės atskaitomybės forma (sankcija) siekiama teisėto tikslo; antra, ar analizuojama teisinė priemonė neatrodo aiškiai netinkama siekiamam tikslui; trečia, ar taikoma teisinė priemonė neviršija to, kas būtina siekiamam tikslui pasiekti. Taigi vėl orientuojamasi į proporcingumo testo *tinkamumo* ir *būtinumo* elementus. Tačiau pabrėžtina, kad tinkamumo elemento tikrinimas pasižymi mažesne kontrole nei aptartu antruoju atveju, nes vertinama ne tai, ar priemonė buvo tinkama, o tai, ar ji *neatrodo akivaizdžiai netinkama*.

Manytina, tai lemia plati valstybių narių kompetencija, visų pirma, mokestinių teisinių santykių srityje, antra, sankcijų srityje – kada nėra suderinti Sąjungos teisės aktai dėl sankcijų, valstybės narės turi diskrecijos teisę pasirinkti, jų manymu, tinkamas sankcijas.

2010 m. liepos 29 d. sprendime byloje *Dyrektor Izby Skarbowej w Białymstoku* (C-188/09) Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nacionalinė priemonė, numatanti, kad apmokestinamajam asmeniui nesilaikant pareigos naudoti kasos aparatą apyvartai ir mokėtinam mokesčiui apskaityti atskaitomas pridėtinės vertės mokestis sumažinamas 30 %, turi būti traktuojama kaip administracinė nuobauda, kurios atgrasomuoju poveikiu siekiama užtikrinti šios pareigos efektyvumą. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad esant nesuderintiems Sąjungos teisės aktams dėl sankcijų, valstybės narės turi diskrecijos teisę pasirinkti, jų manymu, tinkamas sankcijas. Tačiau savo kompetenciją jos turi įgyvendinti laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, taigi ir proporcingumo principo. Dėl proporcingumo principo taikymo konkrečiu atveju vėlgi turi nuspręsti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, tai yra nacionalinis teismas, kuris turėtų patikrinti, ar nacionalinės priemonės suderinamos su Sąjungos teise. Teisingumo Teismas yra kompetentingas tik pateikti pastabas dėl Sąjungos teisės nuostatų aiškinimo, kuriomis remdamasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galėtų išspręsti suderinamumo klausimą. Atlikdamas nacionalinės priemonės vertinimą, Teisingumo Teismas konstatavo, jog analizuojama nacionaline priemone siekiama, kad mokestis būtų teisingai taikomas ir renkamas ir kad būtų užkirstas kelias sukčiauti. Neginčijama, kad apmokestinamųjų asmenų pareiga priskiriama priemonėms, kurias valstybės narės gali taikyti remdamosi Šeštosios PVM direktyvos 22 straipsnio 8 dalimi, suteikiančia valstybėms narėms teisę nustatyti kitas prievoles, kurias jos laiko būtinomis, kad mokestis būtų teisingai taikomas ir renkamas ir kad būtų užkirstas kelias sukčiauti. Galiausiai Teisingumo Teismas konstatavo, kad analizuojama nacionaline priemone neneigiamas pats teisės į atskaitą, kuria apmokestinamasis asmuo ir toliau naudojasi,

principas. Ši teisė išlieka, net jei suinteresuotas apmokestinamasis asmuo nesilaikė šiose nuostatose numatytos pareigos. Be kita ko, administracinė nuobauda, papildanti šią pareigą, yra finansinės naštos pobūdžio, kurią nacionalinis įstatymų leidėjas siekia užkrauti pažeidimą padariusiam apmokestinamajam asmeniui, bet tik kol trunka pažeidimas. Toks pasirinkimas, priklausantis suinteresuotos valstybės narės kompetencijai, neatrodo aiškiai netinkamas atsižvelgiant į siekiamą tikslą. Pasirinkimas perkelti šią finansinę naštą sumažinant atskaitomą sumokėto PVM dalį, o ne įpareigojant apmokestinamąjį asmenį sumokėti tam tikrą sumą į valstybės biudžetą, taip pat priskirtinas suinteresuotosios valstybės narės kompetencijai. Tačiau ši nuostata, paveikdama atskaitomą sumą, gali pažeisti bet kokios ekonominės veiklos apmokestinimo neutralumo principą, jei sankcijos dydžio nustatymo būdai ir sąlygos, pagal kurias konstatuojami, tiriami ir galbūt vertinami mokesčių administratoriaus pateikti faktai, siekiant įgyvendinti šią sankciją, paneigia pačią teisės į PVM atskaitą esmę. Iš to išeina, kad Teisingumo Teismo nuomone, taikoma sankcija viršys tai, kas būtina jos tikslams pasiekti, tuomet, jei siekiant įgyvendinti šią sankciją, bus paneigta pati teisė į atskaitą. Šioje konkrečioje byloje Teisingumo Teismas pripažino, kad išskaitymas, apribotas iki 30 proc., išlaikant pirkimo metu sumokėto mokesčio pagrindinę dalį, nėra nei per didelis, nei per mažas siekiant užtikrinti nagrinėjamos sankcijos atgrasomąjį pobūdį ir jos efektyvumą. Tačiau kartu atkreipė dėmesį, kad, kalbant apie atvejį, kai kasos aparatų nėra dėl nuo mokesčių mokėtojo nepriklausančių aplinkybių, jei tokių aplinkybių egzistavimas buvo įrodytas pagal nacionalines proceso ir įrodinėjimo normas, nacionalinis teismas turi į tai atsižvelgti, siekdamas nustatyti, ar įvertinus visas bylos aplinkybes mokestinė sankcija vis dėlto taikytina. Jei taip, teismas turi patikrinti, kad ši sankcija nebūtų neproporcinga, tai yra sankcijos dydžio nustatymo būdai ir sąlygos, pagal kurias konstatuojami, tiriami ir galbūt vertinami mokesčių administratoriaus pateikti faktai, siekiant įgyvendinti šią sankciją, nepaneigia pačios teisės į PVM atskaitą esmės.

2007 m. rugsėjo 27 d. prejudiciniame sprendime byloje *Albert Collée* prieš *Finanzamt Limburg an der Lahn* (C-146/05) Teisingumo Teismas taip pat pabrėžė, kad „Bendrijos teisė neužkerta kelio valstybėms narėms tam tikromis sąlygomis ūkinės operacijos Bendrijos viduje slėpimo laikyti bandymu sukčiauti PVM srityje ir tokiu atveju taikyti savo vidaus teisėje numatytas baudas arba pinigines sankcijas <...>. Tačiau, kaip teisingai nurodė Komisija, tokios sankcijos visuomet turi būti proporcingos piktnaudžiavimo sunkumui.“

Kaip buvo nustatyta anksčiau, mokesčių teisės srityje Teisingumo Teismas neanalizuoja taikomo nacionalinio akto ar priemonės *proporcingumo stricto sensu*. Manytina, tai vėlgi lemia plati valstybių narių diskrecija šioje srityje, todėl ESTT ir nėra linkęs skverbtis į šią valstybėms narėms priskirtiną sritį. Be kita ko, atkreiptinas dėmesys, kad atsižvelgiant į tai, jog tik nacionalinis teismas geriausiai žino faktines bylos aplinkybes, ESTT būtent jam ir perduoda proporcingumo principo taikymo diskreciją kartu pateikdamas jo būsimo vertinimo gaires, todėl manytina, kad ESTT suformuotas proporcingumo testas tokiu būdu turėtų būti neišvengiamai taikomas ir nacionaliniuose teismuose. Tačiau šiuo aspektu, autorės nuomone, kartu galėtų būti keliamas klausimas, ar nacionalinis teismas negalėtų/neturėtų dar labiau praplėsti savo kontrolės ribų – vertinti ir proporcingumo *stricto sensu* elementą (nes ESTT, kaip jau buvo minėta, jo netaiko todėl, kad iš esmės atitinkami klausimai priskirtini valstybių narių kompetencijai). Autorė atsakymą į šį klausimą pateiks kitoje darbo dalyje, išanalizavusi Lietuvos mokesčių teisėje taikomo proporcingumo imperatyvo realijas.

Taigi toliau turėtų būti patikrinama, ar išties nacionalinis teismas vadovaujasi Teisingumo Teismo anksčiau pateiktu proporcingumo principo aiškinimu, ir kartu atsakoma į klausimą, kokią reikšmę šiuo metu turi proporcingumo principas nacionalinėje teisėje ir ar apskritai šio principo taikymas siejamas tik su Sąjungos teisės įgyvendinimu nacionalinėje teisėje.

3.2. Proporcingumo principo reikšmė nacionalinėje mokesčių teisėje

Visų pirma, pažymėtina, kad Mokesčių administravimo įstatymo 6 straipsnis, išskiriantis apmokestinimo teisinio reglamentavimo ir taikymo pagrindinius principus, numato mokesčių mokėtojų lygybės, teisingumo ir visuotinio privalomumo, apmokestinimo aiškumo, turinio viršenybės prieš formą principus, tačiau proporcingumo principo *expressis verbis* neįtvirtina. Vis dėlto, kaip minėta, teisė negali būti sutapatinama vien su įstatymu⁶¹³, todėl iš anksto kategoriškai teigti, jog proporcingumo imperatyvas mokesčių teisėje netaikomas, būtų nesuderinama su pačia teisės samprata. Atsižvelgiant į tai, pirmiausia analizuotina pati mokesčių teisės prigimtis, jos tikslai ir reguliavimo objektas.

Mokesčių teisiniai santykiai yra viešosios teisės reguliavimo dalykas, juos įgyvendinant pirmiausia taikomas administracinio teisinio reguliavimo metodas, o reguliuojant mokesčių teisinius santykius prioritetas teikiamas visuomenės interesams, todėl mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus, kuris atstovauja būtent visuomenės interesams, teisinė padėtis esant šiems santykiams nėra vienoda. Dėl mokesčių nesitariama, mokesčio mokėtojų teisės ir pareigos tiesiogiai nurodomos mokesčių įstatymų normose. Tačiau ar tai gali būti pagrindas teigti, kad Konstitucinio Teismo išskiriamas visuomenės prioriteto esant mokesčių teisiniams santykiams principas⁶¹⁴ yra absoliutus? Manytina, kad kalbant apie mokesčių teisę negalima paneigti ir mokesčių teisinių santykių prievolinio pobūdžio, tai yra egzistuojančio ryšio tarp mokesčių mokėtojo ir valstybės, kitaip sugrįžtume į laikotarpį, kai valstybės (suvereno) žodis buvo paskutinis ir nekvestionuojamas. Būtent todėl negalima paneigti ir mokesčių mokėtojo teisių. Vadinasi, egzistuojant keletui teisėtų interesų, nė vienas iš jų negali

⁶¹³ Žr. RADBRUCH G. *Gesamtausgabe Band 3 Rechtsphilosophie III*. Heidelberg: C.F. Müller, 1990.

Gustav Radbruch *Fünf Minuten Rechtsphilosophie*, p. 78–80.

⁶¹⁴ Pvz. Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimą. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

būti paneigtas, priešingai, turi būti užtikrintas šių interesų balansas, tai yra būtina atrasti pusiausvyrą tarp mokesčių teisinių santykių subjektų teisių ir pareigų santykio, jų apsaugos ir gynimo sąlygų. Be abejo, pamatuoti ir įvertinti tinkamą šių dviejų šalių – valstybės ir mokesčio mokėtojo – interesų pusiausvyrą nėra lengva, tai turėtų būti daroma *ad hoc*. Manytina, kad matavimo priemonė (įrankis), padedanti pasverti šiuos skirtingus interesus, be kita ko, yra teisinėje valstybėje pripažįstamas proporcingumo principas.

Mokesčių administravimo įstatymo 8 straipsnio komentare (nors ir teisiškai neprivalomame, tačiau kuriuo iš esmės vadovaujasi tiek mokesčių mokėtojas, tiek mokesčių administratorius) nurodoma, jog „ši teisingumo ir visuotinio privalomumo principo nuostata įpareigoja mokesčių administratorių administruojant mokesčius vadovautis protingumo ir teisingumo kriterijais. Siekti teisingumo reiškia siekti protingos skirtingų interesų pusiausvyros, atsižvelgiant į abiejų šalių interesus. Protingumo kriterijus reikalauja, kad mokesčių administratorius administruodamas mokesčius elgtųsi atidžiai, teisingai ir sąžiningai. Abiejų minėtų kriterijų įgyvendinimas – tai būdas užtikrinti efektyvų mokesčių administravimą, protingumu ir teisingumu pagrįstus mokesčių administratoriaus sprendimus. Pavyzdžiui, skiriant baudą mokesčių administratorius turi atsižvelgti į sunkinančias ir lengvinančias aplinkybes konkrečioje situacijoje ir skirti tokio dydžio baudą, kuri būtų adekvati padarytam pažeidimui.“⁶¹⁵

Tokį skirtingų interesų pusiausvyros (proporcingumo) ryšį su protingumo ir teisingumo principais patvirtina ir teismų praktika, pavyzdžiui, 2005 m. rugsėjo 14 d. administracinėje byloje Nr. A⁵-1075/2005, kurioje buvo ginčijamas mokesčių administratoriaus nurodymas atlikti mokestinį patikrinimą, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija konstatavo, kad „ginčijamas nurodymas, įvertinant jo apimtį ir neapibrėžtą taikymo laiką, nėra nei pagrįstas, nei proporcingas siekiamam tikslui. Konstatuotina, kad Inspekcija, duodama nurodymą, nesivadovavo protingumo

⁶¹⁵ Valstybinės mokesčių inspekcijos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo komentaras [interaktyvus], 2004 [žiūrėta: 2011 m. kovo 21 d.]. Prieiga internete: <<http://www.infollex.lt/ta/12003?nr=1#X7e0fb72a730849988f16bb27ede85ab3>>.

ir teisingumo kriterijais, pažeidė pareigą kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą. Dėl to nurodymas naikintinas“.

Darytina išvada, kad nors Mokesčių administravimo įstatyme nerasime eksplicitiškai įtvirtinto proporcingumo principo sampratos, tačiau šis principas implicitiškai gali būti laikomas Mokesčių administravimo įstatyme *expressis verbis* įtvirtintų teisingumo ir protingumo principų dalimi bei aiškinamas kaip protingos skirtingų interesų pusiausvyros siekis. Be kita ko, pažymėtina, kad mokesčių administratorius yra viešojo administravimo subjektas, todėl jo priimamiems sprendimams taikomi Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje numatyti viešojo administravimo principai, *inter alia*, proporcingumo principas, reiškiantis, kad *administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus*. Iš to išplaukia, kad administracinis sprendimas turi būti, visų pirma, paremtas pagrįstu (teisėtu) ir būtinu tikslu, antra, atitikti minėtus tikslus. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-158/2008 buvo analizuojamas pareiškėjo prašymas panaikinti atsakovo Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos sprendimo dalį, kuria konstatuota, kad buvo vykdoma individuali veikla, ir pavesta pakartotinai patikrinti mokesčius. LVAT teisėjų kolegija šioje byloje pažymėjo, kad mokesčių administratorius pagal Mokesčių administravimo įstatymo 132 straipsnį, tais atvejais, kai mokestinio patikrinimo metu mokesčių administratoriaus pareigūnas nustato mokesčių įstatymų pažeidimų, patikrinimo rezultatai patvirtinami sprendimu dėl patikrinimo akto tvirtinimo, gali pavesti pakartotinai patikrinti mokesčių mokėtoją. Dėl šio sprendimo nagrinėjamoje administracinėje byloje ir kilo ginčas. Teisėjų kolegijos nuomone, priimant sprendimą dėl mokestinio patikrinimo, būtina atsižvelgti į keletą faktorių: turėti omenyje mokestinio patikrinimo esmę, paisyti pačios mokestinio ginčo problematikos, reikalingus surinkti papildomus faktinius duomenis, padėsiančius priimti objektyvų bei visapusišką sprendimą mokestinėje byloje. Taip pat būtina laikytis ir viešojo administravimo srityje

taikomų viešojo administravimo principų, kaip antai įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktinaudžiavimo valdžia (Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnis). Šiame kontekste buvo pažymėta, kad Valstybinė mokesčių inspekcija – viešojo administravimo sistemos dalis. Valstybinė mokesčių inspekcija bei teritorinės mokesčių inspekcijos yra viešojo administravimo institucijos, todėl jų veiklą, be kitų teisės aktų, reglamentuoja ir Viešojo administravimo įstatymas. Tai reiškia, kad mokesčių administratorius savo veikloje privalo vadovautis bendraisiais demokratinio valstybės administravimo principais. Teisėjų kolegija, išanalizavusi faktines bylos aplinkybes, konstatavo, kad pakartotinis tyrimas nebuvo būtinas, o mokesčių administratoriaus sprendime nurodytas abstraktus teiginys, dėl ko reikia atlikti mokestinį tyrimą (turi būti nustatytos papildomos aplinkybės), buvo pripažintas paneigiančiu mokesčių mokėtojo teisę žinoti, kodėl mokesčių administratorius negali ginčo mokesčių klausimo spręsti iš esmės.

Taip pat, kaip jau minėta, proporcingumo principas, remiantis Konstitucinio Teismo doktrina, yra bendras konstitucinis principas, teisinės valstybės principo sudedamasis elementas, todėl juo turėtų būti grindžiama visa Lietuvos teisinė sistema, nepaisant tiesioginio šio principo įtvirtinimo atitinkamą teisės šaką reglamentuojančiuose teisės aktuose, tai yra ir mokesčių teisėje.

Vadinasi, apibendrinant galima teigti, kad proporcingumo principo mokesčių teisėje atsiradimas gali būti kildinamas iš tokių šaltinių kaip konstitucinis proporcingumo principas, MAĮ įtvirtinti teisingumo ir protingumo principai, *inter alia*, VAI 3 straipsnio nuostatos.

Vis dėlto praktinė proporcingumo principo reikšmė gali būti atskleista tik analizuojant jo realų pritaikomumą konkrečioms mokestinių teisinių santykių sritims, todėl tolesnis tyrimas yra orientuotas į klausimą, *kokiose srityse ir koku būdu* pasireiškia proporcingumo principo taikymas būtent mokestiniuose teisiniuose santykiuose. Pirmiausia akcentuotina, kad Konstitucinis Teismas proporcingumo principo sampratą pritaikė vertindamas atsakomybę už mokesčių teisės pažeidimus: „siekdama užtikrinti

konstitucinės pareigos mokėti mokesčius vykdymą valstybė gali nustatyti teisinę atsakomybę už mokesčių įstatymų pažeidimus, tokios atsakomybės rūšis, atitinkamas nuobaudas, taip pat ir baudas, kurios gali būti skiriamos fiziniams ir juridiniams asmenims, pažeidusiems mokesčių įstatymus. Nors pagal Konstituciją Seimas turi kompetenciją įstatymais nustatyti valstybinius mokesčius, taip pat teisinę atsakomybę už mokesčių įstatymų pažeidimus, tačiau tai nereiškia, kad įstatymų leidėjas gali už mokesčių įstatymų pažeidimus nustatyti bet kokios rūšies teisinę atsakomybę ar bet kokios rūšies nuobaudas, taip pat ir bet kokio dydžio baudas. Nustatydamas baudų už mokesčių įstatymų pažeidimus dydžius, įstatymų leidėjas yra varžomas teisingumo ir teisinės valstybės konstitucinių principų, kitų konstitucinių reikalavimų. *Kaip minėta, teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai reiškia ir tai, 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, taip pat ir tokio dydžio baudų, kurios būtų *akivaizdžiai neproporcingos (neadekvačios) teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui.* Taigi vadovaujantis teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniais principais įstatymuose nustatomos baudos už mokesčių įstatymų pažeidimus turi būti tokio dydžio, koks yra būtinas siekiant teisėto ir visuotinai svarbaus tikslo – užtikrinti konstitucinės pareigos mokėti mokesčius vykdymą.“ (žr. 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimą). 2006 m. rugsėjo 26 d. nutarime Konstitucinis Teismas dar kartą pabrėžė, kad „pagal Konstituciją mokesčiai, kaip prievolė, gali būti nustatomi (įvedami) tik įstatymu, be to, turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad būtų užtikrintas mokesčių tinkamas mokėjimas, kad mokesčiai būtų mokami laiku; tam, paisant Konstitucijos (*inter alia* konstitucinių teisingumo, proporcingumo, teisinio tikrumo, aiškumo principų), gali būti pasirinktos įvairios priemonės, kaip antai: baudos, delspinigiai, palūkanos ir kt.“

Tačiau, manytina, kad proporcingumo principu neturėtų būti remiamasi vien tik tuomet, kai ginčas kyla dėl atsakomybės už mokesčių

įstatymų pažeidimus. Tai pagrindžia pati Konstitucinio Teismo doktrina, pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 2006 m. gruodžio 22 d. nutarime pažymėjo, kad „mokesčių nustatymas – išimtinė įstatymų leidėjo konstitucinė kompetencija (Konstitucijos 67, 127 straipsniai). Apmokestinami objektai gali būti labai įvairūs. Įstatymų leidėjas, turintis iš Konstitucijos kylančius įgaliojimus nustatyti, kas yra apmokestinama, turi diskreciją spręsti ir tai, ar apmokestinti iš užsienio valstybių gaunamas įvairias išmokas, *inter alia* pensijas. Įstatymų leidėjas, paisydamas Konstitucijos, turi ir teisę keisti nustatytą mokesčių teisinį reguliavimą. *Nustatydamas mokesčius* (paryšk. aut.) įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų, *inter alia* konstitucinių teisingumo, protingumo, proporcingumo principų.“

Vadinasi, įstatymų leidėjas nustatydamas mokesčius, *inter alia*, įtvirtindamas mokesčio objektą, tarifą, mokėjimo tvarką, taip pat ir atsakomybę už mokesčio įstatymo pažeidimus, turi pasirinkti tokį teisinį reguliavimą, kuris nepažeistų Konstitucijos, *inter alia*, joje įtvirtinto proporcingumo principo. Todėl iškilus ginčui, susijusiam su mokesčių nustatymu, manytina, toks aspektas kaip proporcingumo principo laikymasis taptų teismo atliekamo vertinimo dalimi.

Kalbant apie teismo atliekamą vertinimą, būtina paminėti ir tai, jog 2006 m. gegužės 31 d. nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad „valstybės ekonominės politikos turinio <...>, priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir *pagrįstumo bei tikslingumo aspektu*, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų <...>, savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą <...> ekonominę politiką atitikusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį <...> Konstitucijai <...>, nebent tas teisinis reguliavimas jau jį nustatant teisės aktuose būtų akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams, akivaizdžiai paneigtų Konstitucijoje įtvirtintas, jos ginamas ir saugomas vertybes“. Konstitucinis Teismas 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarime taip pat akcentavo, kad „valstybė turi

kurti tokią socialinio aprūpinimo sistemą⁶¹⁶, kuri padėtų išlaikyti asmens orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas, o prireikus suteiktų asmeniui būtiną socialinę pagalbą; konstitucinis solidarumo principas suponuoja tai, kad tam tikrų įsipareigojimų vykdymo našta tam tikra apimtimi turi būti paskirstyta ir visuomenės nariams, tačiau tas paskirstymas turi būti konstituciškai pagrįstas, jis negali būti neproporcingas, negali paneigti valstybės socialinės orientacijos ir iš Konstitucijos kylančių įpareigojimų valstybei“.

Atsižvelgiant į tai, manytina, kad iš vienos pusės negalima paneigti, kad mokesčių teisėje egzistuoja labai plati įstatymo leidėjo diskrecija, siejama su jo vykdoma ekonomine politika, todėl mokesčių teisėje taikant proporcingumo principą ir vertinant jo sudedamuosius elementus turėtų būti atsižvelgiama į šį aspektą, tačiau, kita vertus, negali būti teigiama, kad apskritai negali būti vertintinas įstatymų leidėjo įtvirtinto reguliavimo proporcingumas, *inter alia*, jo tinkamumas (taikant švelnesnį – akivaizdaus netinkamumo kriterijų), neviršijamas to, kas būtina siekiamiems tikslams pasiekti (iš esmės vertinant, ar teisinis reguliavimas jau jį nustatant teisės aktuose nėra akivaizdžiai priešingas tautos gerovei, Lietuvos visuomenės ir valstybės interesams) bei atitiktis proporcingumui *stricto sensu* (sukoncentruojant vertinimą į tą aspektą, ar įtvirtintas reguliavimas akivaizdžiai nepaneigia Konstitucijoje įtvirtintų, jos ginamų ir saugomų vertybių, pvz., pagrindinių konstitucinių principų, jog įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs (Konstitucijos 29 straipsnis), valstybė saugo ir globoja šeimą, motinystę, tėvystę ir vaikystę (Konstitucijos 38 straipsnis), valstybė remia kultūrą ir mokslą, rūpinasi Lietuvos istorijos, meno ir kitų kultūros paminklų bei vertybių apsauga (Konstitucijos 42 straipsnis), valstybė remia visuomenei naudingas ūkinės pastangas ir iniciatyvą (Konstitucijos 46 straipsnis), kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti

⁶¹⁶ Vadovaujantis Mokesčių administravimo įstatymo 13 straipsnio 1 dalies 19 punktu, valstybinio socialinio draudimo įmokos yra apibrėžiamos kaip mokesčiai. – *Aut.past.*

tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju (Konstitucijos 48 straipsnis), valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais (Konstitucijos 52 straipsnis) ir kita). Manytina, kad teigiant priešingai, teisiniu požiūriu būtų per daug susiaurinamos teismo funkcijos, nes dalis įstatymų leidėjo bei viešosios administracijos veiksmų netektų teisinės kontrolės, o nekontroliuojama teisėkūra galėtų lemti Konstitucijos saugomų vertybių pažeidimus. Todėl proporcingumo principas yra tas minimalus vertinimo matas, kurio pagrindu yra garantuojama tiek plati valstybės diskrecija vykdyti jos norimą ekonominę politiką, tiek Konstitucijos saugomų vertybių apsauga, šiuo atveju įstatymų leidėjo veiksmus laikant neproporcingais tuomet, kai akivaizdžiai paneigiamos Konstitucijos saugomos vertybės, *inter alia*, įstatymų leidėjo reguliavimas akivaizdžiai nėra tinkamas, viršija tai, kas būtina juo siekiamam tikslui pasiekti, ir pažeidžia proporcingumą *stricto sensu*. Autorės nuomone, atsižvelgiant į tai, kas buvo paminėta, Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalis taip pat negali būti pagrindas atsisakyti mokesčių teisės aktų ir jų pagrindu taikomų priemonių teisminės kontrolės.

Poreikį kontroliuoti mokesčių teisės aktus ne tik formalioju, bet ir materialioju aspektu, vaizdžiai pagrindžia Vokietijos mokesčių teisės doktrinoje taikoma teisinės valstybės samprata: pripažįstama, kad teisinė valstybė turi savo materialiąją ir formaliąją puses. Formalioji teisinės valstybės pusė susiformavo pirmoji, ji buvo paremta valdžių padalijimo, teisėtumo, teisės į teisminę gynybą principais. Tačiau nacionalsocializmo idėjų sąlygoti politiniai ir teisiniai procesai lėmė teisinės valstybės sampratos deformaciją, pripažįstant, jog teisinė valstybė be garantuojamo materialinio teisingumo negali egzistuoti. Materialus teisingumas buvo suvokiamas kaip teisinė tvarka, paremta prigimtiniėmis teisėmis, žmogaus orumu, asmenų lygybe ir laisve. Be šių žmogaus teisių, teisinė valstybė neegzistuoja. Toks istorinis vystymasis nuo formalios iki materialios teisinės valstybės rado

atgarsį ir mokesčių teisėje, kurioje pradėjo vystytis mokesčių teisingumo, mokesčių pateisinimo, vienodo apmokestinimo pagal galimybes idėjos, *inter alia*, buvo analizuojamos galimos apmokestinimo ribos. Tai lėmė ir poreikį proporcingumo principą taikyti mokesčių teisėje (vok. *Beschränkung der Besteuerung durch Übermaßverbot oder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*), Vokietijoje ypač sietinas su Vokietijos konstitucijos 12 straipsnyje garantuojama teise pasirinkti darbą ir 14 straipsnyje užtikrinama nuosavybės bei paveldėjimo teise. Ypatingą reikšmę šis principas turi mokesčių procese, šioje srityje jis taikomas taip: a) analizuojant tinkamumą – mokesčių administratorius negali taikyti jokių priemonių, kuriomis nebus pasiektas norimas tikslas, pvz., draudžiama atlikti tyrimą dėl tokių aplinkybių, kurios konkrečiam tikrinam mokesčio pažeidimui nėra svarbios; b) analizuojant būtinumą – mokesčių administratorius yra įpareigotas iš daugelio tinkamų priemonių pasirinkti tik tas, kurios mokesčių mokėtoją mažiausiai apriboja, pvz., įmonės darbuotojų apklausa nebūtina, jei įmonės savininkas suteikė informaciją; c) analizuojant proporcingumą (protingumą) – netgi būtina ir mažiausiai apribojanti priemonė gali lemti tai, kad atitinkama priemonė bus neproporcinga siekiamam tikslui, pvz., įvardijimas pinigų gavėjo, jei dėl to kyla grėsmė mokesčio mokėtojo egzistavimui; krata privačiame bute po 19 valandos⁶¹⁷.

Taip pat atkreiptinas dėmesys ir į Vokietijos Konstitucinio Teismo formuojamą praktiką minėtais klausimais. Savo dar 1987 m. priimtame sprendime⁶¹⁸ jis nurodė: „mokesčių įstatymai, atsižvelgiant į jų laisvę ribojantį poveikį, vis dėlto vertinami Konstitucijos 2 straipsnio 1 dalies aspektu⁶¹⁹. Turi būti atsižvelgiama į tai, kad mokesčių įstatymai įsiterpia į bendrą veiksmų laisvę, kurios išraiška kaip tik ir yra asmens vystymasis tokiose srityse kaip nuosavybė ir profesija (Konstitucijos 14 straipsnio 1 dalis, 12 straipsnio 1 dalis). Tai reiškia, kad mokesčių įstatymas negali (vok. *darf*

⁶¹⁷ Plačiau žr.: TIPKE K., LANG J. *Steuerrecht*. 18. *Völlig überarbeitete Auflage*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 2005, p. 1–2, 73–77.

⁶¹⁸ BverfG 87, 153.

⁶¹⁹ Vokietijos konstitucijos 2 straipsnio 1 dalis numato: „Kiekvienas turi teisę į laisvą asmenybės vystymąsi, jei nepažeidžia kitų teisių ir konstitucinės tvarkos ar paprotinių įstatymų.“

nicht) turėti „smaugiamojo“ poveikio (vok. „*endrosselnde*“ *Wirkung*): saugoma teisė turi būti ribojama tik tiek, kad konstitucinės teisės turėtojai (mokesčių mokėtojai) išliktų pagrindas vykdyti savo ekonominę veiklą, iš principo turint galimybę įgytą turtą naudoti privačioms reikmėms ir realią galimybę nuspręsti dėl sukurto turto teisinės padėties.“⁶²⁰ Kitame savo sprendime (*BverfG* 93, 121) Vokietijos Konstitucinis Teismas įtvirtino vadinamąjį *Halbteilungsprinzip*, pagal kurį „turto mokesčiais galima apmokestinti pelną/pajamas/naudą tik tuomet, jei bendra atitinkamos privalomos mokestinės įmokos mokestinė našta <....> išlieka netoli pusės tarp privačiam naudojimui ir viešai valdžiai skirtojo.“ Tai buvo kildinama iš to, kad nuosavybės naudojimas turi tarnauti tuo pačiu metu ir privačiam naudojimui, ir visuomenės gerovei⁶²¹. *Bundesverfassungsgericht* atitinkamai yra pažymėjęs, kad ypatinga apsauga turi būti teikiama asmeninio naudojimo ir šeimos turtui (*BverfG* 93, 121, 138, 140 f.). Čia Vokietijos Konstitucijos 14 straipsnis atskleidžia žmogaus egzistenciją užtikrinančią funkciją (*BverfG* 93, 121, 138). Be to, mokesčių mokėtojai ir jo šeimai turi būti garantuota erdvė savo atsakomybės pagrindu formuoti savo asmeninio gyvenimo sritį (*BverfG* 93, 121, 140 f.). Tačiau apsauga pasireiškia tik normaliai ar vidutiniškai naudojamam turtui, pvz., vienos šeimos vidutinėms pajamoms (*BverfG* 93, 121, 141)⁶²².

Ši praktika parodo, kad kitose valstybėse taip pat kyla klausimas dėl mokestinės naštos ribų, mokesčių naštos, pernelyg varžančios pagrindines žmogaus teises. Manytina, kad proporcingumo principas *latu sensu* (vertinant visus tris jį sudarančius elementus), iškilus šiam klausimui Lietuvoje, taip pat turėtų būti vienas pagrindinių kriterijų atsakant į klausimą, ar mokestinė našta šiuo atveju nėra per didelė.

⁶²⁰ TIPKE K., LANG J. *Steuerrecht. 18. Völlig überarbeitete Auflage*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 2005, p. 123.

⁶²¹ *Ibid.*

⁶²² Nors tarp Vokietijos teisės mokslininkų buvo reiškama ir nuomonė, jog tokiais sprendimais Vokietijos Konstitucinis Teismas kišasi į įstatymų leidėjo kompetenciją, pažeidžia *judicial self-restraint*. Plačiau žr. TIPKE K., LANG J.. *Steuerrecht. 18. Völlig überarbeitete Auflage*. Verlag Dr. Otto Schmidt, 2005 m. Köln. nuo 124 puslapio.

Proporcingumo principo pritaikomumas mokesčių teisės srityje akivaizdžiai matomas ne tik Konstitucinio Teismo, bet ir administracinių teismų praktikoje. Administracinių teismų praktika, kurioje sprendžiami ginčai, kylantys iš mokestinių teisinių santykių, be kita ko, gali būti suskirstyta į dvi sritis: 1) bylas, kuriose nagrinėjami mokesčių klausimai, be kita ko, susiję ir su Europos Sąjungos teisės taikymu ir 2) bylas, kuriose nagrinėjami klausimai, susiję tik su nacionalinės mokesčių teisės taikymu.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, sprenddamas mokesčių teisės klausimus, kurie, be kita ko, susiję ir su Europos Sąjungos teise, vadovaujasi suformuota Teisingumo Teismo praktika, *inter alia*, taiko bendrąjį Europos Sąjungos proporcingumo principą. Tokio pobūdžio bylose be išimties visuomet pabrėžiama, kad vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, valstybės narės, įgyvendindamos savo įgaliojimus privalo laikytis bendrųjų teisės principų, pripažįstamų Bendrijos teisinės sistemos dalimi, o būtent teisinio saugumo ir proporcingumo principų. Pavyzdžiui, 2009 m. kovo mėn. 10 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-376/09 LVAT teisėjų kolegija pažymėjo, kad „pagal Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 56 straipsnio 1 dalį pareiga įrodyti 0 procentų PVM tarifo pritaikymo pagrįstumą tenka šį tarifą pritaikiusiam PVM mokėtojui (nagrinėjamu atveju – pareiškėjui), kuris privalo turėti įrodymus, kad prekės išgabentos iš šalies teritorijos, o tais atvejais, kai 0 procentų PVM tarifas taikomas prekes tiekiant kitoje valstybėje narėje registruotam PVM mokėtojui, – ir įrodymus, kad asmuo, kuriam prekės išgabentos, yra kitoje valstybėje narėje registruotas PVM mokėtojas. Vertinant, ar šis nacionalinėje teisėje įtvirtintas reikalavimas atitinka minėtus Bendrijų teisės principus [teisinio saugumo ir proporcingumo – *aut. past.*], pažymėtina, jog Europos Bendrijų Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad panaikinus sienų kontrolę tarp valstybių narių, mokesčių institucijos tikrinimą, ar prekės fiziškai tebėra, ar ne tiekimo valstybės narės teritorijoje, iš esmės atlieka remiantis mokesčių mokėtojų pateiktais įrodymais bei jų deklaracijomis (Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. sprendimo byloje *Teleos ir kt.*, C-409/04, 44 punktas), todėl

principas, pagal kurį teisės naudotis leidimu nukrypti arba atleidimu nuo mokesčio įrodinėjimo našta tenka tam, kuris prašo leisti naudotis tokia teise, nepažeidžia Bendrijos teisės, kas lemia, jog būtent tam, kad būtų taikoma Šeštosios PVM direktyvos 28c straipsnio A skirsnio a punkto pirmoji pastraipa, prekių tiekėjas turi pateikti įrodymų, kad šio atleidimo nuo mokesčio sąlygos yra tenkinamos (Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2007 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *Twoh International BV*, C-184/05, 26 punktas).“

Apibendrinant galima teigti, kad tokio pobūdžio bylose nacionalinis teismas apsiriboja proporcingumo principu, kaip Sąjungos teisės principo pripažinimu ir taikymu. Čia nekalbama apie Lietuvos nacionalinėje teisėje taip pat pripažįstamą proporcingumo principą. Beje, tokia praktika yra itin paplitusi ir daugelyje kitų Europos Sąjungos valstybių narių.⁶²³

Nacionalinėje teisėje pripažįstami konstitucinis, *inter alia*, viešojo administravimo, *inter alia*, apmokestinimo teisinio reglamentavimo ir taikymo principai. Proporcingumo imperatyvas taikomas tose bylose, kurios nėra siejamos su Europos Sąjungos teisės taikymu.

Viena iš tokių sričių mokestiniuose teisiniuose santykiuose yra ginčai, kylantys dėl Mokesčių administravimo įstatymo 95 straipsnyje numatytų mokestinės prievolės įvykdymo užtikrinimo būdų. Pavyzdžiui, 2007 m. balandžio 19 d. administracinėje byloje Nr. AS⁶-184/2007 pareiškėjas prašė panaikinti Utenos apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos turto arešto aktą. Pirmosios instancijos teismas atsisakė priimti skundą, nes jau egzistavo įsiteisėjęs teismo sprendimas tarp tų pačių šalių, dėl to paties dalyko ir tuo pačiu pagrindu. LVAT teisėjų kolegija, nors ir pripažino šį pirmosios instancijos teismo sprendimą teisėtu ir pagrįstu, tačiau papildomai nurodė, kad „pasikeitus aplinkybėms, išties gali išnykti pagrindas toliau taikyti mokestinės prievolės įvykdymo užtikrinimo būdą – turto areštą – arba jį taikyti tokiu mastu ir būdu, koku jis buvo pritaikytas. Turto arešto taikymas,

⁶²³ Plačiau žr. GROUSSOT X. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006, p. 310–418.

nepaisant to, kad, pasikeitus aplinkybėms, išnyko pagrindas jį taikyti, iš esmės reikštų asmens, kurio turto atžvilgiu areštas pritaikytas, nepagrįstą, neteisėtą ir neproporcingą teisių suvaržymą, atitinkamai institucijai suteiktų įgalinimų naudojimą ne pagal paskirtį ir tikslus, kuriems tokia institucija yra įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus veikti, nepagrįstą naudojimąsi valstybės valdžia, konstitucinių teisingumo, protingumo ir proporcingumo principų pažeidimą. Todėl asmeniui, manančiam, kad nebėra pagrindo toliau taikyti turto areštą, negali būti atimta teisė prašyti jį panaikinti.“

Kitoje 2010 m. spalio 5 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1172/2010 buvo nustatyta, kad 2002 m. pareiškėjo atžvilgiu buvo pradėtas mokestinis patikrinimas, kuris du kartus (2003 m., 2004 m.) buvo atnaujintas ir galiausiai 2006 m. užbaigtas, nes nesurinkta pakankamai duomenų, kad pareiškėjas tikrinamu laikotarpiu būtų gavęs apmokestinamųjų pajamų, be to, konstatuota, kad pareiškėjas neturi mokestinių įsiskolinimų valstybei. Minėtu tikrinamuoju laikotarpiu buvo surašyta 14 turto arešto aktų, kuriais buvo areštuotas įvairus pareiškėjui priklausantis turtas. Pareiškėjas, siekdamas įrodyti mokesčių administratorių veiksmų neteisėtumą CK 6.271 straipsnio 4 dalies taikymo prasme, iš esmės rėmėsi pačiu faktu, kad jo atžvilgiu atliktais mokesčių patikrinimais nebuvo nustatyta jokių jo mokestinių įsiskolinimų. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad valdžios institucijų (jų darbuotojų) veiksmų (neveikimo) neteisėtumas CK 6.271 straipsnio taikymo prasme yra sietinas su jų (veiksmų ar neveikimo) įvertinimu kitų, šių institucijų atitinkamą veiklą reglamentuojančių, įstatymų taikymo požiūriu. Iš paminėtų turto arešto aktų matyti, kad pareiškėjo turtas buvo areštuotas Mokesčių administravimo įstatymo 32 straipsnio 4 dalies, o po 2004 m. gegužės 1 d. – šio įstatymo 101 straipsnio pagrindais, siekiant užtikrinti galimų mokestinių nepriemokų išieškojimą. Atsižvelgiant į tai, kad turto arešto aktuose numatyti reikalavimai buvo adekvatūs areštuojamo turto vertei, buvo laikytasi arešto laikinumo pobūdžio (jose nurodyta, kad areštas panaikinamas nenustačius mokestinės nepriemokos), proporcingumo principo (nuoroda, kad areštuojamo turto vertė atitiktų galimos mokestinės nepriemokos dydį); buvo konstatuota, kad nėra

pakankamo pagrindo teigti, jog nurodyti turto areštai CK 6.271 straipsnio 4 dalies taikymo požiūriu gali būti pripažinti valdžios institucijos neteisėtais veiksmais. Teisėjų kolegija šioje byloje taip pat pažymėjo, kad nėra įrodymų, kad paminėtų mokestinių patikrinimų laikotarpis (nuo 2002 m. vasario 21 d. iki 2006 m. gegužės 22 d.) yra akivaizdžiai neadekvatus šios mokestinės bylos sudėtingumui, todėl ir šį apelianto argumentą pripažino nepagrįstu.

Kita proporcingumo principo taikymo sritis, svarbi ir sprendžiant mokestinių teisinių santykių srityje kylančius ginčus, sietina su bendromis administraciniame procese taikomomis priemonėmis – mokesčių mokėtojų prašymais taikyti Administracinių bylų teisenos įstatymo 71 straipsnyje numatytas reikalavimo užtikrinimo priemones. Pavyzdžiui, 2010 m. sausio 22 d. administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-98/2010 pareiškėja, be kita ko, prašė sustabdyti Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos sprendimo – išieškoti mokestinę nepriemoką iš turto – vykdymą. Nors pirmosios instancijos teismas atmetė šį pareiškėjos prašymą, LVAT teisėjų kolegija, priešingai, pareiškėjos atskirąjį skundą patenkino, nurodydama, kad „teismas, sprenddamas dėl ABTĮ 71 straipsnio 2 dalyje nurodytų reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo, turi nustatyti, kad yra reali grėsmė, jog netaikius šių reikalavimo užtikrinimo priemonių teismo sprendimo įvykdymas pasunkėtų arba pasidarytų negalimas, t. y. kad priėmus sprendimą panaikinti skundžiamą aktą (veiksmą), iki jo priėmimo buvusios padėties atkūrimas pasunkėtų arba taptų negalimas (ABTĮ 92 str.). Sprendžiant minėtą klausimą, atsižvelgtina į prašomų užtikrinti reikalavimų pobūdį, nurodomą jų faktinį pagrindą, ginčijamu aktu suteiktas teises, pareigas ir jų faktinį realizavimą, ar reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas pagal nustatytas aplinkybes būtų adekvatus siekiamam tikslui, nepažeistų proporcingumo principo, proceso šalių interesų pusiausvyros ir viešojo intereso“. Šioje byloje LVAT teisėjų kolegija nustatė, kad ginčijamas sprendimas išieškoti mokestinę nepriemoką iš turto, kuris yra vykdomasis dokumentas, antstolės patvarkymu yra priimtas vykdyti. Antstolė turto arešto aktu areštavo pareiškėjui priklausantį žemės sklypą. Taigi jau yra prasidėjusi išieškojimo iš pareiškėjo turto (daikto)

procedūra, kurią tęsiant jam priklausantis turtas gali būti parduotas. Tokio išieškojimo pasekmių pašalinimas yra susijęs su papildomais sunkumais. Pardavus pareiškėjui priklausantį turtą (daiktą) bei šioje byloje priėmus jam palankų teismo sprendimą, pasunkėtų teismo sprendimo vykdymas. Be to, reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas šiuo atveju būtų adekvatus siekiamam tikslui, nepažeistų proporcingumo principo, proceso šalių interesų pusiausvyros, viešojo intereso. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija patenkino mokesčių mokėtojo prašymą^{624,625}.

⁶²⁴ Taip pat žiūrėti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-88/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-547/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁶-528/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁰-349/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-700/2010.

⁶²⁵ Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys į Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1989 m. rugsėjo 13 d. Rekomendaciją Nr. R (89) 8 „Dėl laikinosios teismo apsaugos administraciniuose ginčuose“, kurioje nurodoma, kad laikinosios apsaugos priemonės gali būti taikomos, jei administracinio akto vykdymas sukels didelę žalą, kurios atitaisymas (kompensavimas) būtų sudėtingas, ir yra *prima facie* (liet. iš pirmo žvilgsnio) argumentų dėl skundžiamo akto galiojimo (Europos Tarybos nare yra ir Lietuva, tad šios organizacijos priimtais – net ir rekomendacinio pobūdžio – aktais vadovaujasi ir LVAT praktikoje: žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 16 d. nutartį administracinėje byloje AS2-646/2007 – aut.past.). Rekomendacijoje nurodoma, kad teismo taikomos laikinosios apsaugos priemonės gali būti administracinio akto visiškas arba dalinis vykdymo sustabdymas, nurodymas visiškai ar iš dalies atkurti situaciją, kuri egzistavo, kai buvo priimtas administracinis aktas arba bet kuriuo metu vėliau, arba bet kokio kito tinkamo įpareigojimo nustatymas administravimo institucijai pagal teismo turimas galias. Vėlesnėje Europos Tarybos Ministrų Komiteto 2003 m. rugsėjo 9 d. Rekomendacijoje Nr. Rec (2003)16 „Dėl administracinių ir teismo sprendimų vykdymo administracinės teisės srityje“ taip pat nurodyta, kad jei įstatyme nenumatyta, kad skundo dėl sprendimo padavimas automatiškai sustabdo sprendimą, privatūs asmenys turi turėti galimybę prašyti administracinės institucijos ar teismo sustabdyti ginčijamo sprendimo įgyvendinimą, siekiant apsaugoti jų teises ir interesus. Rekomendacijoje pažymima, kad administravimo institucija ir, jei įstatyme nenumatyta kitaip, teisminė institucija, sprendama klausimą dėl sustabdymo, turi atsižvelgti į viešąjį interesą ir trečiųjų asmenų teises ir interesus“.

Administraciniame procese laikinosios apsaugos, t.y. *reikalavimo užtikrinimo priemonės* taikomos vadovaujantis ABTĮ 71 straipsniu. Jų esmė išlieka ta pati – užtikrinti sprendimo įgyvendinimo efektyvumą, kuris gali būti neigiamai veikiamas dėl teismo proceso trukmės. Pagrindinis kriterijus, sprendžiant reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimą, yra atsakymas į klausimą, *ar yra reali grėsmė*, jog netaikius reikalavimo užtikrinimo priemonių teismo sprendimo įvykdymas pasunkėtų arba pasidarytų negalimas, t. y. kad priėmus sprendimą panaikinti skundžiamą aktą, iki jo priėmimo buvusios padėties atkūrimas pasunkėtų arba taptų negalimas. (Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartį 2007 m. rugsėjo 20 d. administracinėje byloje Nr. AS¹¹-367/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartį 2006 m. lapkričio 23 d. administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-622/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁶-528/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸-488/2007 ir kt.).

Proporcingumo principas yra itin svarbus kriterijus sprendžiant šį klausimą, nes vertinant reikalavimo užtikrinimo priemonių būtinybę turi būti vertinama ne tik, ar nesiėmus užtikrinimo priemonių, administracinis aktas realiai galėtų sukelti neigiamas pasekmes, kurių pašalinimas, teismui priėmus pareiškėjui palankų sprendimą, būtų neįmanomas arba sudėtingas, bet ir *inter alia*,

atsižvelgiama, ar reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas pagal nustatytas aplinkybes būtų adekvatus siekiamam tikslui, nepažeistų proporcingumo principo, proceso šalių interesų pusiausvyros ir viešųjų interesų. (Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶²-228/2008. Taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁶-528/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁰-349/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶-496/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartį 2006 m. lapkričio 23 d. administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-622/2006).

LVAT yra ne kartą nurodęs, kad teismas, sprenddamas reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimą, paprastai turėtų atsižvelgti į prašomo užtikrinti reikalavimo pobūdį, nurodomą jo faktinį pagrindą, ginčijamų aktų suteiktas teises bei galimą šių teisių faktinį realizavimą, jų įtaką kitiems asmenims, taip pat į tai, ar reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas pagal nustatytas aplinkybes būtų adekvatus siekiamam tikslui, nepažeistų proporcingumo principo, proceso šalių interesų pusiausvyros ir viešųjų interesų (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-496/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 23 d. administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-622/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁶-528/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴⁴-244/2008).

Atsižvelgus į proporcingumo principą, viešuosius interesus ir kitas reikšmingas aplinkybes, reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymas nebūtinai tada, kada pareiškėjas turi teisę reikalauti nuostolių atlyginimo. Teismas yra nurodęs: „Pareiškėjas atskirajame skunde nurodo, kad prašo taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę, nes pradėjus taikyti sumažintą elektros energijos pardavimo kainą per 2009 m. jis patirtų 39 997 000 Lt nuostolių. Tačiau nurodyta aplinkybė, atsižvelgus į išdėstytus argumentus, nėra pagrindas imtis reikalavimo užtikrinimo priemonės, kadangi teismui patenkinus skundą pareiškėjui neužkertama galimybė reikalauti nuostolių atlyginimo.“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-641/2008).

Taip pat pastebėtina, kad, nors vadovaujantis ABTĮ 71 straipsniu ir jo pagrindu vystoma teismų praktika, sprendžiant reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimą, dažniausiai nėra vertinama, ar pareiškėjo materialinis teisinis reikalavimas yra pagrįstas, tačiau tam tikrais atvejais preliminarus reikalavimo pagrįstumo vertinimas yra pateisinamas. Tai yra suprantama, nes nėra pagrindo taikyti reikalavimo užtikrinimo priemones, jeigu aiškiai matyti, kad nėra nė menkiausios galimybės, kad pareiškėjo reikalavimas bus patenkinamas. LVAT, sprenddamas reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimą, preliminariai vertina prašomo užtikrinti reikalavimo pobūdį, nurodomą jo faktinį pagrindą, ginčijamų aktų suteiktas teises bei šių teisių faktinį realizavimą: „Prašyme dėl reikalavimo užtikrinimo priemonių pareiškėjos nurodė, kad jos gavo žodinę informaciją apie tai, kad „ruošiami dokumentai nuosavybės teisėms atkurti tretiesiems asmenims“. Pareiškėjos nepateikė jokių kitų įrodymų patvirtinančių šią aplinkybę. Net jei egzistuotų ta aplinkybė, kad atsakovas jau artimiausiu metu ketina atkurti nuosavybės teises į ginčo žemės sklypus, kurie pagal atsakovo pateiktus dokumentus patenka į buvusio Miškinų režinio kaimo teritoriją (šio fakto atsiliepime į atskirąjį skundą pareiškėjos neginčija), tai tikėtina, kad taikomos reikalavimo užtikrinimo priemonės galėtų neigiamai įtakoti daugelio kitų asmenų (pretendentų) teises, o tai galėtų neatitikti ir proporcingumo principo. Byloje taip pat buvo tam tikrų preliminarų duomenų apie tai, kad sklypai, kurių atžvilgiu buvo taikytos reikalavimo užtikrinimo priemonės, yra ne to buvusio režinio kaimo, kuriame pareiškėjos turi teisę atkurti nuosavybės teises, teritorijoje. Atsižvelgdama į paminėtas nuostatas ir aplinkybes, teisėjų kolegija daro išvadą, kad pirmosios instancijos teismas taikė reikalavimo užtikrinimo priemones nesant tam pakankamo teisinio ir faktinio pagrindo.“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-362/2006).

Vėlgi, sprendžiant dėl poveikio priemonės proporcingumo, kriterijai, kurie lemia teigiamą ar neigiamą atsakymą į šį klausimą, dažnai lieka nutylėti. Manytina, jog šiame procese yra labai svarbus *būtinumo* kriterijus. Tai taip pat akivaizdu iš naujausios (nors ir pavienės) LVAT praktikos, kurioje, *inter alia*, atsižvelgiant ir į ESTT, ir į EŽTT praktiką, atliekamas išsamus pirmosios instancijos teismo jau pritaikytų reikalavimo užtikrinimo priemonių proporcingumo vertinimas, pirmiausia, parodo, kad atsakymas į klausimą dėl laikinosios apsaugos būtinumo gali būti labai akivaizdus, jei tik apskritai bus užduodamas toks klausimas (ginčijamą administracinį aktą priėmusio subjekto, pirmosios instancijos teismo); antra, jis gali lemti ir galutinį bylos sprendimą. (Žr. Lietuvos

Atkreiptinas dėmesys, kad mokestinių teisinių santykių srityje administraciniai teismai proporcingumo principą taiko ne tik vertindami mokesčių administratoriaus taikomas sankcijos pobūdžio priemones, bet ir apskritai vertindami mokesčių administratoriaus priimamus sprendimus. Pavyzdžiui, šiuo aspektu išsamiau paminėtina 2005 m. rugsėjo 14 d. administracinė byla Nr. A⁵-1075/2005, kurioje LVAT teisėjų kolegija analizavo pareiškėjo UAB „Elista“ prašymą panaikinti Panevėžio apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – ir Inspekcija) 2005 m. sausio 27 d. nurodymą, kuriuo Inspekcija nurodė įmonei tą pačią dieną, kada nuperkamos prekės, skirtos perparduoti, raštu, klasikiniu ar elektroniniu paštu informuoti Inspekciją apie įvykusias pirkimo operacijas. Inspekcija siejo šį nurodymą su jos funkcija (pareiga) kontroliuoti, ar teisingai apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti mokesčiai. Pareiškėjas, be kita ko, motyvavo, kad šio nurodymo neturi galimybės vykdyti, nes reikalingos papildomos sąnaudos, papildoma darbo jėga, transportas; pareiškėja ir taip jau kas dvi savaites informuoja Inspekciją apie prekių pirkimą pranešdama raštu. Pirmosios instancijos teismas pareiškėjo prašymą atmetė, nurodydamas, kad pagal MAĮ 26 straipsnio 1 dalies 7 punktą, mokesčių administratorius atlieka šia funkciją – kontroliuoja, ar teisingai sumokėti, deklaruoti ir apskaičiuoti mokesčiai. Teismas padarė išvadą, kad ginčijamu mokestiniu nurodymu būtent ir siekiama kontroliuoti bei įsitikinti, ar visos įmonės ūkinės operacijos atspindi apskaitos registruose bei įtraukiami ūkiniai sandoriai atspindi faktiškai vykdomų operacijų turinį. Teismas akcentavo, kad atsakovo nurodyta aplinkybė, jog įtariant pareiškėjo nusikalstamą veiklą, FNTT Panevėžio apskrities skyriui buvo perduota surinkta medžiaga, pagal kurią buvo pradėtas ikiteisminis tyrimas, bei kitos atsiliepime minimos aplinkybės sudarė pakankamą pagrindą įtarti, kad pažeidžiami mokesčius reglamentuojantys teisės aktai, ir pateisino duotą nurodymą. Tačiau LVAT

vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-339/2010).

teisėjų kolegija, išanalizavusi bylos aplinkybes, priėjo priešingą išvadą: „kolegijos vertinimu, mokesčių administratorius aiškiai nepagrindė duoto nurodymo. Nurodymas grindžiamas atsakovo įtarimu, kad pareiškėjas pažeidžia mokesčius reglamentuojančius teisės aktus. Toks įtarimas remiasi aplinkybe, kad FNTT Panevėžio apskrities skyriui buvo perduota surinkta medžiaga, pagal kurią buvo pradėtas ikiteisminis tyrimas įtariant pareiškėjo nusikalstamą veiklą. Tačiau, kolegijos vertinimu, vien šis faktas nėra pakankamas tokiu mastu trikdyti mokesčio mokėtojo veiklą. Byloje yra duomenų, kad Inspekcija, siekdama užkirsti kelią teisės aktų pažeidimams, pareiškėjui jau anksčiau buvo nurodžiusi reguliariai pateikti PVM sąskaitų faktūrų suvestines, todėl nėra aišku, kuo toks nurodymas nepakankamas siekiamam tikslui pasiekti. Pagrįsti apelianto argumentai, kad jeigu mokesčių administratorius abejoja atliekamų pirkimo operacijų teisėtumu, jis turi teisę atlikti mokestinį tyrimą, kaip tą numato Mokesčių administravimo įstatymo 33 straipsnio 18 punktas. Taigi ginčijamas nurodymas, įvertinant jo apimtį ir neapibrėžtą taikymo laiką, nėra nei pagrįstas, nei proporcingas siekiamam tikslui. Konstatuotina, kad Inspekcija, duodama nurodymą, nesivadovavo protingumo ir teisingumo kriterijais, pažeidė pareigą kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą. Dėl to nurodymas naikintinas.“ Nustatyta, jog duotas nurodymas *nebuvo būtinas*, tai yra pažeidė tai, kas laikytina būtina tikslui pasiekti. Teisėjų kolegija mokėjimo nurodymą vertino kaip neteisėtą remdamasi protingumo ir teisingumo kriterijais, mokesčio administratoriaus pareiga kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą, priimamos priemonės proporcingumo būtinybe siekiamam tikslui. Tai itin reti atvejai, kai sprendimo panaikinimo pagrindas yra siejamas ne su normomis, o pagrindiniais principais, tai yra, kai vien jų pažeidimas lemia priimto sprendimo neteisėtumą. Taigi buvo sveriami du interesai – mokesčių surinkimo, deklaravimo, apskaičiavimo kontrolė (kaip valstybės interesas) ir pareiga kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą (mokesčių mokėtojo interesas). Nors ši praktika yra pavienė, tačiau, autorės nuomone, vertintina

teigiamai, nes leido surasti mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus teisių (interesų) pusiausvyrą.

Manytina, jog, vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymais, Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, proporcingumo principas yra pripažįstamas ir gali būti sėkmingai taikomas itin įvairiose nacionalinės mokesčių teisės srityse: ne vien vertinant skiriamas baudas ar kitokio pobūdžio sankcijas, bet ir apskritai mokesčių administratoriaus sprendimus, įstatymo leidėjo priimtus teisės aktus nustatant mokesčius bei juos įgyvendinant priimtus administracinius aktus.

Apibendrinant konstatuotina, kad proporcingumo principas mokestinių teisinių santykių srityje, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra taikomas trijose sferose: pirma, vertinant priemones, kurios įgyvendina Europos Sąjungos antrinės teisės aktus, priimtus mokestinių teisinių santykių srityje, antra, analizuojant nacionalines mokestines priemones, susijusias su pagrindinėmis Sąjungos laisvėmis ir, trečia, vertinant nacionalines priemones, kuriomis nustatomos tam tikros mokestinės sankcijos. Kiekvienoje iš šių sričių proporcingumo testas pasižymi specifika, *inter alia*, savita taikomo testo struktūra, vienus proporcingumo principo elementus analizuojant detaliau, dėl kitų apskritai nepasisakant. Pažymėtina, kad mokesčių teisės srityje Teisingumo Teismas neanalizuoja taikomo nacionalinio akto ar priemonės *proportionamento stricto sensu*. Tai paliekama nacionaliniam teismui, kartu nustatant būsimo vertinimo gaires. Dėl šios priežasties ESTT suformuotas proporcingumo testas turėtų būti tokiu pat būdu taikomas ir nacionaliniuose teismuose. Atlikta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisminės praktikos analizė leidžia daryti išvadą, jog sprendamas mokesčių teisės klausimas, kurie susiję ir su Europos Sąjungos teise, nacionaliniai teismai vadovaujami suformuota Teisingumo Teismo praktika, *inter alia*, taiko bendrąjį Europos Sąjungos proporcingumo principą. Vis dėlto išskirtinai nacionalinės teisės santykiams, kurie nėra susiję su Europos Sąjungos teisės taikymu, proporcingumo principas taikomas kaip nacionalinis

(išvedamas iš konstitucinio) viešojo administravimo, apmokestinimo teisinio reglamentavimo ir taikymo principas. Nors galiojanti teisė pakankama užtikrinti tokį pat efektyvų proporcingumo principo taikymą nacionaliniuose viešojo administravimo santykiuose, kaip ir santykiams, susijusiems su Europos Sąjungos teisės taikymu, nacionalinio teisinio reguliavimo kontekste proporcingumo principas aiškinamas siauriau, nei Europos Sąjungos teisėje, skiriasi jo pagrindu atliekamos proporcingumo patikros apimtis ir kriterijai.

4. Proporcingumo principo reikšmė taikant administracines sankcijas

Kaip jau minėta, nacionalinis proporcingumo principas bene labiausiai Lietuvos teisėje išplėtotas sankcijų taikymo srityje. Administraciniuose teisiniuose santykiuose administracinės sankcijos ilgą laiką plačiausiai pasireiškė būtent per administracinės atsakomybės santykius, todėl administracinių sankcijų taikymo ypatumai, manytina, gali būti nustatomi per teismų praktikos šioje srityje analizę.

4.1. Proporcingų sankcijų nustatymas

Visų pirma, kalbant apie proporcingų administracinių sankcijų (administracinių nuobaudų ir jų dydžių) įtvirtinimą įstatymuose⁶²⁶, pažymėtina, kad dar 2000 m. gruodžio 6 d. paskelbtame nutarime⁶²⁷ Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog Seimas turi diskreciją nustatyti administracinę atsakomybę, atleidimo nuo jos pagrindus, ATP bylų teisenos nutraukimo atvejus. Tačiau tame pačiame nutarime kartu pažymėta, jog, vadovaujantis teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniais principais, „už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir

⁶²⁶ Nors taisyklės, už kurių pažeidimą nustatyta administracinė atsakomybė, gali būti numatytos įvairaus lygmens teisės aktuose, taip pat ir savivaldybių tarybų, jų vykdomųjų institucijų priimamuose teisės aktuose, administracinės atsakomybės priemonės nustatomos tik įstatymu (plačiau žr. ŠEDBARAS S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006, p. 68).

⁶²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318.

visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti.“ Tai, *inter alia*, reiškia, jog administracinės atsakomybės visuminis teisinis reguliavimas turi sudaryti teises prielaidas ne tik nubausti asmenį, bet nubausti jį teisingai⁶²⁸. Be to, ATPK numatytos administracinės nuobaudos turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimų pobūdžiui ir siekiamiems *teisėtiems ir visuotinai svarbiems tikslams*⁶²⁹, kuriuos Konstitucinis Teismas vėliau apibrėžė kaip įstatymų laikymosi, nustatytų pareigų vykdymo užtikrinimą⁶³⁰.

Taigi, vadovaujantis Konstitucinio Teismo praktika, konstitucinio teisinės valstybės principo bei, *inter alia*, jį išreiškiančio proporcingumo (kaip ir protingumo bei teisingumo) reikalavimo privalu paisyti ir *nustatant* sankcijas už teisės pažeidimus: „iš Konstitucijos kylantis proporcingumo principas reiškia, kad nustatytos teisinės priemonės turi būti *būtinios* demokratinėje visuomenėje ir *tinkamos* siekiamiems teisėtiems bei visuotinai svarbiems tikslams (tarp tikslų ir priemonių turi būti pusiausvyra), jos neturi varžyti asmens teisių labiau negu reikia šiems tikslams pasiekti, o jeigu šios teisinės priemonės yra susijusios su sankcijomis už teisės pažeidimą, tai minėtos sankcijos turi būti *proporcingos* padarytam teisės pažeidimui.“⁶³¹ Tai reiškia, jog ir administracinėms sankcijoms taikomo proporcingumo principo pagrindiniai kriterijai išlieka tie patys: *tinkamumas* ir *būtinumas* (tikslui pasiekti gali būti nustatytos tokios priemonės, kurios būtų pakankamos ir ribotų asmens teises ne daugiau nei būtina⁶³²), bei *proporcingumas siaurąja prasme*.

⁶²⁸ *Ibid.*

⁶²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2977.

⁶³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819.

⁶³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819.

⁶³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2977, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 117-4239.

Vadovaujantis oficialiąja Konstitucinio Teismo doktrina, galima išskirti ir šiuos pagrindinius reikalavimus, kurių privalo laikytis *įstatymų leidėjas*, siekdamas, kad įstatymuose įtvirtinamos administracinės sankcijos atitiktų proporcingumo kriterijų:

pirma, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų turi būti „teisinga“ („protinga“) pusiausvyra⁶³³ (KT neaiškina šių sąvokų, tačiau, manytina, jog tokia pusiausvyra bus išlaikyta nustačius kitus požymius atitinkančias sankcijas); už teisės pažeidimus negalima nustatyti tokių nuobaudų, kurios būtų neproporcingos teisės pažeidimams ir nuobaudos paskirčiai;

antra, pripažįstamas akivaizdaus neproporcingumo kriterijus, reiškiantis, jog neleidžiama nustatyti už teisės pažeidimus tokių nuobaudų, taip pat ir tokio dydžio baudų, kurios būtų *akivaizdžiai neproporcingos (neadekvačios)* teisės pažeidimui bei siekiamam tikslui⁶³⁴, už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės neturi varžyti asmens *akivaizdžiai labiau*, negu reikia šiems tikslams pasiekti⁶³⁵, tačiau griežtų sankcijų už teisės pažeidimus įtvirtinimas įstatyme savaime negali būti aiškinamas kaip neteisingas ar neadekvatus tiems teisės pažeidimams⁶³⁶ (pvz., didelių piniginių baudų už teisės aktuose nustatytų tabako ir jo gaminių gamybos, apyvartos ir vartojimo reikalavimų pažeidimus teisės pažeidėjams įtvirtinimas neįvertinus tam tikro teisės pažeidimo pobūdžio, pavojingumo (sunkumo), masto, kitų požymių, kitų aplinkybių nėra neproporcingas); pastaroji nuostata taikytina ne tik didelėms piniginėms baudoms, bet ir kitoms

⁶³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2977.

⁶³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318.

⁶³⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 15-465.

⁶³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743.

sankcijoms, taip pat ir vadinamosioms uždraudimo sankcijoms, kurios yra ir prevencinio poveikio priemonės⁶³⁷;

trečia, tam, kad būtų išvengta nepagrįsto asmens teisių ribojimo, teisinga pusiausvyra tarp visuomenės ir asmens interesų turi būti išlaikoma įstatymu nustatant ne tik pačią atsakomybę, bet ir jos taikymą⁶³⁸;

ketvirta, privaloma laikytis pareigos diferencijuoti nuobaudas – nuobaudos turi būti diferencijuotos taip, kad jas taikant būtų galima atsižvelgti į teisės pažeidimo pobūdį⁶³⁹; LRKT yra ne kartą pažymėjęs, kad „jeigu įstatyme nėra nustatyti diferencijuoti piniginių baudų dydžiai, bet yra įtvirtintos didelės griežtai apibrėžto dydžio piniginės baudos (ar būtų įtvirtintos ne griežtai apibrėžto dydžio piniginės baudos už teisės pažeidimus, bet tokios minimalios ir maksimalios piniginės baudos, kurios leistų tam tikru mastu individualizuoti skiriamos piniginės baudos dydį, tačiau šios piniginės baudos teisės pažeidėjams vis tiek būtų griežtos, t. y. būtų išties didelės) ir jeigu galimybė diferencijuoti teisinę atsakomybę už atitinkamą teisės pažeidimą nekyla iš atitinkamo įstatymo ir kitų įstatymų, skiriant piniginę baudą nebelieka galimybės jos dydį individualizuoti atsižvelgus į pažeidimo pobūdį, pavojingumą (sunkumą), mastą, kitus požymius, atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes (dėl kurių atitinkama piniginė bauda teisės pažeidėjui būtų akivaizdžiai per didelė, nes neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui, ir dėl to neteisinga), toks teisinis reguliavimas nesiderintų su Konstitucijoje įtvirtintais teisingumo ir teisinės valstybės principais“⁶⁴⁰;

penkta, įstatymų leidėjas, nustatydamas sankciją už teisės pažeidimą, kartu įstatymu turi nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį teismas ar

⁶³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318. KT šiame nutarime pažymėjo, kad „<...> prevencinio poveikio priemonėms yra taikomi tie patys teisingumo, proporcingumo ir kiti reikalavimai, kaip ir „įprastinėms“ bausmėms ar administracinėms nuobaudoms”.

⁶³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 85-2977.

⁶³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 10-350.

⁶⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743.

kita institucija, skirdama nuobaudą už teisės pažeidimą, turėtų galimybę atsižvelgti į visas (atsakomybę lengvinančias ir kitas) aplinkybes ir paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatytoji (minimali) nuobauda⁶⁴¹.

Būtent pastarieji du reikalavimai – galimybės visais atvejais individualizuoti nuobaudą bei skirti mažesnę nei įstatymų numatyta nuobaudą – užtikrinimas yra vertintinas kaip jungiamoji grandis tarp proporcingų sankcijų nustatymo ir tokių sankcijų taikymo. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija, viena vertus, vertintina kaip atsakomybę taikančioms institucijoms suteiktas pasitikėjimas (netgi privilegija), tačiau kartu ir atsakomybė, nustačius, jog įstatymo leidėjo nustatyta abstrakti norma individualiai situacijai visgi netinka, taikyti kitą nei numatyta, tačiau padarytam pažeidimui proporcingą nuobaudą. Antra vertus, šią praktiką lėmė būtent teismų iškelti klausimai dėl galimų probleminių teisinio reguliavimo aspektų, kurie bus aptarti nagrinėjant proporcingų administracinių sankcijų taikymo klausimus.

Toliau kalbant apie nusižengimui proporcingų administracinių sankcijų *taikymą*, pažymėtina, kad nors pagrindiniame administracinę atsakomybę nustatančiame įstatyme – ATPK⁶⁴² – proporcingumo principas tiesiogiai nėra įtvirtintas, tačiau šis imperatyvas, kaip ir pareiga jį taikyti *administracinę atsakomybę taikantiems (nuobaudas skiriantiems) subjektams bei administracinių pažeidimų bylas nagrinėjantiems teismams*, netiesiogiai įtvirtinta ne vienoje Kodekso nuostatoje. Pažymėtina, jog ir ATPK, ir kitų administracines sankcijas nustatančių teisės aktų (pvz., Konkurencijos⁶⁴³, Tabako kontrolės⁶⁴⁴, Alkoholio kontrolės⁶⁴⁵ įstatymų) nuostatos⁶⁴⁶,

⁶⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 105-3318, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 15-465, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743.

⁶⁴² Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Vyriausybės Žinios*, 1985, Nr. 1-1.

⁶⁴³ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1999, Nr. 30-856.

⁶⁴⁴ Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1996, Nr. 11-281; 2003, Nr. 117-5317.

⁶⁴⁵ Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1995, Nr. 44-1073; 2004, Nr. 47-1548.

⁶⁴⁶ Plačiau šia tema žr. ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008, p. 287–293.

proporcingumo principą (tiesiogiai ar netiesiogiai) išreiškia per atsakomybę už šių įstatymų pažeidimus taikančių subjektų, pirma, teisę ir pareigą skiriant baudas (jas – nustatytų sankcijų ribose – diferencijuoti įvertinus visas atsakomybę lengvinančias bei sunkinančias aplinkybes); antra, galimybę išimtiniais atvejais skirti mažesnę nei sankcijoje numatytą baudą ar baudos iš viso neskirti⁶⁴⁷. Nors kai kuriuose (Tabako kontrolės, Alkoholio kontrolės) įstatymuose galimybė skirti švelnesnę nei sankcijoje numatytą minimalią baudą nėra tiesiogiai numatyta, tokia galimybė pripažintina vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimu⁶⁴⁸, kuriame nurodyta, kad Tabako kontrolės įstatymas, nustatydamas piniginės baudos už šio įstatymo pažeidimus maksimalią ir minimalią ribas, nenumatė baudą taikančio subjekto teisės skirti mažesnę baudą nei sankcijoje nustatyta minimali, atsižvelgiant į lengvinančias ir kitas aplinkybes bei vadovaujantis teisingumo ir protingumo kriterijais, ir kad toks įstatymų kūrėjo nustatytas teisinis reguliavimas suvaržo teismo galias – apriboja Konstitucijos 109 straipsnyje įtvirtintus teismo išimtinis įgaliojimus vykdyti teisingumą ir prieštarauja konstituciniams teisingumo ir teisinės valstybės principams. Šiame nutarime taip pat nurodoma, kad „įstatymuose nustatytos nuobaudos ir jų sistema turi būti tokios, kad teismas, skirdamas nuobaudas, galėtų įvykdyti teisingumą“, kad „įstatymų leidėjas, pasirinkęs tokį sankcijos – piniginės baudos už teisei priešingą veiką padarymą konstravimo būdą, kai pačiame teisinę atsakomybę už nurodytą teisei priešingą veiką nustatančiame straipsnyje yra nustatyta tokia piniginė bauda, kuri yra ištis didelė, t. y. tokia sankcija, kuri teisės pažeidėjams yra griežta, kartu turi įstatymu nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, kad teismas, taikydamas sankciją už šią teisei priešingą veiką – skirdamas piniginę baudą, galėtų atsižvelgti į visas atsakomybę lengvinančias aplinkybes, taip pat ir į tas, kurios nėra *expressis verbis* nurodytos įstatyme, ir jeigu yra tokių atsakomybę lengvinančių ar kitų

⁶⁴⁷ Taip pat šiuo klausimu žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 25 d. nutarimą byloje N⁶²-2257/2009; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 29 d. nutarimą administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-943/2009 ir kt.

⁶⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743.

aplinkybių, dėl kurių atitinkama pinigine bausme teisės pažeidėjui būtų akivaizdžiai per didelė, nes neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui, ir dėl to neteisinga, paskirti jam mažesnę negu įstatymo nustatytoji pinigine bausmė“, ir kad „pagal Konstituciją įstatymų leidėjas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kad teismas, pagal įstatymą priimančio sprendimo dėl piniginių baudos už teisės pažeidimą skyrimo, apskritai negalėtų, atsižvelgdamas į pažeidimo pobūdį, pavojingumą (sunkumą), mastą, kitus požymius, atsakomybę lengvinančias ir kitas aplinkybes (dėl kurių atitinkama pinigine bausmė teisės pažeidėjui būtų akivaizdžiai per didelė, nes neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui, ir dėl to neteisinga) ir vadovaudamasis teisingumo, protingumo kriterijais, individualizuoti įstatyme įtvirtintos išties didelės piniginių baudos, t. y. griežtos (teisės pažeidėjams) nuobaudos, dydžio ir teisės pažeidėjui skirti mažesnės piniginių baudos nei įstatyme įtvirtinta minimali pinigine bausmė (sankcijos žemutinė riba) arba griežtai apibrėžto dydžio pinigine bausmė“, o jeigu toks teisinis reguliavimas būtų nustatytas, „būtų suvaržytos teismo galios – apriboti Konstitucijos 109 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti teismo išimtiniai įgaliojimai vykdyti teisingumą, taip pat sudarytos prielaidos pažeisti subjektų konstitucines teises, *inter alia* asmens konstitucinę teisę į teisingą teismą“.

Kai kurie teisės tyrėjai nurodo, kad proporcingumo (kaip ir teisingumo) principas taikant administracinę atsakomybę reiškia, jog turi būti atsižvelgiama į visas reikšmingas aplinkybes ir parenkama individuali administracinės atsakomybės priemonė – nei per griežta, nei per švelni⁶⁴⁹. Administracinės atsakomybės kontekste nuobaudos dydis turi atitikti padaryto pažeidimo sunkumą, o tai reiškia, jog privataus asmens teisių apribojimas – sukelti suvaržymai pažeidimą padariusiam asmeniui, turi atitikti – būti proporcingi/adekvatūs viešajai naudai, kuri pasiekama per nuobaudai keliamus prevencinius bei bausmės tikslus. Iš administracinių sankcijų taikymo praktikos matyti, kad nuobaudos proporcingumas priklauso nuo

⁶⁴⁹ ŠEDBARAS S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 83.

daugiau papildomų veiksnių, kurie lemia poreikį nukrypti nuo šių pagrindinių taisyklių. Pastarųjų aplinkybių vertinimas yra grindžiamas konkrečiomis įstatymo nuostatomis.

Galimybė laikytis proporcingumo principo skiriant administracines nuobaudas, manytina, turi būti išvedama iš Kodekso normų⁶⁵⁰, pavyzdžiui, ATPK 30 straipsnio 2 dalies, 22 straipsnio 2 dalies, 329 straipsnio, 30¹ straipsnio.

ATPK 30 straipsnio 2 dalis įtvirtina reikalavimą, skiriant administracinę nuobaudą, atsižvelgti į padaryto teisės pažeidimo pobūdį, pažeidėjo asmenybę bei atsakomybę *lengvinančias* ir *sunkinančias* aplinkybes (kurių sąrašą nustato ATPK 31 ir 32 straipsniai⁶⁵¹). Nuobaudą skiriantis subjektas ar paskirtos nuobaudos teisingumą vertinantis teismas proporcingumo principą taiko (nors to eksplicitiškai ir nepabrėždamas), kiekvieną kartą, kai tirdamas, kurios iš šių aplinkybių iš tiesų egzistuoja, ir, atitinkamai, vertindamas, kuri nuobaudos rūšis ir dydis (parenkant poveikio priemonę įstatymo nustatytos sankcijos ribose) *atitinka*, t. y. yra *proporcingas* padarytam pažeidimui⁶⁵². Pavyzdžiui, viena iš dažniausiai pažeidimą padariusio asmens nurodomų, ir, jo vertinimu, atsakomybę konkrečiu atveju turinti lengvinti aplinkybė yra tai, kad apeliantas pripažino savo kaltę ir dėl pažeidimo nuoširdžiai apgailestavo (ATPK 31 str. 1 d. 1 P.)⁶⁵³. Visgi tam, kad atsakomybės sušvelninimas būtų proporcingas, šių aplinkybių buvimas negali būti vien formalus. Pavyzdžiui, nustatęs, kad apelianto *nuoširdus gailestis* dėl padarytų pažeidimų laikytinas deklaratyviu (atsižvelgiant ir į tai, kad kaltę apeliantas pripažino tik administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjančiam teismui, kai jau buvo surinkta pakankamai jo kaltę patvirtinančių įrodymų),

⁶⁵⁰ Tiesa, kai kurie teisės mokslo atstovai proporcingumo principą iš esmės sieja tik su ATPK 30¹ ir 329 straipsnių taikymo galimybėmis (žr. ŠEDBARAS S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 82).

⁶⁵¹ Tokios aplinkybės yra numatytos ne tik ATPK, bet ir kituose teisės aktuose: Elektroninių ryšių įstatymo 75 straipsnyje, Konkurencijos įstatymo 42 straipsnyje, Produktų saugos įstatymo 24 straipsnyje, Tabako kontrolės įstatymo 26 straipsnyje (Plačiau šiuo klausimu žr. ŠEDBARAS S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 134–139).

⁶⁵² Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartį byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2010.

⁶⁵³ Žr., pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010.

LVAT konstatuoja, kad tai nėra apelianto atsakomybę lengvinanti aplinkybė⁶⁵⁴.

Kodekso 22 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad už vieną administracinį teisės pažeidimą gali būti paskirta pagrindinė arba pagrindinė ir papildomoji nuobaudos. Taikyti papildomą nuobaudą ar ne, priklauso ne tik nuo padaryto pažeidimo, t. y. nuo įstatymo leidėjo valios, įgyvendintos sprendžiant, už kuriuos pažeidimus turėtų būti numatytos papildomos nuobaudos, bet ir nuo teismo diskrecijos (pozicijos) – konkrečiu atveju skirti papildomą nuobaudą ar apsiriboti privalomąja. Kadangi į pastarąjį klausimą atsakius teigiamai atsakomybė griežtėja, atsakomybės traukiami asmenys dažniausiai siekia įtikinti teismą, kad būtent papildomos nuobaudos paskyrimas lems atsakomybės neproporcingumą.

Viena papildomų nuobaudų, dėl kurių taikymo pagrįstumo ypač dažnai keliamas klausimas teisme, yra transporto priemonės ir kitų daiktų konfiskavimas. ATPK 26 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad daikto, kuris buvo administracinio teisės pažeidimo padarymo įrankis arba tiesioginis objektas, ir pajamų, kurios buvo gautos administracinio teisės pažeidimo padarymu, konfiskavimas yra priverstinis neatlygintinas šio daikto ir šių pajamų pavertimas valstybės nuosavybe. LVAT, aiškindamas ATPK 127 straipsnio 3 dalį, yra pažymėjęs, kad joje „numatyta poveikio priemonė – pažeidimo padarymo įrankio (transporto priemonės) konfiskavimas – pripažintina proporcinga administracine nuobauda šios teisės normoje numatytam teisės pažeidimo padarymui. Šis nuosavybės teisių ribojimas atitinka visuomenės siekiamus ir visuotinai svarbius tikslus ir negali būti laikomas priemone, kuri varžo asmens teises labiau negu reikia, kad būtų pasiekti šie tikslai. Įstatymu aukščiau iškeliant visuomenės interesą per prevencinių priemonių taikymą ir per pažeidėjo nuobaudimą užtikrinant saugų eismą, visuomenės saugumą, o ne asmens, įvykdžiusio teisės pažeidimą, asmeninį interesą išvengti neigiamų pasekmių, nepatogumų, susijusių su įvykdytu pažeidimu, yra užtikrinamas

⁶⁵⁴ Žr., pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-2637/2010.

teisingas balansas tarp transporto priemonės savininko nuosavybės neliečiamumo ir visuomenės intereso.⁶⁵⁵ Vadinasi, galima teigti, kad anksčiau išvardintomis aplinkybėmis, papildomos nuobaudos atžvilgiu galioja *nuobaudos proporcingumo prezumpcija*.

ATPK 329 straipsnyje numatyta specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo galimybė: „Jeigu asmuo, kuriam atimta teisė vairuoti transporto priemonę, vidaus vandenų transporto priemonę arba teisė medžioti ar užsiimti žvejyba, teisės atėmimo laikotarpiu nepadarė teisės pažeidimo, nuobaudą paskyręs organas (pareigūnas) gali, praėjus ne mažiau kaip pusei paskirtojo laiko, pagal visuomeninės organizacijos, darbdavio tarpininkavimą, o kai tokia teisė atimta už tai, kad asmuo padarė teisės pažeidimą būdamas neblaivus arba apsvaigęs nuo narkotikų, vaistų ar kitų svaigųjų medžiagų, – ir pagal Vyriausybės įgaliotų atlikti medicininę ir švietėjišką atestaciją institucijų pažymą sutrumpinti nurodytos teisės atėmimo terminą“.

Taigi pačiame ATPK 329 straipsnyje yra nustatytas išsamus sąrašas aplinkybių, kurios yra reikšmingos sprendžiant specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo klausimą. Lingvistiškai analizuojant minėtąją normą, vertindamas minėtąsias aplinkybes, teismas gali tik nustatyti, *ar jos egzistuoja* (ar byloje pakanka duomenų, leidžiančių konstatuoti jų egzistavimą), o *ne spręsti, dėl minėtosios teisės normos taikymo*, kada tokios aplinkybės iš tiesų egzistuoja. Vis dėlto, kaip yra pažymėjęs ir LVAT, esant bet kokiam neaiškumui, asmeniui nustatyti apribojimai negali būti aiškinami tokiu būdu, kad (dėl aiškinimo) asmeniui būtų nustatomi papildomi jo teisių apribojimai⁶⁵⁶.

Kartu pažymėtina, kad konkrečios situacijos aplinkybių atitikimas ATPK 329 straipsnyje nustatytoms aplinkybėms negali būti vien tik formalus. ATPK 329 straipsnyje numatytų pagrindų buvimas turi realiai įrodyti, kad ir

⁶⁵⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2008 (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 5(15), 2008 m., p. 44–54).

⁶⁵⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N³-389/2005, Administracinių teismų praktika 7, p. 54–57, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N²⁶¹-5841/2010.

trumpesnis specialiosios teisės atėmimas pasieks ATPK 20 straipsnyje numatytus tikslus. Specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimas iš esmės reiškia besąlygišką atleidimą nuo neįvykdytos administracinės nuobaudos dalies, tuo realizuojamas konstitucinis proporcingumo principas, reikalaujantis asmens teisių neriboti daugiau nei tai būtina demokratinėje visuomenėje. Akivaizdu, kad asmens veiklos suvaržymai, kurių jis patiria dėl specialiosios teisės atėmimo, yra beprasmiški ir nebūtini, jei, net ir nepasibaigus specialiosios teisės atėmimo terminui, pasiekiami administracinės nuobaudos tikslai, numatyti ATPK 20 straipsnyje. Būtent su vertinimu, ar nebaigta vykdyti administracinė nuobauda – specialiosios teisės terminuotas atėmimas – jau pasiekė jai keliamus tikslus, ir sietini ATPK 329 straipsnyje numatyti specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo pagrindai ir tvarka.

Teismas linkęs taikyti šią normą, kada, pavyzdžiui, administracinės atsakomybės patrauktas asmuo yra sumokėjęs paskirtą baudą; praėjo daugiau kaip pusė specialiosios teisės atėmimo termino; nėra duomenų, kad teisės atėmimo laikotarpiu, pažeidėjas būtų daręs naujus teisės pažeidimus; yra pateiktas visuomeninės organizacijos, darbdavio ar kito nurodyto subjekto tarpininkavimo raštas (kuriame, pavyzdžiui, nurodoma, kad administracinės atsakomybės patrauktas asmuo gerai išmano savo darbą, neturi blogų savybių ir kt.), yra pateiktas sveikatos žinių atestavimo pažymėjimas ar kitas dokumentas, patvirtinantis, kad pažeidėjas yra mokytas ir testuotas pagal paskaitų kursą apie alkoholio ir narkotikų žalą žmogaus sveikatai⁶⁵⁷ ir kt. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad LVAT yra ne kartą nurodęs, kad sprendžiant specialiosios teisės atėmimo termino sutrumpinimo klausimą, pažeidimo, už kurį paskirta nuobauda, pavojingumas, jo pobūdis nevertinami, nes šios aplinkybės jau įvertintos paskiriant nuobaudą⁶⁵⁸.

⁶⁵⁷ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁰²-1886/2006; 2009 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-5222/2009.

⁶⁵⁸ Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N⁵-1886/2006.

ATPK 30¹ straipsnyje numatyta galimybė institucijai ar pareigūnui, kuris nagrinėja ATP bylą, atsižvelgiant į šiame kodekse nurodytas ir kitas lengvinančias aplinkybes, skirti mažesnę nei sankcijoje numatytą minimalią nuobaudą arba švelnesnę nuobaudą, arba visai neskirti nuobaudos. Ši nuostata (tiksliau – joje numatyta galimybė) yra bene daugiausiai klausimų kelianti norma. Galimybė skirti švelnesnę nei įstatyme numatytą nuobaudą (ar nuobaudos neskirti) Kodekso 30¹ straipsnyje įtvirtinta 1999 metais⁶⁵⁹. Nors pastaroji nuostata, pagal paties 30¹ straipsnio formuluotę, galėjo būti taikoma tik pareigūnų (sankcionavus apylinkės teismo teisėjui), vadovaujantis praėjus vos mėnesiui nuo jos įsigaliojimo paskelbta LVAT konsultacija⁶⁶⁰, teisę skirti švelnesnę nuobaudą ji suteikė ir teismams, tokiu būdu visiems šiems subjektams leisdama ypatingais atvejais koreguoti įstatymų leidėjų nustatytas sankcijas, jų ribas.

Atsižvelgiant į tai, kad mažesnės nei įstatyme nustatytos nuobaudos taikymas (tai pat ir vadovaujantis ATPK 30¹) turi būti ne taisyklė, bet išimtis, teismas gali skirti tik esant *ypatingoms* atsakomybę lengvinančioms aplinkybėms, kitoms aplinkybėms, į kurias neatsižvelgus įstatyme nustatyto dydžio nuobauda, jeigu ji būtų paskirta, būtų akivaizdžiai neteisinga, bei tai turi daryti itin atidžiai ir atsargiai, kad nebūtų pažeisti asmens, visuomenės, valstybės interesai. Atitinkamai, pavyzdžiui, pažeidėjo gaunamų pajamų dydis ir šeimyninė padėtis ATPK 30¹ straipsnio 1 dalies prasme nelaikytinos ypatingomis sąlygomis⁶⁶¹ ir nesuteikia jokio prioriteto svarstant administracinės atsakomybės švelninimo klausimą⁶⁶², kaip ir pažeidėjo

⁶⁵⁹ 30¹ straipsniu (Mažesnės nei įstatymo numatyta administracinės nuobaudos skyrimas arba administracinės nuobaudos neskyrimas) ATPK papildytas 1999 m. lapkričio 11 d. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso papildymo 30-1 straipsniu ir 298 straipsnio papildymo įstatymu Nr. VIII-1407. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2906, kuris įsigaliojo nuo 1999 m. lapkričio 26 d.

⁶⁶⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 1999 m. gruodžio 28 d. konsultacija „Dėl 30¹ straipsnio taikymo“. *Administracinių teismų praktika*. 2001, 1: 326-327.

⁶⁶¹ Sunki pažeidėjo materialinė padėtis laikytina atsakomybę lengvinančia aplinkybe taikant nuobaudą sankcijos ribose (ATPK 31 straipsnio 1 dalies 3 punktas).

⁶⁶² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010 (tiesa, Šiaulių apygardos administracinis teismas 2010 m. lapkričio 15 d. nutartimi byloje Nr. II-428-519/2010 nustatė priešingai, tačiau tokia teisminė praktika greičiau atsitiktinė).

nuoširdus gailestis, jo asmenybė ar šeimyninė padėtis⁶⁶³. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra ne kartą pažymėjęs, kad administracinė nuobauda, vadovaujantis ATPK 30¹ straipsnyje nustatytomis taisyklėmis, gali būti švelninama tik ypatingais, išimtiniais atvejais, kai nustatomas kompleksas faktinių duomenų, bylojančių asmens, kurio atžvilgiu taikomos administracinio poveikio priemonės, naudai⁶⁶⁴. LVAT kolegija taip pat yra ne kartą pažymėjusi, kad, atsižvelgiant į tai, jog skiriama nuobauda turėtų nubausti teisės pažeidėją, sukelti teisės pažeidėjui atitinkamas neigiamas pasekmes, šių pasekmių atsiradimas, net ir praėjus pakankamai ilgam laiko tarpui nuo pažeidimo padarymo, pats savaime neturėtų būti laikomas išskirtinio pobūdžio aplinkybe, sudarančia pagrindą švelninti paskirtą nuobaudą, nes neigiami padariniai yra natūralus teisės pažeidimo rezultatas, apie kurį asmenys yra informuojami iš anksto apie įstatyme įtvirtintas draudžiamas veikas bei už jas nustatytas konkrečias sankcijas⁶⁶⁵.

Teismas yra taikęs mažesnę nei įstatymo nustatytą nuobaudą, pavyzdžiui, šiomis aplinkybėmis: asmeniui, atsakomybėn patrauktam už tai, kad jis savo žemės sklype regioninio parko teritorijoje, savavališkai, neturėdamas statinio projekto ir statybos leidimo, nugriovė seną ir pastatė visiškai naują ūkinį pastatą, tuo padarydamas ATPK 159 straipsnio 1 dalyje nurodytą pažeidimą – nenustačius pažeidėjo atsakomybę sunkinančių aplinkybių, esant atsakomybę lengvinančiai aplinkybei – pažeidėjo nuoširdžiam gailesčiui dėl padaryto pažeidimo, pažeidėjo atsakomybę lengvinančiai, tačiau įstatyme neįtvirtintai aplinkybei – tai, kad jis vienas išlaikė tris vaikus, jo gaunamas darbo užmokestis nebuvo didelis, jis buvo baudžiamas pirmą kartą, administracinis teisės pažeidimas nepadarė realios

⁶⁶³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010, šios aplinkybės gali būti laikomos tik atsakomybę švelninančiomis aplinkybėmis parenkant poveikio priemonę įstatymo nustatytos sankcijos ribose.

⁶⁶⁴ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 2 d. sprendimą administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. N¹-1396/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 25 d. sprendimą administracinio teisės pažeidimo byloje N¹⁷-103/2007. Tačiau, kokie tie požymiai, nėra visiškai aišku – žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-3000/2010.

⁶⁶⁵ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 22 d. nutartį byloje Nr. N⁴⁴⁴-930/2010.

žalos nei žmonėms, nei gamtai, pastato avarinė būklė kėlė grėsmę laikomiems žirgams, baudą sumažino nuo 5000 iki 2000 litų⁶⁶⁶.

Vėlgi kyla abejonių, ar kai kurios šių aplinkybių iš tiesų laikytinos išskirtinėmis (ypač – materialinė padėtis, nuoširdus gailestis (kaip ir kitos aplinkybės, nurodytos 31 straipsnyje, į kurias turi būti atsižvelgiama skiriant nuobaudą sankcijos ribose!), ir ar iš tiesų ATPK 30¹ straipsnio paskirtis yra suvokiama kaip galimybė mažesnę nei įstatyme nustatytą nuobaudą taikyti tik esant *išskirtinėms aplinkybėms*, o ne kaip galimybė lanksčiau nubausti asmenį įvertinus tų pačių ATPK 30 straipsnio 2 dalyje numatytų aplinkybių visumą. Tačiau negalima teigti ir tai, kad teismo paskirta nuobauda, pritaikius ATPK 30¹ straipsnį, minėtoje byloje būtų buvusi neproporcinga. Todėl galbūt visai pagrįstai turėtų būti keliamas klausimas, ar iš tiesų proporcingos minėtų ATPK normų sankcijos ir proporcingai jose nustatytos nuobaudų ribos, net ir tada, kada sprendžiamas įprastinėmis aplinkybėmis pažeidimą padariusių asmenų atsakomybės klausimas.

Manytina, problema kyla Konstitucinio Teismo išaiškinimų (beje, ir EŽTK sprendimų) kontekste aiškinant ir taikant 30¹ straipsnio redakciją po 2007 m. gruodžio 13 d. ATPK pakeitimo įstatymą Nr. X-1365 (Žin., 2007 m. Nr. 138-5641), pagal kurią „asmenims, kurie padarė administracinę teisės pažeidimą, numatytą šio kodekso 130² straipsnyje⁶⁶⁷, negali būti paskirta mažesnė nuobauda nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirta švelnesnė nuobauda nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirta administracinė nuobauda,“ nes lieka iki galo neatsakytas klausimas dėl galimybės skirti mažesnę administracinę nuobaudą, ypač kada tai reikėtų papildomos – turto konfiskavimo nuobaudos netaikymą. Toks klausimas iškyla, pavyzdžiui, sprendžiant dėl ATPK 130² straipsnio⁶⁶⁸ taikymo (sąlygų ir galimų išimčių,

⁶⁶⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-285/2010; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-534/2007.

⁶⁶⁷ Įtvirtinančiame atsakomybę už pakartotinį transporto priemonių vairavimą neblaivių arba apsvaigusių nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų vairuotojų.

⁶⁶⁸ Vadovaujantis ATPK 130² straipsniu „Transporto priemonių vairavimas, esant vairuotojams neblaiviems arba apsvaigusiams nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų, kai asmeniui buvo paskirta administracinė nuobauda už šio kodekso 126 straipsnio pirmojoje,

nukrypimų nuo jo). Klausimas dėl ATPK 130² straipsnio 2 dalyje numatytos sankcijos konstitucingumo yra pateiktas Lazdijų teismo (Prašymo Nr. 1B-43/2009)⁶⁶⁹. Teismo pateiktame prašyme nurodoma, kad 2007 m. gruodžio 13 d. Lietuvos Respublikos ATPK 30¹ pakeitimo įstatymas Nr. X-1365 ta apimtimi, kuria asmenims, kurie padarė administracinę teisės pažeidimą, numatytą šio kodekso 130² straipsnyje, negali būti paskirta mažesnė nuobauda nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirta švelnesnė nuobauda nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirta administracinė nuobauda prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio 1 daliai, konstituciniam visų asmenų lygybės principui. Kad 2007 m. gruodžio 13 d. ATPK 30¹ pakeitimo įstatymas Nr. X-1365 ta apimtimi, kuria teismui atimta galimybė, atsižvelgus į teisės pažeidimo pobūdį, jo mastą, atsakomybę lengvinančias bei kitas reikšmingas aplinkybes ir vadovaujantis teisingumo, protingumo kriterijais, nuspręsti, jog D. J., už pažeidimą, numatytą ATPK 130² straipsnyje, yra pagrindas taikyti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, nes dėl tam tikrų itin svarbių aplinkybių ji yra akivaizdžiai neproporcinga (neadekvati) padarytam teisės pažeidimui ir dėl to neteisinga, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisingumo ir teisinės valstybės principams. Autorė sutinka su šiame prašyme išdėstyta teismo nuomone ir argumentais, *inter alia*, akcentuoja, kad Konstitucinis Teismas neišskyrė jokių išimčių, pagal kurias būtų galimas absoliutus ribojimas skirti mažesnę nuobaudą, nei minimali numatyta sankcijoje, ar apskritai jos neskirti, todėl konkrečioje situacijoje teismui taikant ATPK 130² straipsnį turėtų išlikti galimybė vykdyti teisingumą ir koreguoti sankcijoje numatytas nuobaudos ribas.

ketvirtojoje ir penktojoje dalyse, 127 straipsnio trečiojoje dalyje, 129 straipsnyje numatytus pažeidimus, – užtraukia vairuotojams teisės vairuoti transporto priemonės atėmimą nuo trejų iki ketverių metų su transporto priemonės konfiskavimu, o asmenims, neturintiems teisės vairuoti transporto priemonės, administracinį areštą nuo dvidešimties iki trisdešimties parų su transporto priemonės konfiskavimu.“

⁶⁶⁹ Lazdijų teismo (Prašymo Nr. 1B-43/2009) klausimas dėl ATPK 130² straipsnio 2 dalyje numatytos sankcijos konstitucingumo [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <http://www.lrkt.lt/Prasymai/43_2009.htm>.

Apibendrinant išanalizuotą oficialiąją LVAT praktiką, *inter alia*, galima išskirti tam tikrus (sąlyginius) principo taikymo dėsningumus ir probleminius klausimus:

pirma, *dažniausiai nuobaudos atitikties, o tiksliau – neatitikties – proporcingumo principui klausimą kelia šalys* (pvz., pareiškėjai dažnai nurodo, kad paskirta nuobauda yra neproporcinga, nes baudos ir konfiskuotų daiktų – transporto priemonės, kuria neteisėtai buvo gabenamos prekės, – vertė gerokai (keliskart) viršija šių prekių vertę; ar kad papildomos – transporto priemonės – konfiskavimo nuobaudos taikymas, *inter alia*, „prieštarauja protingumo, proporcingumo principams“). Teismas, vertindamas tokius pareiškėjo teiginius, linkęs atsakyti, jog paskirta nuobauda atitinka (daug rečiau – jog neatitinka) „padaryto pažeidimo pobūdį, pavojingumo laipsnį, pažeidėjo asmenybę, teisingumo ir protingumo kriterijus“⁶⁷⁰. Tokią išvadą teismas daro įvertinęs, jog, pavyzdžiui, padarytas pažeidimas yra pavojingas, daro didelę žalą visuomenės interesams, administracine nuobauda siekiama nubaudimo ir prevencinių tikslų (ATPK 20 str.), o mažesnės nuobaudos skyrimas akivaizdžiai neatitiktų administracinei nuobaudai keliamų tikslų ir pan. Tačiau tokia tendencija kartu reiškia, jog įrodinėjimo pareiga taip pat tenka atsakomybėn patrauktam asmeniui, nors, vargu, ar tai yra visiškai teisinga.

Antra, *pritaikytos administracinės sankcijos proporcingumas dažniausiai tiesiog konstatuojamas, nenurodant tokią išvadą pagrindžiančių argumentų*⁶⁷¹. Tokia praktika ydinga, nes principo taikymas teisminėje praktikoje negali priklausyti vien nuo subjektyvaus vertinimo, turi būti vadovaujamas objektyviais kriterijais, numatytais ATPK 30 straipsnio 2 dalyje, nusistovėjusia teismine praktika ir pan. Kartais tai lemia ir ne visiškai pagrįstą praktiką, kai, pavyzdžiui, teismas (konstatavęs, jog nebuvo nurodyti sunkinančias aplinkybes pagrindžiantys argumentai) pažymi, jog toks

⁶⁷⁰ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010.

⁶⁷¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-153/2009.

„procesinis trūkumas“ lygus *proporcingumo principo pažeidimui* (taigi, argumentų dėl paskirtos nuobaudos trūkumą prilygina jos neproporcingumui)⁶⁷². Manytina, kad sprendimą (ar teismo nutarimą) pagrindžiančių argumentų stoka gali būti *pagrindas kvestionuoti tokio sprendimo proporcingumą*, netgi pagrindas tokiam sprendimui panaikinti(!), tačiau sprendimo neargumentuotumas neturėtų būti tapatinamas su jo neproporcingumu⁶⁷³.

Trečia, *proporcingumo principas administracinių teismų sprendimuose dažnai taikomas su teisingumo, protingumo principais*. Manytina, kad tokia praktika yra pagrįsta, tačiau neigiamai vertintina tai, kad kartu taikant šiuos principus, dažniausiai jie neišskiriami, – netiriamas, nepaaiškinamas kiekvieno iš jų turinys⁶⁷⁴.

Ketvirta, *daugeliu klausimų praktikoje nusistovėjusi teismo pozicija, kas laikytina proporcinga, o kas ne*. Pavyzdžiui, jei padaryta veika nėra mažareikšmė, vien tik simbolinės nuobaudos paskyrimas aiškiai prieštarautų administracinės nuobaudos tikslams⁶⁷⁵. Skiriant nuobaudą už analogišką pažeidimą anksčiau jau baustam asmeniui (net ir kada šis pažeidėjas galiojančių nuobaudų neturi), tai vertinama kaip neigiamai administracinės atsakomybės traukiamą asmenį charakterizuojanti aplinkybė, todėl neproporcingu laikytinas pakartotinis švelniausios nuobaudos (pvz. įspėjimo) skyrimas už tą patį pažeidimą (nes pirmuoju atveju minėtoji nuobauda ATPK 20 straipsnyje numatytų tikslų, akivaizdu, jog nepasiekė)⁶⁷⁶.

⁶⁷² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁹-79/2004, taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁷⁵⁶-80/2006. Žr. pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 26 d. nutartį administracinėje byloje N³⁷⁵-1742/2008.

⁶⁷³ Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 26 d. nutartį administracinėje byloje N⁵⁷⁵-1742/2008.

⁶⁷⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-87/2007 ir kt.

⁶⁷⁵ Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010.

⁶⁷⁶ Žr.,pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. N⁶²-699/2010.

Greičiau nei įstatymo leidėjas⁶⁷⁷, reaguojant į naujausią konstitucinę doktriną⁶⁷⁸, administracinių teismų praktikoje taikoma taisyklė, kad priverstinis transporto priemonės nuvežimas – vertintinas kaip proporcingas, tačiau neproporcingas yra leidimo susigražinti priverstinai nuvežtą transporto priemonę (išskyrus atvejus, kai ji konfiskuojama) susiejimas su sąlyga sumokėti skirtąją baudą ar atlikti administracinį areštą⁶⁷⁹.

Penkta, *teismo išvadą dėl sankcijos (ne)proporcingumo paprastai lemia bylos aplinkybių visuma*, o ne paskirtos nuobaudos atitiktis tam

⁶⁷⁷ Minėtoji antikonstitucine pripažinta ATPK 269 straipsnio 7 dalies nuostata iki šiol nėra pakeista (internetinė prieiga www.lrs.lt; žiūrėta 2010 m. gruodžio 10 d.).

⁶⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 42-1624. Konstitucinis Teismas šiuo nutarimu konstatavo, jog ATPK 269 straipsnio 7 dalies nuostata (tiek 2007 m. gruodžio 13 d., tiek 2008 m. liepos 3 d. redakcija) „nuvežtą transporto priemonę leidžiama susigražinti (išskyrus atvejus, kai ji konfiskuojama) tik po to, kai sumokėta skirtoji bauda ar atliktas administracinis areštas“ ta apimtimi, kuria joje nustatyta, kad priverstinai nuvežtą transporto priemonę leidžiama susigražinti tik sumokėjus skirtąją baudą ar atlikus administracinį areštą, prieštaravo ir prieštarauja Konstitucijos 23 straipsnio 1, 2 dalims, konstituciniam teisinės valstybės principui. Teismas nurodė, jog konstituciniai teisingumo, teisinės valstybės principai suponuoja ir tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, jos turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti; tarp siekiamo tikslo nubausti teisės pažeidejus ir užtikrinti teisės pažeidimų prevenciją ir pasirinktų priemonių šiam tikslui pasiekti turi būti teisinga pusiausvyra (proporcingumas); įstatymu nustatant atsakomybę, taip pat jos įgyvendinimą, turi būti išlaikoma teisinga pusiausvyra tarp visuomenės ir asmens interesų, idant būtų išvengta nepagrįsto asmens teisių ribojimo; remiantis šiuo principu įstatymais asmens teisės gali būti apribotos tik tiek, kiek yra būtina viešiesiems interesams ginti, tarp pasirinktų priemonių ir siekiamo teisėto ir visuotinai svarbaus tikslo privalo būti protingas santykis; šiam tikslui pasiekti gali būti nustatytos tokios priemonės, kurios būtų pakankamos ir asmens teisės ribotų ne daugiau negu būtina. Ginčijamą nuostatą aiškindamas kitų ATPK 269 straipsnio 7 dalies nuostatų kontekste (*inter alia* „jei tai trukdo transporto ar pėsčiųjų eismui arba kitaip pažeidžia kitų asmenų teises, policijos pareigūnai turi teisę priverstinai nuvežti transporto priemonę Lietuvos Respublikos Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka“), teismas pažymėjo, jog priverstiniu transporto priemonės nuvežimu iš esmės siekiama išvengti transporto ar pėsčiųjų eismo trikdymo, pašalinti teisės pažeidimu sukeltas neigiamas pasekmes. Tokia priemonė – priverstinis transporto priemonės nuvežimas – vertintina kaip proporcinga, adekvati siekiamiems tikslams, tačiau pagal ginčijamą nuostatą priverstinai nuvežtos transporto priemonės negražinimas tam tikrą laikotarpį vertintinas kaip priemonė minėtų administracinių nuobaudų – baudos ar administracinio arešto – įvykdymui užtikrinti. Šiuo atveju priverstinai nuvežtos transporto priemonės negražinimu iš esmės siekiama užtikrinti ne saugų transporto ir pėsčiųjų eismą, viešąją tvarką, bet už padarytą administracinį teisės pažeidimą skirtos nuobaudos – baudos ar administracinio arešto įvykdymą. Teismas pabrėžė, jog tokiu atveju asmuo, kuriam nuosavybės teise priklauso priverstinai nuvežta transporto priemonė (arba jis yra teisėtas jos valdytojas), negali laisvai savo nuožiūra jos naudoti, be to, priverstinai nuvežtos transporto priemonės savininkas (teisėtas valdytojas) ir asmuo, padaręs administracinį teisės pažeidimą, dėl kurio priverstinai nuvežta transporto priemonė, gali būti skirtingi, nes galimi ir tokie atvejai, kai asmuo, padaręs administracinį teisės pažeidimą, dėl kurio priverstinai nuvežama transporto priemonė, buvo neteisėtai ją užvaldęs. Atsižvelgiant į tai, padaryta išvada, jog ginčijamoje nuostatoje įtvirtintas teisinis reguliavimas neatitinka iš Konstitucijos 23 straipsnio 1 ir 2 dalių kylančių nuosavybės neliečiamumo ir apsaugos imperatyvų, jis nukrypsta nuo konstitucinio proporcingumo principo – vieno iš teisinės valstybės principo elementų.

⁶⁷⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁸²²-1/2009.

tikriems vieningiems kriterijams⁶⁸⁰. Pavyzdžiui, LVAT, pripažinęs neproporcinga, sumažino apylinkės teismo skirtą nuobaudą, nustatęs, kad pagal ATPK 127 straipsnio 2 dalį⁶⁸¹ ir 130 straipsnio 1 dalį,⁶⁸² asmuo buvo patrauktas atsakomybėn už tai, kad vairuodamas automobilį nesilaikė saugaus atstumo, todėl kliudė stovintį automobilį ir jį apgadino, apie įvykį policijai nepranešė, iš įvykio vietos pasišalino; subendrinus nuobaudas buvo nubaustas 3000 litų baudą su teisės vairuoti transporto priemonės atėmimu 3 metams⁶⁸³. Pirmosios instancijos teismo nuobauda, atitinkanti sankcijos už pasitraukimą iš eismo įvykio vietos numatytą minimumą, buvo skirta įvertinus tai, kad pažeidėjas neturėjo galiojančių nuobaudų bei tai, kad yra senatvės pensininkas, tačiau jis negalėjo nejausti ir negirdėti susidūrimo su kitu automobiliu; aplinkybė, jog pats pažeidėjas kreipėsi į policijos įstaigą, nepaneigė išvados, kad jis pabėgo iš įvykio vietos, o tik, priešingai, apibūdino „pažeidėjo būseną, kad jis, suvokęs, jog jo ieško policija, bei suprasdamas, jog pažeidimo fakto nusišalinti nepavyks, nuvyko į policijos įstaigą.“ Apeliacinį skundą nagrinėjusi LVAT kolegija administracinės atsakomybės patrauktam asmeniui skirtą nuobaudą sumažino iki 1000 litų baudos su teisės vairuoti transporto priemonės atėmimu 1 metams, t. y. trigubai. LVAT teisėjų kolegija, atsižvelgdama į tai, kad nebuvo atsakomybės patraukto asmens atsakomybę sunkinančių aplinkybių, tik jo atsakomybę lengvinanti aplinkybė (pažeidėjas neturėjo galiojančių nuobaudų, buvo senatvės pensininkas), atsižvelgusi į administracinės atsakomybės patraukto asmens sveikatos būklę, tai, kad jis su žmona buvo senatvės pensininkai, gaunantys tik senatvės

⁶⁸⁰ Viena iš tokios tendencijos išimčių – ATP biuletenyje publikuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2010. Teismas išsamiai vertino ir administracinės nuobaudos tikslus, jos *būtinumą* bei suvaržymų ir jais siekiamų tikslų *pusiausvyrą*.

⁶⁸¹ ATPK 127 straipsnio 2 dalis: „Kelių eismo taisyklių pažeidimas, nulėmęs kitiems asmenims priklausantių transporto priemonių, krovinių, kelių, kelio ir kitų įrenginių arba kitokio turto sugadinimą (apgadinimą), – užtraukia baudą vairuotojams *nuo vieno šimto iki dviejų šimtų litų arba teisės vairuoti transporto priemonės atėmimą nuo trijų iki šešių mėnesių* <...>.“

⁶⁸² ATPK 130 straipsnio 1 dalis: „<...> pasitraukimas iš eismo įvykio, su kuriuo vairuotojas yra susijęs, vietos pažeidžiant Kelių eismo taisykles – užtraukia baudą vairuotojams *nuo trijų tūkstančių iki keturių tūkstančių litų su teisės vairuoti transporto priemonės atėmimu nuo trejų iki penkerių metų arba administracinį areštą nuo penkiolikos iki trisdešimties parų su teisės vairuoti transporto priemonės atėmimu nuo trejų iki penkerių metų* <...>“.

⁶⁸³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-3000/2010.

pensijos dydžio išmokas, padėjo studentei anūkei, jam diagnozuotos širdies bei prostatos ligos, todėl reikia nuolat lankytis gydymo įstaigoje Vilniuje, taip pat teisė vairuoti reikalinga nuvažiuoti į sodybą šiltuoju metų laiku, jo šeimoje niekas nevairuoja, pats įvykis, kurio metu administracinės atsakomybės patrauktas asmuo kliudė automobilį, nėra labai pavojingas, jo metu nenukentėjo ir nebuvo sužaloti žmonės, nebuvo sukelta sunkių padarinių, priėjo išvada, kad ATPK 20 straipsnyje įtvirtinti administracinės nuobaudos tikslai bus pasiekti jam paskyrus mažesnę nei minimalią nuobaudą (vadovaujantis ATPK 30¹ straipsniu). Matyti, kad ir pirmos, ir apeliacinės instancijos teismas vertino tas pačias bylos faktines aplinkybes, jas vertino netgi panašiai (abiem atvejais nenustatyta atsakomybė sunkinančių, o tik atsakomybė lengvinančių aplinkybių), šių teismų požiūris į tai, kokia nuobauda šioje individualioje byloje laikytina proporcinga, itin skyrėsi. Kurio teismo pozicija tiksliau išreiškia proporcingumo principo reikalavimus, vertinti vienareikšmiškai negalima. Vadovaujantis ABTĮ nuostatomis, galutinis ir neskundžiamas – taigi teisingu laikytinas LVAT sprendimas. Visgi manytina, kad vienintelė tvirta išvada, kuri šiuo atveju gali būti daroma yra tai, kad teismo praktika ir požiūris proporcingumo principą taikant vien atsižvelgiant į bylos aplinkybių visumą, nėra vienodas, o teisminė praktika – nenuosekli.

Šešta, *Europos supranacionalinės teisės įtaka šiandieninėje teisminėje praktikoje dažniausiai pasireiškia per EŽTT oficialiąją doktriną* (ES teisės įtakos, kuri, manytina, turėtų būti juntama žymiai stipriau, nei šiuo metu yra, reikšmė bus aptariama atskirai). EŽTT praktika vadovaujamas tiesiogiai arba remiantis Konstitucinio Teismo praktikoje išskirtomis šio teismo sprendimuose nustatytomis teisės aiškinimo ir taikymo taisyklėmis. Pavyzdžiui, dar 2003 metais, sprendamas klausimą dėl vairuotojo pažymėjimo atėmimo teisėtumo, vadovaudamasis Konstitucinio Teismo ir EŽTT praktika poveikio priemonės neproporcingumą konstatavo taikydamas šio principo būtinumo kriterijų. Teismas konstatavo, kad „vairuotojo pažymėjimo paėmimas neturėjo įtakos nei greitesniam įvykio aplinkybių

ištyrimui, nei įrodymui, nei proceso dalyvių dalyvavimo užtikrinimui“, t. y. nagrinėjamoje situacijoje nebuvo *būtinąs* („siekiama tikslo galima buvo pasiekti ir asmeniui netaikant ginčijamų prievartinio pobūdžio priemonių“)⁶⁸⁴. Tokia praktika vertintina itin teigiamai, tačiau, deja, ji yra labiau atsitiktinė, nei nuosekliai vystoma teismo pozicija.

4.2. Europos Sąjungos teisės įtaka užtikrinant proporcingų sankcijų taikymą

Ar nuobaudų rūšys ir atsakomybės ribos, nustatytos ATPK, atitinka konstitucinį proporcingumo principą, tiria Konstitucinis Teismas. LVAT iš esmės sprendžia klausimus, ar atsakingi pareigūnai (arba apylinkės teismas), vadovaudamiesi konkrečiomis kodekso normomis, paskyrė padarytam pažeidimui proporcingą nuobaudą (nuo 2011 m. sausio 1 d. administracinėms byloms perėjus į bendrosios kompetencijos teismų žinią, pastarąją funkciją palaipsniui perims Lietuvos Aukščiausiasis Teismas). Atitinkamai, administracines bylas nagrinėjančių teismų sprendimams papildomų argumentų taikant proporcingumo imperatyvą administracinėms sankcijoms suteikia Konstitucinio Teismo praktika, kuri neretai yra grindžiama EŽTT išaiškinimais⁶⁸⁵. Tai lemia, jog viršnacionalinės teisės įtaka taikant administracines sankcijas ryškiausia sprendžiant, ar jomis nėra nepagrįstai ribojamos Konstitucijos ir EŽTK saugomos *pagrindinės žmogaus teisės ir laisvės*: ar atsakomybę nustatanti norma neprieštarauja Konstitucijai bei EŽTK, ir ar atsakomybę taikantis subjektas konkrečią sankciją taiko taip, kad ji neproporcingai minėtų teisių nesuvaržo būtent šioje individualioje situacijoje.

Taikant proporcingumo imperatyvą, Europos Sąjungos teisė mažesnę įtaka nei kitoms viešojo valdymo sritims, manytina, daro atsakomybės santykiams (nesusijusiems su ES teisės įgyvendinimu) dėl šių priežasčių:

⁶⁸⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1387/2009.

⁶⁸⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-4874/2008.

pirma, pozityviosios teisės normų, (nors ir netiesiogiai, tačiau) išreiškiančių proporcingumo imperatyvą⁶⁸⁶, gausos bei, antra, administracinės ir valstybės tarnybos santykių nacionalinės specifikos, administracinių sankcijų taikymo tradicijų.

Visgi naujausia teisminė praktika rodo, kad net ir administracinės atsakomybės santykiams, kada sprendžiama dėl atsakomybės už veiką, kvalifikuojamą pagal ATPK normas, taikymo, gali būti reikšminga (poveikį daro) ir ES teisė bei ESTT praktika. Šiam teiginiui pagrįsti svarbu kiek plačiau aptarti vieną LVAT nagrinėtą administracinio teisės pažeidimo bylą⁶⁸⁷, kurioje buvo nustatyta, kad asmuo, vairuodamas lengvąjį automobilį, kurio priekiniai šoniniai langų stiklai buvo padengti šviesos laidumą mažinančia plėvele, pažeidė Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro patvirtintus Techninius reikalavimus naudojamoms kelių transporto priemonėms⁶⁸⁸ bei Kelių eismo taisyklių (toliau – ir KET)⁶⁸⁹ 273 punkto reikalavimus. Dėl šio pažeidimo, vadovaujantis ATPK 123 straipsnio 1 dalimi⁶⁹⁰, Kauno miesto vyriausiojo policijos komisariato viešosios policijos Eismo priežiūros tarnybos Administracinės veiklos skyriaus viršininkas nutarimu skyrė 125 litų baudą.

Išnagrinėjęs bylą, LVAT minėtą nutarimą bei pirmosios instancijos teismo nutartį panaikino bei administracinio teisės pažeidimo bylą nutraukė. Teismas konstatavo, kad pagal ginčijamo pažeidimo metu galiojusius Techninius reikalavimus naudojamoms transporto priemonėms, automobilių stiklų, patenkančių į priekinį vairuotojo matomumo lauką 180 laipsnių kampų, šviesos laidumas turėjo būti ne mažesnis nei 75 procentų – priekinio

⁶⁸⁶ Tai, beje, tik dar kartą patvirtinant anksčiau minėtos Lenkijos studijos padarytų išvadų tikslumą. *Ibid.*

⁶⁸⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1387/2009.

⁶⁸⁸ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2003 m. balandžio 8 d. įsakymas Nr. 3-241 „Dėl Techninių reikalavimų naudojamoms kelių transporto priemonėms“. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 43-1991.

⁶⁸⁹ Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. 1950 „Dėl Kelių eismo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 7-263; 2008, Nr. 88-3530.

⁶⁹⁰ ATPK 123 straipsnio 1 dalyje, *inter alia*, numatyta, kad: „Transporto priemonių <...> neturint vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka išduoto leidimo naudotis kelių transporto priemone su stiklais, kurių šviesos laidumas mažesnis negu leistina, vairavimas užtraukia baudą vairuotojams nuo vieno šimto iki vieno šimto penkiasdešimties litų.“

stiklo, 70 procentų – priekinių šoninių bei priekinių durų stiklų; bet koks šių stiklų papildomas apdorojimas (tamsinimas, šviesinimas, apipurškimas, apklijavimas bet kokia plėvele ir t. t.) buvo draudžiamas, išskyrus automobilio priekinio stiklo viršutinę dalį, kuri gali būti papildomai užtamsinta, tačiau ne plačiau kaip 15 cm, be to, tapatus teisinis reguliavimas buvo nustatytas ir galiojančiuose Techniniuose motorinių transporto priemonių ir jų priekabų reikalavimuose⁶⁹¹. Vis dėlto LVAT konstatavo, kad ginčui taikytinos ne tik minėtosios nacionalinės teisės normos. Teismas pažymėjo, kad ES veikimo sutarties suvestinės redakcijos 34 straipsnis (EB sutarties ex 28 straipsnis) nustato, kad „valstybių narių tarpusavio prekyboje uždraudžiami kiekybiniai importo apribojimai ir visos lygiaverčio poveikio priemonės“. Įvertinęs tai, kad ši nuostata galiojo ir inkriminuojamo pažeidimo padarymo dieną⁶⁹², bei atkreipęs dėmesį į Teisingumo Teismo 2008 m. balandžio 10 d. sprendimą byloje *Europos Bendrijų Komisija prieš Portugalijos Respubliką* (C-265/06), teismas nurodė, kad ginčo metu galioję Techniniai reikalavimai naudojamoms kelių transporto priemonėms, taikant juos kartu su tuo metu galiojusia Leidimų išdavimo kelių transporto priemonėms, kurių stiklų šviesos laidumas mažesnis negu leistina, instrukcija, nustatė *absoliutą draudimą* apklijuoti automobilių stiklus, patenkančius į priekinį vairuotojo matomumo lauką 180 laipsnių kampu (priekiniai, priekiniai šoniniai ir priekinių durų stiklai), bet kokia plėvele. Nors Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka galėjo būti išduodamas leidimas papildomai tamsinti langus, tačiau, teismo vertinimu, šio leidimo išdavimo sritis buvo labai ribota ir beveik visų privačių asmenų valdomų bei naudojamų transportų priemonių, t. y. didžiosios dalies transporto priemonių, priekinių, priekinių šoninių ir priekinių durų langų stiklų apklijavimas bet kokia plėvele buvo draudžiamas. Šis draudimas buvo taikomas neatsižvelgiant į plėvelės šviesos pralaidumą. Todėl toks draudimas, teisėjų

⁶⁹¹ Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos 2008 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 2B-290 „Dėl Techninių motorinių transporto priemonių ir jų priekabų reikalavimų“. *Valstybės Žinios*, 2008, Nr. 88-3550.

⁶⁹² Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 2-2, 28 str.

kolegijos vertinimu, pakankamai reikšmingai *ribojo kitose valstybėse teisėtai gaminamų ir parduodamų spalvotų plėvelių prekybą Lietuvos Respublikoje* – dėl nustatyto plataus masto draudimo klijuoti bet kokias plėveles ant motorinių transporto priemonių langų stiklų, patenkančių į priekinį vairuotojo matymo lauką 180 laipsnių kampu, dalis potencialių pirkėjų nebuvo suinteresuoti naudoti ir pirkti tokias plėveles bei jų nepirko. Tai akivaizdžiai neigiamai veikė šių prekių įvežimą į Lietuvos Respubliką. Teismas, vadovaudamasis minėta Teisingumo Teismo praktika, šį *draudimą pripažino ribojančiu laisvą prekių judėjimą Bendrijoje ir EB sutarties 28 straipsnio (dabar ES veikimo sutarties 34 straipsnio) prasme priskyrė kiekybiniam apribojimams lygiaverčio poveikio priemonėms*. Teismas vertino, kad draudimu apklijuoti plėvele motorinių transporto priemonių langų stiklus buvo siekiama užtikrinti kelių eismo saugumą, o tai, pagal Teisingumo Teismo praktiką⁶⁹³, esant tam tikroms sąlygoms, galėtų sudaryti pateisinamas kliūtis laisvam prekių judėjimui (tai yra netiesiogiai konstatavo priemonės tinkamumą – *aut.past.*), tačiau taip pat pažymėjo, kad ši priežastis nebuvo pakankama visiškai pateisinti nagrinėjamą apribojimą.

Konstatuodamas, kad motorinių transporto priemonių techninių normų derinimu Bendrijos lygmeniu iš esmės siekiama trijų tikslų: kelių eismo saugumo, aplinkosaugos ir užtikrinti rinką prekybai variklinėmis transporto priemonėmis pašalinant techninius prekybos apribojimus, bei vadovaudamasis 2001 m. spalio 30 d. Komisijos direktyva 2001/92/EB⁶⁹⁴, LVAT vertino, kad ją priimant bei nustatant, kad priekinių ir priekinių šoninių transporto priemonės stiklų šviesos laidumas atitinkamai gali būti 75

⁶⁹³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-55/93, *Van Schaik*, ECR 1994 I-4165, 19 P.; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. kovo 21 d. sprendimas byloje C-451/99, *Cura Anlagen v Auto Source Leasing*, ECR 2002 I-3193, 59 P.

⁶⁹⁴ Europos Komisijos 2001 m. spalio 30 d. direktyva 2001/92/EB, derinanti su technikos pažanga Tarybos direktyvą 92/22/EEB dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų apsauginių stiklų bei stiklinimo medžiagų ir Tarybos direktyvą 70/156/EEB dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų tipo patvirtinimo. [2001] OL, L 291.

ir 70 procentų, buvo atsižvelgta ir į kelių eismo saugumo reikalavimus. Teismas nusprendė, kad net ir siekiant minėtų teisėtų tikslų (užtikrinti kelių eismo saugumą), galbūt užtektų numatyti reikalavimą, jog ant priekinių, priekinių šoninių ir priekinių durų stiklų užklįjavus atitinkamas (galbūt tam tikrus standartus atitinkančias) tamsinimo plėveles nebūtų viršytos stiklų pralaidumo ribinės vertės, o tai iš esmės nacionalinėje teisėje yra numatyta gamykliniu būdu tamsintiems stiklams (tokiu būdu netiesiogiai nustatytas būtinumo kriterijaus pažeidimas – *aut. past.*). Pripažinta, kad plataus masto absoliutus draudimas klijuoti bet kokias tamsinimo plėveles ant atitinkamų langų stiklų negali būti pateisinamas dėl jo neproporcingumo siekiamiems tikslams (tai yra, buvo konstatuota, kad pažeistas proporcingumo *stricto sensu* kriterijus – *aut. past.*).

Kadangi administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens vairuotos transporto priemonės priekinių šoninių langų stiklų šviesos pralaidumas nustatinėjamas nebuvo, o patikimų duomenų, kad ginčo metu langų stiklų šviesos laidumas buvo mažesnis nei leistina, teisėjų kolegijos vertinimu, taip pat nebuvo, teismas, atsižvelgdamas į aukščiau išdėstytus argumentus ir į Europos Sąjungos teisės normų viršenybę, konstatavo, kad net jei pareiškėjo vairuojamos transporto priemonės langų stiklai buvo padengti šviesos laidumą mažinančia plėvele, jis negalėjo būti laikomas pažeidusiu Techninius reikalavimus naudojamoms kelių transporto priemonėms ir juose įtvirtintą draudimą papildomai apdoroti plėvele automobilių stiklus, nes pastarasis draudimas prieštaravo EB steigimo sutarties 28 straipsniui.

Analizuojant šį nutarimą pažymėtina (bei įdomu) ne tik tai, kad LVAT (nors to tiesiogiai ir neakcentuodamas) vertindamas nacionalinės priemonės proporcingumą taikė ESTT pripažintą *trijų kriterijų proporcingumo testą*, bet ir tai, kad į klausimą dėl leidimo/draudimo asmenims patiems tamsinti langus ES teisėje vienareikšmiško atsakymo nėra ir nebuvo, todėl ES direktyvos nuostatas, kuriomis leidžiamas 75 ir 70 procentų priekinių ir priekinių šoninių transporto priemonės stiklų šviesos laidumas, vadovaudamasis ESTT praktika, aiškino galbūt netgi plečiamai – kaip draudžiančią valstybėms

narėms nustatyti bet kokius griežtesnius reikalavimus. LVAT, vadovaudamasis ES teise, nagrinėjamoje byloje *galiojančių nacionalinės teisės nuostatų*, kaip prieštaraujančių ES teisei, netaikė vien išvelgęs galimą šių normų prieštaravimą pagrindinėms ES teisėms ir laisvėms (byloje išvelgęs „europinių požymių“), ir tai, *inter alia*, vertintina kaip pavyzdys, pagrindžiantis teiginį, kad vadovaujantis ES teise, gali būti (yra) plečiamos administracinių teismų galios. Todėl aptarta nacionalinio teismo pozicija vertintina ir kaip ganėtinai drąsi bei leidžianti prognozuoti, kad ES teisės įtaka tradiciškai nacionalinės teisės reguliuojamoms sritims gali ir toliau didėti būtent per nacionalinių teismų praktiką.

Apibendrinant pažymėtina, kad ir įtvirtinant administracines sankcijas įstatymuose, ir jas taikant, privaloma laikytis proporcingumo principo. Įstatyme įtvirtintos administracinės sankcijos proporcingumą lemia jos atitiktis ir, *inter alia*, trims pagrindiniams šio principo sudėtiniais elementams, ir kitų papildomų aplinkybių visumos (ne)buvimas. Administracinėms sankcijoms taikomas *akivaizdaus neproporcingumo* kriterijus nustato ne itin griežtą sankcijų teisėtumo kartelę. Todėl pagrindinis vaidmuo bei pareiga užtikrinti proporcingos atsakomybės taikymą tenka administracines sankcijas individualiu atveju taikančiam subjektui.

V skyrius. PROPORCINGUMO PRINCIPO SPECIFIKA ADMINISTRACINIUOSE TEISINIUOSE SANTYKIUOSE, KURIUOSE ĮGYVENDINAMA ADMINISTRACINĖ DISKRECIJA

Išanalizuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika parodo galimybes didinti teismo atliekamo vertinimo kriterijų skaičių, *inter alia*, teisminės kontrolės galimybes, vykdant viešojo administravimo subjektų aktų (sprendimų) kontrolę, kuri, manytina, ypač aktuali kalbant apie administracinės diskrecijos teisminį vertinimą, nes, kaip jau parodė atliktas tyrimas Europos Sąjungos ir valstybių narių diskrecijos (kompetencijos) pasidalijimo srityje ar Europos Žmogaus Teisių Teismo atliekamo vertinimo, paremto nuožiūros laisvės doktrina, analizė, būtent proporcingumo kriterijus gali būti efektyviai pritaikomas įrankis vertinant ir administracinės diskrecijos turinį, apimtį (nustatant diskrecijos ribas) bei įgyvendinant administracinę diskreciją priimtų aktų (sprendimų) teisėtumą.

1. Administracinės diskrecijos samprata

Sąvoka „diskrecija“ (kildinama iš lot. termino *discretio*, angl. *discretion*, pranc. *discretion*) reiškia veiksmų laisvę ir nuožiūrą. Šiuolaikinėje teisėje diskrecija pirmiausia suvokiama kaip pasirinkimo, sprendimų bei veiksmų laisvė⁶⁹⁵. Ji apima: pirma, disponuojančio subjekto teisę pasirinkti principus, pagal kuriuos jis veiks; antra, vieno teisės subjekto vienašališkai pasirinktą sprendimą, kuris susijęs su kitais subjektais; bei trečia, pasirinkimą iš to, ką leidžia teisė⁶⁹⁶. Nors jungiantis šių diskrecijos požymių elementas yra būtent galimybė *pasirinkti*, jis yra ribojamas galimybės rinktis *tinkamiausią* ir *teisingiausią* variantą iš *teisiškai galimų*. Neatsitiktinai, Lietuvos mokslinėje literatūroje, analizuojant teisinės diskrecijos klausimus, diskrecijos esmei išreikšti vartojami du pagrindiniai terminai: *laisvė* ir *galia*. Vadovaujantis

⁶⁹⁵ GALLIGAN D. J. Discretionary Powers and the Principle of Legality: Council of Europe. 25th Colloquy of EU Law. *Administrative Discretion*. Strasbourg, 1995, p. 11–45.

⁶⁹⁶ GUMBIS J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris: *Teisė*, 2004, Nr. 52, p. 59.

valdžių padalijimo principu, išskiriama įstatymų leidėjo, vykdomosios valdžios (viešojo valdymo institucijų) bei teismų diskrecija. Šiuolaikinė viešojo administravimo samprata neatsiejama nuo *administracinės diskrecijos*⁶⁹⁷ kategorijos⁶⁹⁸. Viešojo administravimo, vykdomosios valdžios įgyvendinimo srityje suteikiama diskrecija apibūdinama kaip viešojo valdymo subjekto galimybė pasirinkti elgesio variantą tais atvejais, kai įgyvendinant jo turimus įgaliojimus turi būti priimtas administracinis sprendimas, kuris paprastai būna įforminamas norminiu ar individualaus pobūdžio teisės aktu⁶⁹⁹. Administracinė diskrecija yra siejama su vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimu, viešuoju administravimu⁷⁰⁰. Tai – galia⁷⁰¹, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias. Tokiu laikytinas elgesys, atitinkantis Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1 punkte įtvirtintą įstatymų viršenybės principą, pagal kurį „viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais“. Ši nuostata tokiu būdu apima du esminius viešojo administravimo subjektų veiklos reikalavimus: įgaliojimų teisėtumo,

⁶⁹⁷ Pagal valdžią įgyvendinančius subjektus (vadovaujantis valdžių padalijimo principu) išskiriama įstatymų leidėjo, administracinė ir teisminė diskrecija.

⁶⁹⁸ Tiesa, skirtingai nei užsienyje, mokslinės diskusijos administracinės diskrecijos tema Lietuvoje suaktyvėjo palyginti neseniai. Žr. URMONAS A., PRANEVIČIENĖ B. Administracinės diskrecijos esmė ir kontrolės galimybės: *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 32(24).

⁶⁹⁹ ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 204. Administracinė diskrecija vykdomosios valdžios, viešojo administravimo institucijos naudojasi taikydamos (kartu ir aiškindamos) norminius administracinius aktus, tuo tarpu viešojo administravimo institucijų diskrecija, administracijos įgyvendinama leidžiant norminius administracinius aktus, ar, dar kitaip tariant, vykdant kvazilegislatyvinės funkcijas, kartais taip pat priskiriama legislatyvinei (teisėkūros) diskrecijai. GUMBIS J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris: *Teisė*, 2004, Nr. 52, p. 59.

⁷⁰⁰ Administracinė diskrecija vykdomosios valdžios, viešojo administravimo institucijos naudojasi taikydamos (kartu ir aiškindamos) norminius administracinius aktus, o viešojo administravimo institucijų diskrecija, administracijos įgyvendinama leidžiant norminius administracinius aktus, kitaip tariant, vykdant kvazilegislatyvinės funkcijas, vadinama legislatyvine (teisėkūros) diskrecija. (Žr. GUMBIS J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris: *Teisė*, 2004, Nr. 52, p. 59).

⁷⁰¹ Žr. ANDRUŠKEVIČIUS A., PAŠKEVIČIENĖ L. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 229; RÖMERIS M. Administracinio teismo įstatymo projektas: *Židiny*s, 1940, Nr. 1–6, p. 56–57.

reiškiančio, kad viešojo administravimo subjektas gali veikti tik tuomet, kada tokia jo kompetencija yra numatyta įstatymuose (vok. *Vorbehalt des Gesetzes*)⁷⁰², ir veiklos teisėtumo, reiškiančio, kad konkreti viešojo administravimo veikla turi atitikti įstatymuose įtvirtintus reikalavimus, nepažeisti (neviršyti) įstatymų normose nustatytų ribų (vok. *Vorrang des Gesetzes*), t.y. kad viešojo administravimo subjektas privalo veikti tam tikru būdu, jei įstatyme tokia pareiga yra numatyta, (*pozityvusis elementas*) ir negali veikti priešingai, nei yra numatyta įstatymuose (*negatyvusis elementas*)⁷⁰³. Kaip bus matyti, administracinės diskrecijos atitiktis įstatymų viršenybės principui reikalavimas (o kartu ir teisminės diskrecinių sprendimų teisėtumo patikros objektas) yra suprantamas kaip pastarasis, t.y. veiklos teisėtumo elementas.

Įstatymuose bei poįstatyminiuose teisės aktuose apie viešojo administravimo subjektui suteikiamą administracinę diskreciją galima spręsti iš implicitiškai ar eksplicitiškai numatomos *galimybės* (ar teisės) konkrečioje situacijoje pasielgti daugiau nei vienu teisėtu būdu⁷⁰⁴. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnyje yra įtvirtinta savivaldybės tarybos diskrecija sustabdyti ar panaikinti savo pačios bei kitų subjektų priimtus teisės aktus: „Savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus gali sustabdyti, pakeisti ar panaikinti pati savivaldybės taryba. Kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus gali sustabdyti ar panaikinti pagal kompetenciją savivaldybės taryba. Savivaldybės administracijos direktorius ar kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai savo priimtus teisės aktus gali sustabdyti ir juos pakeisti ar panaikinti. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo pagal kompetenciją priimtus teisės aktus gali sustabdyti ar panaikinti jis pats arba savivaldybės

⁷⁰² MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Verlag C.H.Beck. 2004, p. 116.

⁷⁰³ *Ibid.*, p. 115.

⁷⁰⁴ Kartais viešojo administravimo subjektai klaidingai mano turintys diskrecijos laisvę, nors taip nėra. Pavyzdžiui, gan dažna yra ydinga Valstybinio medicinos audito inspekcijos praktika nustačius pažeidimą ne taikyti pažeidėjui sankciją, o pateikti rekomendaciją jam savo paties nuožiūra ištaisyti pažeidimą. Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-120/2010.

administracijos direktorius” (1 dalis)⁷⁰⁵. Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 21 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad skundus nagrinėjančios „<...> institucijos privalo išnagrinėti vartotojo prašymą ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo prašymo gavimo dienos. Kai dėl objektyvių priežasčių per šį terminą vartotojo prašymo nagrinėjimas negali būti baigtas, šios institucijos gali terminą pratęsti (*paryšk. aut.*), bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų”⁷⁰⁶. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo⁷⁰⁷ 11 straipsnio 7 dalies 4 punkte įtvirtinta: „Tarnyba turi teisę atsisakyti suteikti antrinę teisinę pagalbą, jeigu: (1) iš esmės išnagrinėjusi reikalavimą nustato, kad galimos antrinės teisinės pagalbos išlaidos gerokai viršytų pareiškėjo turtinių reikalavimų (turtinių interesų) dydį; (2) iš esmės išnagrinėjusi reikalavimą nustato, kad pareiškėjo neturtinio pobūdžio reikalavimas yra mažareikšmis; (3) nustato, kad pats pareiškėjas savarankiškai be advokato pagalbos gali įgyvendinti arba apginti savo teises ar įstatymų saugomus interesus; (4) pareiškėjui antrinė teisinė pagalba yra teikiama daugiau kaip 3 bylose.”⁷⁰⁸ Visos šios nuostatos įtvirtina viešojo administravimo subjektų diskreciją, nors, kaip matyti iš cituojamų įstatymų formuluočių, jiems suteikiama diskrecija skiriasi ir savo pobūdžiu, ir apimtimi. Panašios teisės nuostatų formuluotės įtvirtina ir viešojo administravimo subjektų diskreciją vidaus administravimo santykiuose. Pavyzdžiui, Vidaus tarnybos statuto 54 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta vidaus reikalų ministro diskrecijos teisė pratęsti vidaus tarnybos trukmę: „Pareigūno prašymu, vidaus reikalų įstaigos vadovo teikimu vidaus

⁷⁰⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832; Valstybės žinios, 2008, Nr. 113-4290.

⁷⁰⁶ Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 94-1833; 2007, Nr. 12-488.

⁷⁰⁷ Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 30-827; 2005, Nr. 18-572.

⁷⁰⁸ Nepaisant suteiktos diskrecijos priimant sprendimą atsisakyti teikti antrinę teisinę pagalbą, visais atvejais taikytinas reikalavimas tokį atsisakymą pagrįsti, t.y. sprendimai turi būti tinkamai motyvuoti, antraip, kilus ginčui teisme, jie pripažįstami neteisėtais. Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 14 d. nutartį administracinėje byloje A⁶²-3506/2011, 2011 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-2973/2011.

reikalų ministras turi teisę pratęsti vidaus tarnybos trukmę iki trejų metų, tačiau ne ilgiau, negu kol pareigūnas sukaks 65 metus”⁷⁰⁹.

Prancūzijos teisėje diskrecinė kompetencija (pranc. *pouvoir discrétionnaire*) yra priešinama ribotai, t.y. suvaržytajai viešojo administravimo kompetencijai (pranc. *competence liée*), reiškiančiai, kad konkrečioje situacijoje tam tikrą sprendimą šis subjektas privalės priimti. Prancūzijoje diskrecinė kompetencija pripažįstama esanti vientisa – kaip apimanti ir sprendimų, ir veiklos laisvę⁷¹⁰.

Diskrecinė kompetencija egzistuoja, kada administravimo subjektas turi teisę pasirinkti konkretaus klausimo sprendimo (a) būdą (galutinį rezultatą) ar (kai konkretus rezultatas tiksliai nurodytas teisės aktuose) (b) priemonės. Numatyta galimybė rinktis tarp dviejų teisėtų elgesio variantų. Čia administracinė diskrecija – tai (a) situacijos vertinimo ir (b) santykio tarp administracinio sprendimo ir šio sprendimo priėmimo faktinio pagrindo (pranc. *motifs de fait*) klausimas. Vertinant diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo klausimą, vertinama, kokį sprendimą, atsižvelgiant į aplinkybes, valdymo subjektui buvo galima ar privaloma priimti⁷¹¹.

Vokietijoje administracinė diskrecija remiasi iš teisės normos kylančiomis pasekmėmis (rezultatu). Kitais žodžiais tariant, jei teisės normoje įtvirtintos aplinkybės (teisės normos dispozicija) išpildomos, iš minėtos normos kylančių pasekmių įgyvendinimas priskiriamas viešojo administravimo subjekto diskrecijai. Tokiu būdu administravimo subjektui suteikiama galimybė savarankiškai, konkrečiu atveju įvertinus visas aplinkybes, priimti teisingą sprendimą. Tai, kad administracinė diskrecija nesuteikia visiškos laisvės ar savivalės yra įtvirtinta Vokietijos Administracinio proceso įstatymo (vok. *Verwaltungsverfahrensgesetz*) 40 paragrafe, pagal kurį administravimo subjektas privalo savo diskreciją

⁷⁰⁹ Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 42-1927.

⁷¹⁰ PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005, p. 208.

⁷¹¹ Apie objektyvųjų ir subjektyvųjų diskrecijos įgyvendinimo teisėtumus, taip pat apie prancūziškosios ir vokiškosios doktrinos skirtumus žr. *Ibid.*, p. 208–209.

įgyvendinti atsižvelgdamas į jam suteiktų įgaliojimų tikslus ir laikydamasis įstatymu numatytų diskrecijos ribų⁷¹². Administravimo subjektui nesilaikant šių apribojimų, yra kalbama apie diskrecijos klaidą (vok. *Ermessensfehler*), t. y. elgesį, priešingą teisei. Vokietijos teisės teoretikai⁷¹³ ir teismų praktika išskiria šias diskrecijos rūšis⁷¹⁴:

(a) kai viešojo administravimo subjektas neturi diskrecijos – jo veiksmai griežtai apibrėžti teisės aktuose (vok. *rechtlich gebundene Verwaltung*), tai yra tuomet, kai teisinėse nuostatose subjekto elgesys yra susietas su tam tikra *pareiga* (vok. *muss-Vorschriften*);

(b) kai viešojo administravimo subjektas turi teisę pasirinkti, ar konkrečioje situacijoje jis veiks ir kokių priemonių jis imsis (vok. *freies, pflichtgemäßes Ermessen*), tai yra tuomet, kai teisinėse nuostatose subjekto elgesys yra susietas su *galimybe* (vok. *kann-Vorschriften*). Šiuo atveju kalbama apie viešojo administravimo subjekto teisę (1) nuspręsti, ar jis – susiklosčius konkrečioms faktinėms aplinkybėms – apskritai veiks (vok. *Entschliessungsermessen*) ir (2) pasirinkti, kokia forma (vok. *Mittelauswahlermessen*) bei kieno atžvilgiu (vok. *Adressatenauswahlermessen*) jis veiks (vok. *Auswahlermessen*);

(c) kai viešojo administravimo subjektas – susiklosčius konkrečiai tipinei situacijai – turi veikti pagal teisės akte numatytą modelį (yra įpareigotas veikti numatyto būdu), tačiau išimtiniais atvejais – netipinėse situacijose – gali nuo jo nukrypti, tai yra tuomet, kai administravimo subjekto elgesys yra tarp *galėjimo* ir *privalėjimo* (vok. *soll-Vorschriften*)⁷¹⁵. Beje,

⁷¹² Vok. *Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. spalio 10 d.]. Prieiga internete: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_40.html>.

⁷¹³ Tiesa, kartais išskiriamos tik dvi pagrindinės diskrecinių sprendimų rūšys: subjektyviosios diskrecijos sprendimai (vok. *Beurteilungsspielraum*) ir objektyviosios diskrecijos sprendimai (vok. *Ermessensspielraum*). Žr. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. Administracinė justicija: teorija ir praktika. Vilnius: Justitia, 2005, p. 208.

⁷¹⁴ MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Verlag C.H.Beck. 2004, p. 132–142.

⁷¹⁵ Ši diskrecijos rūšis yra tarpinė tarp (a) ir (b).

minėtas nukrypimas, vadovaujantis Vokietijos administracinio proceso įstatymo 39 paragrafo 1 pastraipos 3 sakiniu, turi būti pagrįstas⁷¹⁶.

Vokietijos federacinis administracinis teismas (vok. *Bundesverwaltungsgericht*) išskyrė ir ketvirtąją diskrecijos rūšį (d), kai iš konkrečių teisinių nuostatų *visumos* išvedama, kad konkretus rezultatas (konkreči pasekmė), tipiniu atveju taikant atitinkamą įstatymo normą, yra numatytas (apibrėžtas) (vok. *intendiertes Ermessen*)⁷¹⁷. Šiuo atveju, aiškindamas minėtas nuostatas, Vokietijos federacinis administracinis teismas „leidžia“ viešojo administravimo subjektui vadovautis įstatymo leidėjo ketinimais ir diskrecinio sprendimo nepagrįsti tiksliais jo priėmimą lėmusiomis aplinkybėmis. Tačiau nukrypimai galimi tik esant netipinėms situacijoms. Pažymėtina, kad ši diskrecijos rūšis yra stipriai kritikuojama (pvz., dėl to, jog ji panaikina aiškią takoskyrą tarp jau minėtų sąvokų – *kann-Vorschriften* ir *soll-Vorschriften*, keičia įprastas teisinės kontrolės ribas).

Taip pat išskiriama ir penktoji diskrecijos rūšis (e) kai viešojo administravimo subjektui formaliai yra suteikiama galimybė pasirinkti tam tikrą elgesio modelį, tačiau šio pasirinkimo galimybė dėl tam tikrų priežasčių realiai yra sumažėjusi iki vienintelio pasirinkimo, t. y. viešojo administravimo subjekto diskrecija sumažinama iki nulio (vok. *Ermessensreduzierung auf Null/Ermessensschrumpfung*) (ši rūšis gali pasireikšti tiek administravimo subjektui įgyvendinant *Entschliessungsermessen*, tiek *Mittelauswahlermessen* ir *Adressatenauswahlermessen*). Pastaruoju atveju kalbama apie tokią situaciją, kai tinkamą ir teisėtą administracinės diskrecijos įgyvendinimą atitinka tik vienas elgesio pasirinkimas, o visi kiti pasirinkimai lemia diskrecijos klaidą. Taigi viešojo administravimo subjektas iš principo įpareigojamas pasirinkti vienintelį išlikusį tinkamą sprendimą (pvz., gatvių naudojimo specialių leidimų išdavimas patenka į viešojo administravimo

⁷¹⁶ Vok. *Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. spalio 10 d.]. Prieiga internete: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_39.html>.

⁷¹⁷ Šiuo aspektu plačiau žr. Kaffenberger, K. *Das intendierte Verwaltungsermessen*. München: Herbert Utz Verlag GmbH, 2002. Bauermann, J. *Intendiertes Ermessen*. Frankfurt am Main: Verlag Lang, Peter Frankfurt, 2002.

subjekto kompetenciją, tačiau rinkimų atveju, užtikrinant Vokietijos konstitucijos garantuojamas teises⁷¹⁸, leidimai *privalo* būti išduodami).

Bendrosios teisės tradicijos valstybėse teisės teorijoje analitiniais ir utilitariniais tikslais dažniau yra išskiriama: (a) *materialinė* diskrecija – laisvė nustatyti teisę, pareigą, elgesio taisyklę; b) *procedūrinė* diskrecija – laisvė pasirinkti, koku būdu turi būti priimtas sprendimas ar nustatyta tam tikra aplinkybė; (c) *kompleksinė* diskrecija – turinti ir materialinės, ir procedūrinės diskrecijos bruožų⁷¹⁹. Teisės teorijoje išskiriama ir *negatyvi* diskrecija – teisė nuspręsti susilaikyti nuo tam tikrų veiksmų ar nespřsti tam tikro klausimo, pavyzdžiui, atsisakymas pradėti aplinkybių tyrimą; atsisakymas priimti administracinį aktą; tikslingas delsimas veikti (pvz., išduoti leidimą taikiam susirinkimui); siūlomų ar esamų normų (taisyklių) panaikinimas. Skubiais atvejais įgyvendinama *neatidėliotina* (angl. „*emergency*“) *diskrecija* – sprendimų laisvė, kuri gali būti įgyvendinama ypatingais atvejais (pvz., stichinių nelaimių atveju).

Pagrindinės priežastys, pagrindžiančios administracinės diskrecijos svarbą viešajame valdyme (privalumai) gali būti išskiriamos šios: pirma, lankstumas viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų veikloje, antra, galimybė greitai reaguoti į iškilusias problemas bei operatyviai ir mažesnėmis finansinėmis sąnaudomis spręsti iškilusius klausimus⁷²⁰, trečia, galimybė vertinti vienas ar kitas situacijas skirtingai. Įstatyminiu reguliavimu neįmanoma numatyti visų aplinkybių, kurios gali iškilti ateityje; sunku nustatyti tikslas elgesio taisykles, kiekvienu klausimu rasti bendrą politinę valią, laiku sureaguoti į nuolat besikeičiančią aplinką.

⁷¹⁸ Žr. Vokietijos konstitucijos 21 straipsnio 1 pastraipą ir 38 straipsnio 1 pastraipą [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. spalio 10 d.]. Prieiga internete: <<http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>>

⁷¹⁹ Plačiau žr. COOPER P. J. *Public Law and Public Administration* (4th edition). Portland, Oregon: Wadsworth Pub Co, 2007, p. 317–318.

⁷²⁰ Visgi ji nebūtinai lemia geresnį viešąjį administravimą, nes kartu didėja ir priimamų sprendimų nenuoseklumas, tampa sunkiau prognozuoti tam tikrų procedūrų eigą, dėl viešojo administravimo subjektų veiksmų ir priimtų aktų daugėja skundų. Pvz., prieglobsčio suteikimo klausimai (užsieniečių bylos).

Vokietijos administracinės teisės doktrinoje⁷²¹ teigiama, kad administracinė diskrecija viešojo administravimo subjektui suteikia galimybę priimti savarankišką, įstatymu paremtą sprendimą. Išskiriamas (1) individualus diskrecijos įgyvendinimas (vok. *individuelle Ermessensausübung*) ir (2) bendras diskrecijos įgyvendinimas (vok. *generelle Ermessensausübung*). Individualus diskrecijos įgyvendinimas pirmiausia suteikia galimybę siekti teisingumo kiekvienu konkrečiu atveju (vok. *Einzelfallgerechtigkeit*). Viešojo administravimo subjektas atsiduria tokioje situacijoje, kai, iš vienos pusės, atsižvelgdamas į įstatymo tikslus (lot. *de ratio legis*) ir, iš kitos pusės, – į konkrečios situacijos aplinkybes, turi rasti konkrečiai situacijai proporcingą ir teisingą sprendimą. Bendras diskrecijos įgyvendinimas nėra orientuotas į konkrečius atvejus, o yra siejamas su tipinėmis situacijomis. Šiuo atveju turimos omenyje situacijos, kai valdantysis viešojo administravimo subjektas, išleisdamas tam tikrus aktus, nustato bendrą turimos diskrecijos įgyvendinimo modelį pavaldiems viešojo administravimo subjektams. Tai, be kita ko, užtikrina galimybę prognozuoti viešojo administravimo subjekto elgesį.

Tačiau kalbėdami apie administracinės diskrecijos įgyvendinimą, turime kalbėti ne tik apie jo privalumus. Su administracinės diskrecijos įgyvendinimu taip pat susiję ir pavojai (trūkumai), kylantys iš pačios pasirinkimo ir elgesio laisvės, kurią viešojo administravimo subjektai, nors ir įgyja jiems suteiktos kompetencijos ribose, tačiau gali panaudoti priešingais, nei numatyta, tikslais. *Laisvė pasirinkti* elgesio variantą jokiais atvejais negali reikšti kontrolės nebuvimo ar viešojo administravimo subjekto savivalės legalizavimo. Būtent todėl daugelis mokslininkų išskiria bei tiria *diskrecijos* ir *savivalės* kategorijų priešpriešą⁷²². Šiuo požiūriu pažymėtina, kad kai kurie autoriai, manytina, visiškai pagrįstai kvestionuoja ir *diskrecijos* (teisinės kategorijos), kaip *laisvės* (moralinės vertybės), sampratą, bei siūlo jai alternatyvų – *diskrecijos kaip teisinės galios, suponuotos pareigos priimti*

⁷²¹ MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Verlag C.H.Beck, 2004, p. 137–138.

⁷²² Žr., pvz., PRANEVIČIENĖ B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos Teisės Universiteto Leidybos centras, 2003, p. 45.

sprendimą – apibrėžti⁷²³. Toks siūlymas grindžiamas diskrecijos paskirtimi – „padėti viešojo administravimo ar jo kontrolės subjektui įvykdyti jam tenkančią teisinę pareigą priimti sprendimą dėl subjektinės teisės“⁷²⁴. Pavyzdžiui, jau anksčiau minėtoje Vartotojų teisių apsaugos įstatymo 21 straipsnio 1 dalies nuostatoje, nustatant viešojo administravimo subjekto galimybę pačiam pratęsti nustatytą terminą skundai nagrinėti, ši diskrecija yra ribojama laiku (pratęsimas negali viršyti 10 darbo dienų), objektyvių aplinkybių, pagrindžiančių termino pratęsimo būtinybę (tiesa, vertinti, kokios tai galėtų būti aplinkybės, diskrecija taip pat paliekama prašymą nagrinėjančiai tarnybai).

Tai, jog *absoliučiai diskrecinių* sprendimų nėra (dažniausiai bet koks sprendimas yra iš dalies diskrecinis, iš dalies – ne⁷²⁵) vertindami viešojo administravimo subjektų diskrecinius sprendimus, yra linkę konstatuoti ir teismai⁷²⁶. Todėl be klausimo, ar administravimo subjektui teisės aktai suteikia diskrecijos laisvę, kartu turi būti atsakoma ir į klausimą, kiek tiksliai pastaroji laisvė apima: ar ji formuluojama abstrakčiai, ar ir kiek tiksliai apibrėžiamos jos ribos.

Pavyzdžiui, Vokietijos teisės moksle ir teismų praktikoje⁷²⁷ yra skiriamos šios administracinės diskrecijos įgyvendinimo klaidos⁷²⁸:

(1) Diskrecijos ribų peržengimas (vok. *Ermessensüberschreitung*). Ši klaida pasireiškia tuomet, kai administravimo subjektas konkrečioje situacijoje pritaiko / pasirenka rezultatą, nebepatenkantį į jo diskrecijos ribas

⁷²³ ANDRUŠKEVIČIUS A., PAŠKEVIČIENĖ L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 229.

⁷²⁴ *Ibid.*, p. 233.

⁷²⁵ Pavyzdžiui, statybos leidimas (teritorijos planavimo dokumentas) negali būti išduotas, jei tai pažeistų konkrečius (formalius) aukštingumo, užstatomumo ir kitus reikalavimus, tačiau taip pat – atsižvelgiant į už tokio leidimo išdavimą atsakingų subjektų vertinimą – gali būti atsisakyta šį leidimą išduoti, jei pagal parengtą projektą būtų pažeidžiama harmonija su aplinkiniais statiniais, nenaudojamos tradicinės medžiagos, o baigtinio sąrašo, kas yra „tradicinės statybinės medžiagos“, nėra.

⁷²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1229/2010.

⁷²⁷ MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Verlag C.H.Beck, 2004, p. 140–142.

⁷²⁸ ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje. *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Recenzuojama mokslo studija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Vilnius, 2012 (*atiduota spausdinti*).

(pvz., pareikalauja 60 eurų, nors už padarytą pažeidimą, vadovaujantis aktualiomis teisės nuostatomis, galima reikalauti nuo 20 ir 50 eurų).

(2) Diskrecijos nepanaudojimas (vok. *Ermessensunterschreitung*). Ši klaida padaroma tuomet, kai administravimo subjektas nepanaudoja jam suteiktos diskrecijos per aplaidumą ar būdamas klaidingai įsitikinęs, jog galiojančios teisės nuostatos jam nesuteikia teisės veikti / neveikti (pvz., asmeniui kreipusis į policiją dėl bažnyčios varpų keliamo triukšmo, policija atsisako veikti, klaidingai manydama, jog tai nepriskirta jos kompetencijai).

(3) Netinkamas diskrecijos panaudojimas (vok. *Ermessensfehlergebrauch, Ermessensmissbrauch*). Ši klaida pasireiškia tuomet, kai administravimo subjektas nesielgia išimtinai pagal įtvirtintus jo diskrecijos tikslus, *inter alia*, jam suteiktą diskreciją įgyvendina netinkamai, nes nesilaiko įstatymo tikslų arba priimdamas sprendimą nepakankamai atsižvelgia į konkrečiu atveju svarbias aplinkybes ar, priešingai, atsižvelgia į konkrečiu atveju neaktualias aplinkybes (pvz., finansines, politines, ir kt.).

(4) Diskrecijos įgyvendinimas, pažeidžiant pagrindines asmens teises ir bendruosius administravimo principus (vok. *Verstoß gegen Grundrechte und allgemeine Verwaltungsgrundsätze*) (pvz., pažeidžiant lygiateisiškumo principą, kuriuo vadovaujantis administravimo subjektui draudžiama vienodas situacijas vertinti skirtingai). Pagrindinės asmens teisės ir bendrieji administravimo principai, ypač proporcingumas, yra objektyvios administracinės diskrecijos ribos.

Administracinę diskreciją (kaip ir apskritai teisinę diskreciją) ribojančių veiksnių yra labai įvairių, vieni jų yra sąmoningai nustatyti, kiti – susiformavę praktikoje ar kitaip nulemti viešojo administravimo poreikių. Iš pastarųjų galima paminėti tokius veiksnius, kaip diskrecijos ribojimą per ją įgyvendinančių asmenų paskyrimą, socialinės aplinkos bei ankstesnės patirties, mokymų įtaką, vidinius veiksnius, tradicijas, įpročius, institucinį kontekstą, tam tikro viešojo administravimo subjekto įgaliojimų ribojimą kito subjekto įgaliojimais, nes visos valstybės institucijos tam tikru būdu yra

susijusios ir nė viena nėra atribota nuo likusių⁷²⁹. Prie sąmoningų diskrecijos ribojimo būdų priskirtini ir paties viešojo administravimo subjekto valia ir sprendimais nustatomi jo administracinės diskrecijos ribojimai (pavyzdžiui, paties subjekto sudarytomis sutartimis, priimtais įsipareigojimais ir t. t.), ir kitų subjektų nustatyti diskrecijos ribojimo būdai. Prie pastarųjų yra priskiriamas diskrecinės kompetencijos ribų nustatymas teisiškai įtvirtinant tam tikrus diskrecijos įgyvendinimo principus (gaires)⁷³⁰, nustatant reikalavimą laikytis procesinių taisyklių ar net nustatant konkrečias taisykles (tačiau paliekant teisę jas aiškinti) bei suteikiant (deleguojant) teises kitiems subjektams⁷³¹. Pavyzdžiui, Prancūzijoje diskrecinių galių įgyvendinimo, diskrecinių klausimų sprendimo tvarką gali nustatyti pats viešojo administravimo subjektas, priimdamas vidines taisykles – direktyvas (angl., pranc. *directives*). Šios taisyklės jas priėmusiam subjektui yra privalomos vykdyti, nebent jis įrodo, kad konkreti situacija, klausimas iš esmės skiriasi nuo jose reglamentuojamų.

Būtent teisės principų, kaip diskrecijos ribų⁷³², sampratos kontekste pasirinkta įvertinti, kiek ir koku būdu ribojant administracinę diskreciją bei vertinant įgyvendinamų administracinę diskreciją priimtų viešojo administravimo subjektų aktų (sprendimų) teisėtumą (bei, manytina, teisingumą) yra (galėtų būti) svarbus proporcingumo principas.

2. Proporcingumo principas administracinės diskrecijos kontekste: administracinių teisinių santykių ir valdymo aktų teisėtumo vertinimas

Kaip jau minėta, su administracinės diskrecijos įgyvendinimu yra susiję pavojai, kylantys iš pačios pasirinkimo ir elgesio laisvės, kurią viešojo administravimo subjektai, nors ir įgyja jiems suteiktos kompetencijos ribose,

⁷²⁹ GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris: *Teisė*, 2004, Nr. 52, p. 49.

⁷³⁰ Plačiau šiuo klausimu žr., pvz., ANDRUŠKEVIČIUS, A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004, p. 204–210. LINKEVIČIŪTĖ, I. Administracinė diskrecija: *Justitia*, 2004, Nr. 2, p. 51–57.

⁷³¹ LINKEVIČIŪTĖ, I. Administracinė diskrecija: *Justitia*, 2004, Nr. 2, p. 60.

⁷³² Plačiau žr. ANDRUŠKEVIČIUS A., PAŠKEVIČIENĖ L. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 237–249.

tačiau gali panaudoti priešingais nei numatyta tikslais. Absoliuti ir nevertinama diskrecija negali egzistuoti, nes, priešingu atveju, diskrecijos ribų nustatymas, viešojo valdymo subjektui jų nesilaikant, netektų prasmės. Vienu esminių administracinės diskrecijos ribojimo ir jos įgyvendinimo kontrolės būdų laikytina teisminė kontrolė.

Demokratinėse valstybėse, kurioms administracinės diskrecijos institutas yra žinomas ir ilgą laiką tyrinėjamas⁷³³, svarbus yra klausimas dėl administracinės diskrecijos vertinimo tvarkos ir apimties nustatymo. Sutartinai pripažįstama, kad diskrecinių aktų teisminė priežiūra pasižymi *mažesniu intensyvumu* nei kitų valdymo aktų⁷³⁴. Kadangi viešojo valdymo subjekto galimybė laisvai pasirinkti elgesio variantą negali būti varžoma nustatant griežtus įpareigojimus ar draudimus, siekiant užtikrinti, kad ji nevirstų savivale, daugeliu atvejų teisme, sprendžiant klausimą dėl administracinės diskrecijos tinkamo įgyvendinimo, vertinama viešojo administravimo subjekto veiksmų atitiktis *bendriems teisėtumo reikalavimams* – tam tikriems principams, kurių privalo laikytis viešojo administravimo subjektai, įgyvendinantys jiems suteiktas diskrecines galias⁷³⁵.

⁷³³ Klausimai dėl tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir administracinės diskrecijos ribų pažeidimo teismuose nagrinėjami pakankamai seniai. Pvz., vienas seniausių teisminių precedentų Anglijoje, kuriame buvo sprendžiamas klausimas dėl galimo administracinės diskrecijos ribų viršijimo, siekia XVI a. (tiksliau – 1598 m.). Teismas tuomet pripažino, kad valdžios atstovams suteikta diskrecija apskaičiuoti už upės šlaito sutvarkymą patirtas išlaidas ir įpareigoti prie upės gyvenusius gyventojus (kuriems šie darbai buvo naudingi) jas padengti, negalėjo reikšti teisės nurodyti, kad visas išlaidas padengtų tik vienas pasirinktas asmuo. WADE, H.W.R., FORSYTH, C.F. *Administrative Law*. New York, 2004, p. 351.

⁷³⁴ Pavyzdžiui, sprendimas dėl tam tikrų paslaugų teikimo – galimybė jas teikti pačiam administravimo subjektui ar administracine sutartimi perduoti privačiam subjektui. Lietuvoje – atliekų administravimas savivaldybėse. (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010).

⁷³⁵ Precedentinės teisės valstybėse yra pripažįstama *ultra vires* doktrina, leidžianti įvertinti, ar nebuvo piktnaudžiaujama diskrecijos teise. Atkreiptinas dėmesys, kad skirtingai nei Lietuvos viešojoje teisėje bei teismų praktikoje, kur sąvoka *ultra vires* yra aiškinama kaip veikimas, kada viršijamas kompetencijos ribos (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1166/2005), *ultra vires* čia suprantama plačiąja prasme, t. y. kaip susidedanti iš materialiosios (esminės) *ultra vires* (kada iškyla viešojo administravimo subjekto kompetencijos viršijimo klausimas, sprendimo turinio klaida); procedūrinės *ultra vires* (sprendimas priimamas klaidingai veikiant, pažeidžiamos teisės aktuose nustatytos procedūros) bei piktnaudžiavimo įgaliojimais (veikiant kompetencijos ribose bei laikantis teisės aktuose nustatytų procedūrų, tačiau kitaip pažeidžiant suteiktą diskreciją bei priimant neteislingą ar nepagrįstą sprendimą). Precedentinės teisės sistemos valstybių teismuose vadovaujantis protingumo ir logiškumo kriterijais, viešojo administravimo subjekto sprendimai (veiksmai) vertinami atsakant į

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas taip pat yra pažymėjęs⁷³⁶, kad įgyvendinant administracinę diskreciją, kuri susijusi su didesne nei kitais atvejais viešojo administravimo subjekto veiklos laisve, ypač svarbu, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji administracinės teisės principai, net jei iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad jie netgi nesuderinami su diskrecinėmis pareigūnų ir institucijų galiomis (pvz., teisinio tikrumo ir veiklos nuspėjamumo principas). Tai principai, kurie skirti viešojo administravimo srityje užtikrinti: (1) patikimumą ir nuspėjamumą; (2) aiškumą ir skaidrumą; (3) atsakingumą (atskaitingumą) bei (4) efektyvumą.

Europos valstybių poziciją administracinės diskrecijos norminimo klausimu atspindi Europos Tarybos valstybių narių bendru sutarimu priimta Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“⁷³⁷ (nors tai ir nėra privalomojo pobūdžio teisės aktas). Čia pabrėžiama, kad viešojo administravimo subjektas privalo veikti jam suteiktos kompetencijos ribose, *įgyvendinant diskreciją* turi būti užtikrintas diskrecinių sprendimų (1) teisėtumas, (2) motyvuotumas, (3) nešališkumas ir objektyvumas, užtikrinama (4) asmenų, su kuriais šie sprendimai susiję, lygybė prieš įstatymus, (5) *priimamų sprendimų proporcingumas*⁷³⁸ siekiamam tikslui, (5) protingo termino reikalavimas administracinės diskrecijos įgyvendinimo

šiuos klausimus: (1) ar tokį sprendimą priimtų protingas, racionaliai mąstantis asmuo? (2) Ar sprendimas priimtas pagrįstai, t. y. atsižvelgus ir tinkamai įvertinus svarbias aplinkybes? Administracinis teismas vertina, ar viešojo administravimo subjektas veikė jam suteiktos diskrecijos teisės ribose, ar vykdė savo įsipareigojimus ir neviršijo jam suteiktų įgaliojimų, ar motyvai, kuriais jis vadovavosi, leistini. Pranevičienė, B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos Teisės Universiteto Leidybos centras, 2003, p. 48.

⁷³⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje C-269/90, *Technische Universität München*, ECR 1991 I-5469.

⁷³⁷ Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ (Recommendation No. R (80) 2 Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 10 d.]. Prieiga internete: <[http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage)>.

⁷³⁸ Atkreiptinas dėmesys, jog proporcingumo principas čia yra išskiriamas atskirai nuo teisėtumo kriterijaus, t.y. kaip savarankiškas *sui generis* principas. Manytina, jog *teisėtumo* reikalavimas išskiriamas kaip *stricto sensu* (formalusis) teisėtumo kriterijus, o proporcingumas – kaip kokybinis *lato sensu* teisėtumo elementas.

procesu, kitų tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo proceso principų gerbimas⁷³⁹.

Teoriniai ir praktiniai administracinės diskrecijos įgyvendinimo klausimai taip pat laikomi vienu didesnių Vokietijos ir kitų Europos valstybių (taip pat ir Europos Sąjungos) administracinės teisės skirtumų. Paprastai (įstatymų leidėjo ar teismų) yra pripažįstama, jog administracinė diskrecija gali būti įgyvendinama tais atvejais, kai tai yra tiesiogiai nustatyta teisės aktuose, taip pat, kai tam tikro klausimo įgyvendinimą reglamentuojančios normos yra pernelyg bendro pobūdžio, nėra tikslios, kada siekiant tinkamai taikyti normas reikia specialių žinių ar būtina įvertinti sudėtingų aplinkybių visumą, numatyti galimus situacijos pokyčius ateityje⁷⁴⁰, pavyzdžiui, vadovaujantis tokia nuostata, Didžiojoje Britanijoje teismas negali visiškai vertinti ar įmonių susijungimai prieštarauja viešajam interesui. Antra vertus, Vokietijoje susiformavusi teismų praktika administracinę diskreciją pripažįsta

⁷³⁹ Daugelis administracinės diskrecijos įgyvendinimą reglamentuojančių principų yra įtvirtinti ir Lietuvos Respublikos nacionaliniuose įstatymuose, tačiau jie nėra siejami vien su administracinės diskrecijos įgyvendinimu, be to, nustatyti skirtinguose teisės aktuose, nėra atskirai išskirti, ne visada suderinti tarpusavyje. Pvz., viešumo reikalavimas valstybės tarnautojų veikloje yra nustatytas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme (Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708). Objektivumo principas viešojo administravimo srityje taip pat yra įstatymiškai įtvirtintas (žr. Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punktą). Nešališkumo principą iš dalies galima rasti Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 5 punkte, taip pat Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punkte. Kaip jau minėta, žinomas ir proporcingumo principas, pagal kurį administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti artimi administravimo tikslui [Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 3 punktas] ir t.t. Bene tiksliausiai administracinės diskrecijos ribos galėtų būti apibrėžiamos Viešojo administravimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1 ir 4 punktuose įtvirtintais viešojo administravimo bei nepiktnaudžiavimo valdžia principais. Įstatymų viršenybės principas reiškia, pirma, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta šio įstatymo, o veikla atitikti jame išdėstytus teisinius pagrindus, ir, antra, kad administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Vadovaujantis nepiktnaudžiavimo valdžia principu, viešojo administravimo institucijoms draudžiama vykdyti veiklą neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti sprendimus pagal savo kompetenciją siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų. Diskrecinių sprendimų kontrolę apsunkina ir tai, kad dažnai tikslios diskrecinių viešojo administravimo sprendimų procedūros nėra teisiškai reglamentuotos. Plačiau šiuo klausimu žr. BILAK D. *Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas*. (Jungtinių Tautų vystymo programa). Vilnius, 2003, p. 6, 23. D. Bilak teigimu, daugumos Europos valstybių teisėje ne mažiau svarbiomis pripažįstamos ir neformalios (tačiau viešai skelbiamos ir prieinamos visuomenei) taisyklės, nustatančios administracinių sprendimų priėmimo tvarką tam tikroje institucijoje. Jos yra tvirtinamos pačios viešojo administravimo institucijos ir yra skirtos reglamentuoti jų veiksmus realizuojant diskrecijos teisę. Autoriaus vertinimu, Lietuvoje „taisyklės nustatomos ne įstatymu ar Vyriausybės nutarimu, bet nepaskelbtais vidiniais cirkuliariais ar, netgi blogiau, įprastine praktika bei atsitiktiniais žemo rango pareigūnų sprendimais“.

⁷⁴⁰ NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 196–197.

tik tada, kada teisės aktuose tiksliai numatyta jos įgyvendinimo galimybė ar kitokia teisės normos formuluotė nekelia abejonių, jog konkrečioje situacijoje yra numatyta erdvė tam tikrai viešojo administravimo subjektų veiksmų ar sprendimų laisvei⁷⁴¹. Jei įstatyme nėra tiksliai įtvirtintos administracinės diskrecijos įgyvendinimo galimybės, laikomasi bendrosios taisyklės, jog į kiekvieną klausimą egzistuoja vienintelis teisingas atsakymas, nepriklausomai nuo to, ar teisės norma galimai yra netiksli ar neapibrėžta⁷⁴². Jei viešojo administravimo subjektui nėra tiesiogiai (aiškiai) numatytos teisės įgyvendinti administracinę diskreciją, galutinio aplinkybių vertinimo bei teisės taikymo klausimai paliekami teismui. Tokiais atvejais teismams suteikiama ir teisė vertinti administravimo subjektų veiklą, sprendimus, priimtus galimai viršijant jiems suteiktas galias. Realizuodamas šią teisę pats teismas pastarąjį administravimo subjektą galimai dubliuoja ir pakartotinai atlieka jo atliktus veiksmus.

Griežtą ir išsamią (kuo plačiau apimančią) teisminę kontrolę pripažįstančios Vokietijos poziciją kritikuojantys Vokietijos akademikai⁷⁴³ pažymi, jog tam tikriems klausimams išspręsti gali būti reikalingos specialios žinios, kurių galbūt ir turi atitinkami viešojo administravimo subjektai. Pavyzdžiui, viename iš daug diskusijų sukėlusių Vokietijos *Bundesverfassungsgericht* sprendimų šis teismas konstatavo, jog speciali komisija, vertinanti pornografinio turinio medžiagą, šioje byloje ginčijamu sprendimu įrašydama knygą į knygų, neplatintinų pilnametystės nesulaukusiems asmenims, sąrašą neįvertino šios knygos meninės reikšmės. Tokia teismo pozicija reiškia, jog teismas suvaržo minėtosios specialiosios institucijos laisvę savarankiškai vertinti, ar tam tikras „meno kūrinys“ nėra

⁷⁴¹ Veimaro Respublikos periodu administracinė diskrecija viešojo administravimo subjektui buvo pripažįstama ne vien tada, kada ji buvo tiesiogiai įtvirtinta, bet ir tada, kai atsižvelgiant į aplinkybes, buvo galima numanyti, jog egzistuoja erdvė diskrecinėms galioms įgyvendinti. Manytina, kad požiūris iš esmės pasikeitė kartu su teisinės valstybės koncepcijos pokyčiais, įvykusiais po Antrojo Pasaulinio karo. Beje, teismo pareiga *de novo* surinkti įrodymus bei ištirti visas aplinkybes buvo numatyta ir iki Antrojo Pasaulinio karo (SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 255).

⁷⁴² SINGH M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Heidelberg: Springer, 2001, p. 96–98.

⁷⁴³ Žr. SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 274–275.

pernelyg „seksualiai atviro turinio“, nors tokios funkcijos vykdymas ir yra minėtajai institucijai priskirtas.

Vokietijos teismai, laikydamiesi pozicijos, kad administracinė diskrecija gali būti įgyvendinama tik tuomet, kada tai yra tiksliai numatyta teisės aktuose, ją grindžia *Grundgesetz* (Pagrindinio įstatymo) 19(4) straipsnyje įtvirtinta teisė į veiksmingą teisminę kontrolę⁷⁴⁴ (angl. *effective judicial review*; vok. *Rechtsschutzgarantie*). Kaip žinia, tokio pobūdžio konstitucinis mandatas reiškia, jog minėtajai teisei suteikiama ypatinga reikšmė ir užtikrinamas jos stabilumas.

Priešingai nei Vokietijos teismai, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nevykdo tokios griežtos teisminės kontrolės ir neapibrėžtas (neaiškus) teisės normas taikančiam viešojo administravimo subjektui palieka vadinamosios „vertinimo laisvės“ (angl. *margin of appreciation*). Todėl sprendimai, priimti tokiose srityse, kaip, pavyzdžiui, valstybės pagalba⁷⁴⁵, antidempingas⁷⁴⁶, ekonominė intervencija⁷⁴⁷, bendras muitų tarifas⁷⁴⁸, ar sprendimai, susiję su valstybės tarnautojų atranka ar jų veiklos vertinimu, gali būti peržiūrimi tik esant akivaizdžios klaidos (*manifest error*, *erreur manifeste*) tikimybei⁷⁴⁹. Kiek kitaip Teisingumo Teismas žiūri į ES konkurencijos teisės reguliavimo srityje Komisijos priimtus sprendimus: ESTT dažniausiai atlieka išsamų tyrimą, siekdamas išsiaiškinti, ar priimti susitarimai nelėmė „konkurencijos iškraipymo“, bei ar teisingai nustatyti „piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi“ atvejai⁷⁵⁰. Tiesa, ir šiose

⁷⁴⁴ (1983) 64 BVerfGE 261, 279.

⁷⁴⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. kovo 8 d. sprendimas byloje 62/87 ir 72/87, *Exécutif Régional Wallon v. Commission*, ECR 1998 1573, 1595.

⁷⁴⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1983 m. spalio 4 d. sprendimas byloje 191/82, *Fediol v. Commission*, ECR 1983 2913, 2935-2936.

⁷⁴⁷ Pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1955 m. kovo 21 d. sprendimas byloje 6/54, *Netherlands v. ECSC High Authority*, ECR 1954-1956 213, 236 ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. sausio 22 d. sprendimas byloje 55/75, *Balkan Import Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin Pachof*, ECR 1076 19, 30.

⁷⁴⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje C-269/90, *Technische Universität München*, ECR 1991 I-5469.

⁷⁴⁹ SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 269–503.

⁷⁵⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1987 m. sausio 27 d. sprendimas byloje 45/85, *Verband der Sachversicherer v. Commission*, ECR 1987 405, 459; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo

situacijose (srityse) kartais pripažįstama, jog Komisija turi tam tikrą diskrecinių veiksmų laisvę⁷⁵¹. Beje, didėjanti administracinių veiksmų kontrolė, ypač administracinės diskrecijos įgyvendinimo srityje, pastebima ir Didžiojoje Britanijoje⁷⁵², ir nebe tiek per tradicinę *Wednesbury* doktriną⁷⁵³ paremto protingumo, tačiau vis dažniau – per proporcingumo principo taikymą⁷⁵⁴.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje yra numatyta, jog: „Teismas *nevertina* ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) *politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu*, o tik *nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos*, taip pat *ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams*, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus.“ Vadinasi, siekiant atriboti vykdomosios bei teisminės valdžios veiklos sferas, teismas įgaliotas vertinti tik teisinius klausimus, todėl į teisminio vertinimo sferą nepatenka viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo ar veiksmų (neveikimo) vertinimas politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu. Tačiau vis dėlto kyla klausimas, kiek kompetentingi administracinės diskrecijos įgyvendinimo tinkamumą pagal galiojančius teisės aktus vertinti Lietuvos administraciniai teismai?

1979 m. vasario 1 d. sprendimas byloje 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, ECR 1979 461, 553.

⁷⁵¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1985 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 42/84, *Remia v. Commission*, ECR 1985 2545, 2575; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 18 d. sprendimas bylose 142/84 ir 156/84, *BAT/Reynolds v. Commission*, ECR 1987 4487, 4583

⁷⁵² WADE H.W.R., FORSYTH C.F. *Administrative Law*. New York, 2004, p. 398.

⁷⁵³ Doktrina, paremta vadinamuoju *Wednesbury* testu, kuris ilgą laiką buvo taikomas vadovaujantis sprendimu byloje *Associated Provincial Picture Houses v. Wednesbury Corporation* ([1947] EWCA Civ 1, [1948] 1 K.B. 223, Court of Appeal (England and Wales)). Minėtąjį testą sudaro trys kriterijai, leidžiantys konstatuoti, jog viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas laikytinas neteisėtu. Pirma, jei priimant sprendimą buvo atsižvelgta į kriterijus, į kuriuos neturėjo būti atsižvelgta; antra, jei neatsižvelgta į aplinkybes, į kurias privalėjo būti atsižvelgta; trečia, jei priimtas sprendimas toks neprotingas, kad joks protingas subjektas nebūtų svarstęs galimybes jį priimti. Ilgą laiką būtent *Wednesbury* testas buvo pagrindinis kriterijus vertinant administracinių sprendimų – ypač diskrecinių sprendimų – teisėtumą Didžiojoje Britanijoje, tačiau šiandien jo reikšmė mažėja.

⁷⁵⁴ Plačiau žr. ELLIOTT M. The human rights act 1998 and the standart of substantive review: *The Cambridge Law Journal*, 2001, Nr. 60, p. 301–336.

Vadovaujantis šiandien Lietuvos Respublikoje galiojančiais įstatymais, siekiant nustatyti, ar nebuvo pažeistos administracinės diskrecijos ribos, tai būtų galima atlikti nebent vadovaujantis ABTĮ 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta galimybe – vertinti, ar priimtas aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus. Visgi ABTĮ 3 straipsnio 2 dalies nuostata apima tik vieną iš diskrecinių galių įgyvendinimo pažeidimo aspektų ir nebūtinai lems pažeidžiant diskrecijos galias priimtų administracinių aktų teisėtumą.

Mykolas Römeris dar 1940-ųjų metų publikacijoje „Administracinio teismo įstatymo projektas“, komentuodamas jau vienuoliktąjį rengiamo įstatymo projektą, atkreipė dėmesį į veną esminį siūlomo reguliavimo pakeitimą – nuostatą, kuri turėjo leisti administraciniam teismui pripažinti administracinį aktą neteisėtu, nustačius, jog „tą aktą darant: galia buvo panaudota ne tam tikslui, kurio siekia įstatymas“⁷⁵⁵. M. Römeris, vadovaudamasis „moderniąja“, t.y. prancūziškąja doktrina, išskyrė dvi (materialaus) administracinio akto teisėtumo pažeidimo „išraiškas“: siaurąją galios peržengimą (pranc. *excès du pouvoir*) ir galios iškreipimą (pranc. *détournement du pouvoir*, t. y. diskrecinių galių pažeidimą). *Siaurasis galios peržengimas*, kuris apima kompetencijos viršijimą, „teisinių akto formų“ pažeidimą, poįstatyminio akto prieštaravimą įstatymui, M. Römerio buvo įvardintas kaip galimai sunkiai nustatomas, tačiau akivaizdus akto neteisėtumo pagrindas. „Viešosios galios panaudojimą ne tam tikslui, kuriuo atitinkama galia buvo šiam organui suteikta“, priskirdamas būtent (diskrecinės) *galios iškreipimui*, kartu atkreipė dėmesį, kad toks pažeidimas yra ne tik sunkiai nustatomas. Net ir (retais atvejais) jį konstatavus, tokia išvada „nebūtinai teisiškai kompromituoja visą aktą ir gali tikrai paveikti valdininko drausmės atsakomybę“⁷⁵⁶.

Taigi teismo galimybė įvertinti diskrecinių galių įgyvendinimo teisėtumą, o pažeidus diskrecines galias priimtą administracinį aktą panaikinti

⁷⁵⁵ RÖMERIS M. Administracinio teismo įstatymo projektas: *Židinys*, 1940, Nr. 1–6, p. 56–57.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 568.

kaip neteisėtą, nėra tiesiogiai įtvirtinta įstatymuose. Šiandieninėje administracinių teismų praktikoje administracinio akto teisėtumas yra tikrinamas vertinant, ar viešojo administravimo institucija veikė jai priskirtos kompetencijos ribose, ir ar veikė laikydamasi įstatyme nustatytų procedūrų, ar priimtas sprendimas neprieštarauja galiojantiems teisės aktams (įskaitant ir juose įtvirtintus principus). Tačiau ir veikiant kompetencijos ribose bei laikantis nustatytų procedūrų išlieka nekontroliuojama diskrecijos laisvės įgyvendinimo dalis. Juk diskrecijos esmė ir yra ta, jog ji įgyvendinama būtent tada, kada tam tikros situacijos negalima numatyti ir iki galo sureguliuoti taisyklėmis (teisės normomis). Galimybė piktnaudžiauti suteiktomis galiomis taip pat išlieka, kada egzistuojantis teisinis reglamentavimas nėra pakankamai išsamus ir aiškus, tačiau yra prieštaringas, klaidinantis ir pan.

Taigi Lietuvos Respublikos įstatymuose nėra numatyti nei administracinės diskrecijos įgyvendinimo kriterijai, nei tiesiogiai įtvirtinta teismų galimybė vertinti, ar tinkamai viešojo administravimo subjektai įgyvendina jiems suteiktą administracinę diskreciją. Toks teisinis reguliavimas (o tiksliau – egzistuojančios teisinio reguliavimo spragos) vertintinas neigiamai bei, manytina, lemia tai, jog teismo galios vykdyti diskrecinių sprendimų kontrolę šiandien yra ribotos. Iš LVAT praktikos matyti, jog su administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumo vertinimo klausimais administraciniai teismai susiduria ir juos spręsti turi pakankamai dažnai. Neatsitiktinai, bandymai teismų sprendimais pildyti pozityviosios teisės spragas šioje srityje lemia didelę teisminės praktikos dinamiką.

Vienais atvejais teismas, konstatuodamas, jog konkrečiu įstatymu viešojo valdymo subjektui yra suteikta administracinė diskrecija, nurodo, kad ji turi būti įgyvendinama pasitelkiant *bendruosius administracinės teisės principus*. Pavyzdžiui, vadovaudamasis iki 2004 metų gegužės 1 dienos galiojusi Telekomunikacijų įstatymu LVAT konstatavo⁷⁵⁷: „Ryšių reguliavimo tarnybai yra palikta diskrecija taikyti įpareigojimus didelę įtaką

⁷⁵⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-362/2004.

atitinkamoje telekomunikacijų rinkoje turinčiam ūkio subjektui *atsižvelgiant į bendruosius administracinės teisės principus (proporcingumo, teisinio apibrėžtumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, nediskriminavimo, teisės būti išklausytam ir kt.)*“.⁷⁵⁸ Tokiu būdu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartimi buvo pildomos įstatyminio reglamentavimo spragos.

Kitais atvejais, priešingai, yra konstatuojamas administracinės diskrecijos nebuvimas. Beje, dažniausiai tokiu būdu nustatoma, jog viešojo administravimo subjektai veikė jiems suteiktų įgaliojimų ribose, nes *neturėjo* diskrecijos teisės pasirinkti alternatyvų elgesio variantą. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiam administraciniame teisme nagrinėta administracinė byla⁷⁵⁹ pagal užsienio piliečio skundą dėl Kauno miesto Vyriausiojo policijos komisariato Migracijos skyriaus komisaro (atsakovo) sprendimo, kuriuo jis buvo įpareigotas išvykti iš Lietuvos Respublikos. Vadovaudamasis įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“⁷⁵⁹ 21 straipsnio 1 dalies 5 punkto bei 36 straipsnio nuostatomis, Teismas pažymėjo, jog Kauno miesto VPK Migracijos skyriaus pareigūnams panaikinus užsieniečiui išduotą leidimą laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje, atsakovas *privalėjo* priimti sprendimą įpareigoti pareiškėją išvykti iš Lietuvos Respublikos. Atsakovas neturėjo diskrecijos laisvės kitaip spręsti pareiškėjo teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimo, papildomai tirti kitų aplinkybių.

Analogiškas sprendimas buvo priimtas ir sprendžiant klausimą dėl Vyriausiosios rinkimų komisijos (toliau – ir VRK) sprendimo veiksmų teisėtumo⁷⁶⁰, kurioje iškilo abejonių, ar pagrįstai VRK priėmė sprendimą, kuriuo savivaldybės nario įgaliojimai buvo nutraukti atsižvelgus į tai, kad anksčiau jis teismo sprendimu buvo pripažintas kaltu įvykdęs nusikalstamą veiką. Nagrinėjant bylą nustatyta, kad VRK veikė pagal Savivaldybių tarybų rinkimo įstatymo 86 straipsnio 1 dalies 4 punktą, numatantį, kad įsiteisėjus

⁷⁵⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-599/2004.

⁷⁵⁹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 115-3236.

⁷⁶⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-522/2005.

apkaltinamajam nuosprendžiui, savivaldybės tarybos nario įgaliojimai nutrūksta prieš terminą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad VRK *minimo klausimo sprendime neturi diskrecijos teisės*, tad priimdama sprendimą dėl savivaldybės nario įgaliojimų nutraukimo veikė jai suteiktos kompetencijos ribose. Taigi neretai teismuose (būtent kaip ir šiais minėtais atvejais) apie diskreciją, tiksliau – jos nebuvimą, pasisakoma kaip apie vieną iš aplinkybių, pagrindžiančių viešojo administravimo subjekto sprendimo *teisėtumą*.

Tačiau ypač svarbu atkreipti dėmesį į dar kito pobūdžio sprendimus šiuo klausimu, tai yra tuos, kuriuose, pripažįstant viešojo administravimo subjekto diskrecines galias, viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas vertinamas jo atitikimo *specialiuose atitinkamų viešojo administravimo subjektų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose įtvirtintiems viešosios teisės principams bei kitiems šiuose įstatymuose nustatytiems reikalavimams* aspektu. Pavyzdžiui, 2005 m. birželio 1 d. išnagrinėjus administracinę bylą Nr. A⁷-433/2005,⁷⁶¹ nustatyta, kad buvęs Lietuvos Respublikos ambasados Latvijoje patarėjas (pareiškėjas), pasibaigus rotacijos laikotarpiui buvo paskirtas į pareigas Užsienio reikalų ministerijoje (toliau – URM) pagal Valstybės tarnybos įstatymo 18 straipsnio 2 dalį (laikina, esant tarnybinei būtinybei). Nors ir buvo sutarta, kad vėliau į šias pareigas pareiškėjas bus paskirtas neterminuotai, pasibaigus laikino perkėlimo terminui, pareiškėjas buvo perkeltas į visai kitas – žemesnės kategorijos pareigas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad tarnybinės būtinybės atsiradimo ir pasibaigimo fakto konstatavimas yra URM, kaip darbdavio, diskrecija, suponuota atsakomybės už ministerijai pavestų funkcijų tinkamą įgyvendinimą, tad šiuo pagrindu valstybės tarnautojui perkėlimo pasibaigimą ginčyti nėra teisinių pagrindų. LVAT teisėjų kolegija konstatavo, kad tokio ginčo ribos apibrėžiamos procedūrų ir nustatytų garantijų tinkamu vykdymu. Teismas šiuo atveju nevertino, ar URM

⁷⁶¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-433/2005.

veikė jai suteiktos diskrecijos ribose, tačiau tikrino, ar formaliai buvo laikytasi nustatytų procedūrų, kartu įvertinant pareiškėjo *teisėtų interesų apsaugos garantijas, pagrįstas diplomatų lygybės prieš įstatymą ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų įgyvendinimu*. Buvo konstatuota, kad URM pažeidė teisę tikėtis pasiūlymo užimti tuo metu laikinai einamas pareigas.

Kitoje administracinėje byloje ginčas Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme buvo nagrinėjamas pagal Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos (atsakovo) apeliacinį skundą dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo, kuriuo savivaldybės taryba buvo įpareigota pratęsti įmonei išduoto maršruto leidimą penkerių metų laikotarpiui⁷⁶². Nustatyta, kad teisės aktuose yra numatyta savivaldybių tarybų teisė išduoti leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo kelių transporto maršrutais. Minimalus tokio leidimo terminas yra treji metai, tačiau Teismas pažymėjo, kad „teisės aktais kompetentingai institucijai suteikta diskrecija leidimą išduoti ir ilgesniam laikotarpiui“. Tačiau tuo pačiu Teismas atkreipė dėmesį į aplinkybę, jog atsakovas savo paties priimtais teisės aktais (kiek anksčiau savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu buvo patvirtinta Keleivių vežimo maršrutiniais taksi tipinės sutartis) „yra išreiškęs valią organizuoti keleivių vežimą maršrutiniais taksi, išduodant vežėjams leidimus vežti keleivius penkeriems metams“ (taigi pats save apribojęs!). Atsižvelgiant į tai, nustatyta, kad pareiškėjas neturėtų būti išskiriamas iš kitų vežėjų, jam leidimas taip pat turėtų būti pratęstas penkerių metų laikotarpiui.

Teismas, spręsdamas, ar tinkamai buvo įgyvendinama administracinė diskrecija, vertino, ar URM nepiktnaudžiavo jai suteiktomis diskrecinėmis galiomis ir ar jos priimti sprendimai buvo racionalūs, pagrįsti; ar savivaldybės tarybos diskreciniais sprendimais buvo užtikrinama lygybė prieš įstatymus, objektyvumas, nešališkumas; ar pagrįstai ir motyvuotai įgyvendinant diskreciją buvo nukrypstama nuo bendros patvirtintos leidimų išdavimo vežėjams tvarkos.

⁷⁶² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-913/2004.

Administracinės diskrecijos (ne)tinkamo įgyvendinimo klausimas ne kartą iškilo ir sprendžiant mokestinius ginčus dėl mokesčių administratoriaus mokesčių mokėtojų duotų nurodymų teisėtumo⁷⁶³. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas⁷⁶⁴ numato vietos mokesčių administratoriaus funkciją – kontroliuoti, ar teisingai apskaičiuoti, deklaruoti ir sumokėti mokesčiai. Šio įstatymo 33 straipsnio 7 punkte numatyta *mokesčių administratoriaus teisė duoti mokesčių mokėtojų nurodymus mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir mokėjimo, turto ir pajamų deklaravimo bei apskaitos tvarkymo klausimais*. Minimose bylose mokesčių administratorius, vykdydamas šią funkciją, nurodė mokesčių mokėtojų kaskart, kada nuperkamos prekės, skirtos perparduoti, tą pačią dieną informuoti jį apie įvykusias operacijas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad toks nurodymas nepagrįstai apsunkina (trikdo) mokesčių mokėtojo veiklą (taip pažeidžiamas Mokesčių administravimo įstatymo 32 straipsnio 1 dalies 6 punktas, kuriame nustatyta mokesčių administratoriaus pareiga atliekant savo funkcijas kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą), be to, yra susijęs su pareiškėjo papildomais veiksmais sisteminant informaciją, ją perduodant, atlikimu, o tai – su papildomomis organizacinėmis, darbo, laiko ir, tikėtina, finansinėmis sąnaudomis. LVAT nustatė, kad minėtasis nurodymas nėra *nei pagrįstas, nei proporcingas siekiamam tikslui*. Teismas konstatavo, kad mokesčių inspekcija, duodama nurodymą, nesivadovavo *protingumo ir teisingumo kriterijais* (priešingai, nei yra nurodyta Mokesčių administravimo įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje), *pažeidė pareigą kuo mažiau trikdyti mokesčių mokėtojo veiklą*.

Taigi nors formaliai teismas nekalba apie mokesčių administratoriui suteiktos administracinės diskrecijos ribų pažeidimą, o jį konstatuoja netiesiogiai – pasitelkdamas specialiaame įstatyme numatytus principus, realiai

⁷⁶³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1166/2005; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1075/2005.

⁷⁶⁴ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.

yra susiduriama su klasikiniu administracinės diskrecijos vertinimo pavyzdžiu, o kartu ir administracinės diskrecijos įgyvendinimo pažeidimo konstatavimu: subjektai veikė kompetencijos ribose, tačiau suteiktą administracinę diskreciją įgyvendino netinkamai.

Tiesa, pastebėtina, kad pastaraisiais metais Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas į diskrecijos ribų nustatymo (apibrėžimo) ir kontrolės klausimus žiūri vis atidžiau. 2006 m. gruodžio 18 d. nutartyje, nagrinėdamas apeliacinį skundą administracinėje byloje pagal pareiškėjo AB „Lietuvos telekomas“ skundą atsakovui Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnybai dėl įsakymų panaikinimo teismas sprendė klausimus dėl didmeninės plačiajuosčio ryšio prieigos rinkos apibrėžties ir pareiškėjo (apelianto) pripažinimo, turinčių didelę įtaką šioje rinkoje. Anot AB „Lietuvos telekomas“, Ryšių reguliavimo tarnyba neteisingai apibrėžė atitinkamą rinką bei nustatė šios bendrovės statusą joje, įvertinusi vien tik aplinkybę, kad tuo metu didmeninės plačiajuosčio ryšio prieigos paslaugas teikė tik AB „Lietuvos telekomas“. Nors pirmosios instancijos teismas, išnagrinėjęs pastarąjį ginčą, nustatė, jog ginčas dėl atitinkamos rinkos apibrėžties, rinkos konkurencingumo ir ūkio subjekto įtakos atitinkamoje rinkoje yra nepatenkantis į teismo kompetenciją, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vėliau konstatavo, kad tokia išvada prieštarauja tiek ES, tiek ir Lietuvos teismų praktikai panašaus pobūdžio bylose. Anot Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, ABTĮ 3 straipsnio nuostatos, kuri numato, jog teismas sprendžia ginčus dėl teisės, reiškia, jog teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus, tikslas yra atriboti tuos klausimus, kurie gali būti sprendžiami pritaikant objektyvius, teisės normų nustatytus kriterijus, nuo tų klausimų, kurių vertinimui neįmanoma pritaikyti objektyvių, teisinių kriterijų. Pastarieji,

anot LVAT, dar yra vadinami „nuomonės“ klausimais ir jų sprendimo negalima artikuliuoti teisės normos ar teisinio principo pagrindu; atsakymai į tokio pobūdžio klausimus visada spekuliatyvūs, jų negalima prilyginti konkreto fakto konstatavimui. Tačiau, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo įsitikinimu, pirmosios instancijos teismas, konstatuodamas tą aplinkybę, kad Ryšių reguliavimo tarnybos atliktas rinkos tyrimas apėmė ekonominių procesų analizę, ignoravo tai, jog ši analizė turi būti atliekama tam tikrų, konkrečių faktų pagrindu, vadovaujantis teisės aktuose nustatytais taisyklėmis, taip pat tą aplinkybę, jog rinkos tyrimo procedūros klausimai bei rinkos duomenų analizė yra reglamentuota teisės aktais. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Ryšių reguliavimo tarnyba neturi neribotos diskrecijos nuspręsti, ką tirti ir kaip tirti. Anot LVAT, tai, kad viešojo administravimo subjektas turi didelę diskreciją atitinkamos rinkos apibrėžties srityje, nereiškia, jog jis bet kuriuo atveju neturi pagrįsti savo išvadų svariais išsamaus ir kruopštaus tyrimo metu surinktais argumentais, ar kad nereikalaujama pateikti išsamių sprendimo priėmimo priežasčių, atskleidžiančių konkrečius loginius apmastymus, grindžiančius jo sprendimą. Viešojo administravimo subjektas privalo atidžiai ištirti atitinkamą rinką, paremti savo vertinimą argumentais, kurie nėra aiškiai nereikšmingi ir kurie pagrindžia jais remiantis padarytas išvadas, kurie atspindi tokias faktines aplinkybes, kokios jos iš tikrųjų yra, bei kurių pakanka pagrįsti, ir atsižvelgti į visus svarbius veiksnius. Tai, kad viešojo administravimo subjektas turi ekonominių klausimų vertinimo laisvę, nereiškia, jog teismas turi susilaikyti nuo viešojo administravimo subjekto atliekamos teisinės ekonominių duomenų kvalifikacijos kontrolės. LVAT taip pat pažymėjo, kad administracinio teismo kompetencija apima tikrinimą, ar viešojo administravimo institucija nepažeidė jai suteiktos *diskrecijos išorinių ribų*. Teismas, tikrindamas, ar viešojo administravimo subjektas laikėsi rinkos tyrimo procedūros, privalo patikrinti ne tik tai, ar buvo laikytasi formalių procedūros reikalavimų, pavyzdžiui, ar laikytasi derinimo tvarkos, bet ir tai,

ar viešojo administravimo subjektas kruopščiai ir nešališkai ištyrė visas svarbias aplinkybes, ar pakankamai motyvavo savo sprendimą.

Taigi aptariamoje nutartyje buvo iš dalies atsakyta į klausimus dėl viešojo administravimo subjektams suteikiamos diskrecijos ribų ir teismo kontrolės santykio. Vadovaujantis LVAT praktika, galima daryti išvadą, jog viešojo administravimo subjekto diskrecijai būdingos šios savybės (diskreciniams sprendimams, jų priėmimui taikomi šie reikalavimai):

pirma, *diskrecijos ribotumas* – viešojo administravimo subjektas neturi neribotos diskrecijos nuspręsti, ką tirti ir kaip tirti;

antra, *sprendimų pagrįstumas tyrimo metu nustatytais duomenimis* – prieš priimant sprendimą turi būti atsižvelgiama į visus svarbius veiksnius, į tokias faktines aplinkybes, kokios jos iš tikrųjų yra, į išsamaus ir kruopštaus tyrimo metu surinktus argumentus;

trečia, *sprendimų motyvacija (motyvuotumas)* – turi būti pateikiamos išsamios sprendimo priėmimo priežastys, atskleidžiančios konkrečius loginius apmastymus, pagrindžiančios priimtą sprendimą;

ketvirta, *klausimų vertinimo laisvė*, pvz., ekonominių klausimų, viešo konsultavimosi procedūros metu gautų pastabų;

Galima daryti išvadą, jog Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, siekdamas bent iš dalies apibrėžti teismo kontrolės apimtį vertinant viešojo administravimo priimtus diskrecinius sprendimus, nustatė, jog į teisminės kontrolės sritį patenka: 1) *formaliųjų procedūrų laikymosi*⁷⁶⁵: ar

⁷⁶⁵ **Administracinių procedūrų taisyklių pažeidimų teisinės pasekmės Vokietijoje.** Vokietijos teismuose įprasta manyti, jog yra vienas ir vienintelis galimas būdas teisingai taikyti teisę. Kai kurių autorių manymu, galbūt todėl ir administracines procedūras reglamentuojančios normos Vokietijoje neįgijo tokios reikšmės kaip kitose Europos valstybėse (žr. NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 197; SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 1268–1269). Nors, vadovaujantis galiojančiais teisės aktais (Federal and State Administrative Procedure Acts), procedūrinės taisyklės nesilaikymas lemia/turėtų lemti viešojo administravimo akto pripažinimą negaliojančiu, Vokietijos teismai linkę vadovautis jiems artimesne bendrąja taisykle, pagal kurią nėra pripažįstama viešosios administracijos veiksmų laisvė, todėl procedūriniai pažeidimai priimant vienus ar kitus sprendimus nėra laikomi esminiais. Manoma, kad konkrečiu klausimu vis vien negalimas joks kitas sprendimas (žr. SINGH M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Heidelberg: Springer, 2001, p. 17.) Vokietijos teismai pripažįsta ir kitas procedūrinius pažeidimus pateisinančias ar „neutralizuojančias“ aplinkybes. Pavyzdžiui, laikoma, kad padarytas procedūrų pažeidimas atitaisomas, jei pareiškėjas pasinaudoja privaloma administracinių skundų procedūra, kuria būtina pasinaudoti prieš kreipiantis į

buvo laikytasi derinimo tvarkos, ar atliktas kruopštus ir nešališkas visų svarbių aplinkybių tyrimas, ar sprendimas pakankamai motyvuotas; ar pakanka objektyvių įrodymų, patvirtinančių, kad buvo laikytasi visų sprendimo priėmimui *privalomų* procedūrų; 2) *viešojo administravimo subjekto atliekamos teisinės (ekonominių ar kt.) duomenų kvalifikavimo (vertinimo interpretacijos) kontrolė*.

Iš LVAT praktikos⁷⁶⁶ taip pat darytina išvada, jog pareiga teismui pateikti objektyvius įrodymus apie tai, kad buvo laikytasi diskrecinio sprendimo priėmimui *privalomų* formaliųjų procedūrų, numatyta būtent viešojo administravimo institucijai. Manytina, jog tokia praktika, jei ji ir toliau būtų vystoma, galėtų suformuoti ir bendresnę taisyklę, nustatančią, kad *administracinės diskrecijos įgyvendinimo, diskrecinių sprendimų teisėtumo klausimais įrodinėjimo pareiga visais atvejais priklauso viešojo administravimo subjektui*. Tokia taisyklė galėtų būti grindžiama ir tuo, jog būtent viešojo administravimo subjektas disponuoja visais svarbiais dokumentais, įrodymais, atlieka aplinkybių vertinimą, tyrimą, kai subjekto, kuriam yra adresuotas diskrecinis sprendimas, galimybės pateikti atitinkamą

teismą. (BVerwG (1989) 42 *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1873). Kita teismų suformuluota taisyklė: viešojo administravimo subjekto padarytas procedūrinis pažeidimas – jokiais argumentais nepagrįsto sprendimo priėmimas – gali būti ištaisomas anksčiau nepateiktus argumentus nurodant teisme (BVerwG (1987) 40 NJW 1564, 1565–1566). Nors Teisingumo Teismo praktikoje yra buvęs mažiausiai vienas atvejis, kada šis teismas suteikė galimybę viešojo administravimo subjektui jo padarytus pažeidimus ištaisyti teisme (pavyzdžiui, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 1 d. sprendimas byloje 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, ECR 1979 461.), tokio pobūdžio sprendimas yra reta išimtis iš bendros taisyklės. Beje, ir paties Teisingumo Teismo atstovai, ir teisės akademikai vėliau abejojo *Hoffman – La Roche* sprendimo teisėtumu (plačiau šia tema žr. generalino advokato Warner nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 10 d. byloje 30/78, *Distillers Company v. Commission*, ECR 1980 2229, 2297–2298; taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. vasario 4 d. sprendimas byloje C-294/90, *British Aerospace and Rover Group v. Commission*, ECR 1992 I-493; SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006, p. 1424–1426.) Tačiau ESTT pozicija minėtoju klausimu iš esmės skiriasi nuo Vokietijos teismų formuluojamos praktikos.

⁷⁶⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-2202/2006. LVAT sprendamas klausimą dėl viešo konsultavimosi metu gautų pastabų įvertinimo pažymėjo, kad Ryšių reguliavimo tarnyba turi įvertinti ūkio subjekto, kurio atžvilgiu priimamas sprendimas, pastabas, gautas viešo konsultavimosi procedūros metu. Teismas nurodė, kad RRT „turi *diskrecijos teisę spręsti*, kokia forma turi būti įvertintos viešo konsultavimosi metu gautos pastabos, tačiau įgyvendindama šią diskrecijos teisę, Ryšių reguliavimo tarnyba negali sukurti tokios situacijos, kad kilus ginčui ji negalėtų pateikti teismui jokių objektyvių įrodymų, patvirtinančių, kad gautos pastabos buvo įvertintos prieš priimančią galutinį sprendimą“. (*Paryškinta aut.*)

informaciją – ypač dėl šiais atvejais didesnės klausimų vertinimo laisvės – yra ribotos.

Todėl itin teigiamai vertintina, jog 2011 metais LVAT jurisprudencijoje administracinės diskrecijos įgyvendinimo ir diskrecinių sprendimų proporcingumo klausimai pradėti vertinti neatsietai vienas nuo kito. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-2457/2011 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažino Lietuvos valstybės atsakomybę dėl neteisėto policijos pareigūnų prievartos priemonių pavartojimo⁷⁶⁷. Lingvistiškai aiškinant teisės normas, numatančias, kad prieš panaudojant prievartos priemones, reikalaujama atsižvelgti, *inter alia*, į individualias pažeidėjo savybes, teisėjų kolegija pažymėjo, kad Policijos veiklos įstatymo⁷⁶⁸ 23 straipsnio 1 dalyje ir Viešojo saugumo tarnybos įstatymo⁷⁶⁹ 12 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog prievarta, kuri gali sukelti kūno sužalojimą ar mirtį, gali būti naudojama tik prieš konkretų teisės pažeidėją. Akcentuodamas Policijos veiklos įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje ir Viešojo saugumo tarnybos įstatymo 12 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto proporcingumo principo svarbą, teismas pažymėjo, kad net jei prievartos priemonės naudojamos prieš konkretų asmenį, tokių priemonių naudojimas turi atitikti proporcingumo principą, t. y. prieš jas panaudojant turi būti įvertinama ir atsižvelgiama į konkrečią situaciją, teisės pažeidimo pobūdį, taip pat pasekmes, kurias gali sukelti konkrečios prievartos priemonės panaudojimas. Teismas nutartyje pabrėžė, jog tai ypač svarbu tais atvejais, kai panaudojamos prievartos priemonės gali sukelti sunkias pasekmes, t. y. mirtį ar sveikatos sužalojimą.

Teisėjų kolegija pagrįstai konstatavo, kad, nors pagal nurodytas teisės normų nuostatas pareigūnai turi tam tikrą diskreciją pasirinkti konkrečias

⁷⁶⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-2457/2011. Atkreiptinas dėmesys, kad aptariamu atveju pareiškėjui, kuris dėl neteisėto specialiosios priemonės – šaunamuoju ginklu iššautų skausminių šaudmenų, patyrė sunkų ir nežymų sveikatos sutrikdymą, buvo priteista ne tik 737,34 litai turtinei, tačiau ir 30 000 litų neturtinei žalai atlyginti.

⁷⁶⁸ Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 90-2777; 2000, Nr. 101.

⁷⁶⁹ Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 102-3935.

prievartos priemonės konkrečiose situacijose, tokia diskrecija nėra neribota – būtent konkretus pareigūnas turi įvertinti situaciją, įskaitant ir priemonės panaudojimo individualumą, ir tokio panaudojimo proporcingumą. Dar daugiau, teismas pabrėžė, jog būtent atsakovas (jo dispozicijoje esantys pareigūnai) turi pareigą užtikrinti, kad jėgos panaudojimas bus teisėtas ir pagrįstas, įskaitant ir jo atitiktį proporcingumo principui – būtent atsakovas, atsižvelgiant į pažeistos vertybės svarbą (asmens sveikatą), turi ir pozityvią pareigą išsamiai ištirti tokį įvykį bei nustatyti visas reikšmingas aplinkybes, ir pareigą įrodyti, kad prievartos priemonės panaudojimas buvo teisėtas ir proporcingas atsižvelgiant į paties pareiškėjo elgesį. Tokiu būdu teismas ne tik išaiškino, jog proporcingumo principas yra svarbus administracinės diskrecijos ribų nustatymo kriterijus, tačiau ir pabrėžė, jog diskrecinių sprendimų teisėtumą privalo įrodyti viešojo administravimo subjektas (pareigūnas). Būtent pareigos įrodyti įgyvendinant administracinę diskreciją priimto sprendimo teisėtumą, *inter alia*, jo proporcingumą, manytina, teismų praktikoje turėtų tapti nuosekliai taikoma taisykle.

Naujausia LVAT jurisprudencija leidžia tikėtis, kad ateityje administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisminės priežiūros srityje bus koreguojamos ir ta teisminė praktika, kurioje tam tikrais atvejais vis dar trūko nuoseklumo. Pavyzdžiui, visgi kritikuotina 2009 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje⁷⁷⁰, kurioje buvo sprendžiamas žurnalistų akreditavimo klausimas. Joje LVAT kolegija, teigdama, jog ji „nesutinka nei su atsakovo, nei su pirmosios instancijos teismo argumentu, kad akredituoti žurnalistą ar ne, yra Lietuvos Respublikos Seimo Ryšių su visuomene skyriaus diskrecijos teisė“ ir tai grįsdama teiginiu, jog „absoliučios diskrecijos neturi nė vienas valstybės valdžios subjektas“, pateikė dvi viena kitai prieštaraujančias išvadas. Akivaizdu, jog, kaip anksčiau buvo analizuojama, ir vadovaujantis teisės doktrina, ir tarptautinių teismų, ir paties LVAT praktika, viešojo administravimo subjekto diskrecijos ribotas (ne

⁷⁷⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-70/2009.

absoliutus) pobūdis, yra vienas esminių jos požymių, o ne diskrecijos buvimą apskritai paneigiantis argumentas.

Būtent todėl, manytina, jog teisės doktrinos vystymo prasme (nevertinant aptariamų nutarties *teisingumo*, o tik analizuojant atskirus teismo argumentus ir išvadas), Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasuko bloga linkme. Tuo labiau, kad tolesniuose savo argumentuose teismas pažymi, kad „remiantis Viešojo informavimo įstatymo 12 straipsnio 1 dalimi žurnalistai iš tiesų akredituojami šalių susitarimu, tačiau Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija yra valstybės institucija, kuri saistoma, be kita ko, bendraisiais teisės principais (draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą) ir gero administravimo principais (objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia) <...> Kiekvienas valdžios institucijos sprendimas turi būti tinkamai motyvuojamas, grindžiamas nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis.“

Tokiu būdu bendrųjų principų ar gero administravimo principų taikymas, reikalavimai priimamus sprendimus motyvuoti, pagrįsti faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis tarsi priešinami (netaikytini) administracinės diskrecijos įgyvendinimui. Be to, išvadą, jog tokia LVAT praktika yra tik atsitiktinė, galimai neigia aplinkybė, jog aptarta nutartis yra spausdinama LVAT biuletenyje, o anksčiau analizuoti argumentai išskirti į teisės taikymo ir aiškinimo taisyklę.

Kitoje byloje vertindamas Užsienio reikalų ministro įsakymo, kuriuo pareiškėja, įgyvendinant diplomatinėje tarnyboje taikomą rotacijos principą, buvo skiriama į trečiosios sekretorės pareigas Lietuvos Respublikos generaliniame konsulate Kaliningrade, teisėtumo klausimą, LVAT iš esmės sprendė, ar yra galimas rotacijos principo įgyvendinimas be diplomato sutikimo. Tačiau teismas taip pat atkreipė dėmesį ir į tai, jog, vadovaujantis Diplomatinės tarnybos įstatymo (toliau – ir DTĮ) 25 straipsnio 3 dalimi, laikytina, jog užsienio reikalų ministras turi tam tikrą diskreciją spręsti dėl

diplomato rotacijos⁷⁷¹. Anot teismo, DTĮ neišskiria jokių kriterijų, į kuriuos atsižvelgdamas, užsienio reikalų ministras asmenį paskiria į tam tikrą konsulinę įstaigą ar diplomatinę atstovybę, todėl užsienio reikalų ministro diskrecija vertintina kaip „santykinai plati“: ji nebuvo suteikta jokiam kitam valdžios subjektui – užsienio reikalų ministras buvo asmeniškai atsakingas už diplomatinio korpuso formavimą⁷⁷². LVAT pažymėjo, kad, nors užsienio reikalų ministrui suteikta „santykinai plati“ diskrecija, ji, kaip valstybės pareigūnų, saisto bendrieji teisės (draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą ir kt.) bei gero administravimo principai (objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir kt.). Teismo vertinimu, pastaroji aplinkybė reiškia, kad „minėta užsienio reikalų ministro diskrecijos laisvė nebuvo absoliuti“, o „kiekvienas valdžios institucijos sprendimas turi būti tinkamai motyvuojamas, grindžiamas nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis“. Atitinkamai, aptariamoje byloje teisėjų kolegija pažymėjo, jog bus vertinama, ar atsakovo įgyvendinta teisė atitiko *„bendruosius teisės ir gero administravimo principus, t. y. teisės reikalavimus“*. Pažymėtina, kad pastarasis vertinimas, *inter alia*, apėmė faktinių aplinkybių nustatymą ir jų atitikties teisės aktų reikalavimams tyrimą (nustatyta, kad „užtikrinant gero administravimo principus, su minėtu įsakymu bei pareigybės aprašymu ji buvo supažindinta“; pareiškėjos atsisakymo motyvų, byloje esančių rašytinių įrodymų (pagrindžiančių jos rusų kalbos žinias), pareiškėjos asmeninės charakteristikos (elgesio sąžiningumo⁷⁷³), sužinojimo apie paskyrimą aplinkybių analizę ir t.t. Taip pat nustatyta, kad priimdamas skundžiamą sprendimą ministras laikėsi visų privalomų procedūrų bei akcentavo, jog „vadovaujantis Administracinių bylų

⁷⁷¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶–1229/2010.

⁷⁷² *Ibid.*

⁷⁷³ „Nėra sąžiningas ir priimtinas (bei gali būti teisiškai neginamas) toks asmens elgesys, kai asmuo, priklausomai nuo situacijos, keičia savo poziciją taip, kad tam tikri faktai šiam asmeniui taptų palankūs, arba apskritai vienais atvejais nurodo vienus faktus, o kitais atvejais jau kitus, priklausomai nuo to, kaip jam yra palankiau.“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶–1229/2010).

teisenos įstatymo 3 straipsnio 2 dalimi, teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus⁷⁷⁴. Galiausiai Teismas konstatavo, jog užsienio reikalų ministras įgyvendindamas savo diskrecijos teisę, Diplomatinių tarnybos įstatymo ir kitų šiuo atveju taikytinų normų ir principų nepažeidė.

Autorės manymu, vertinimas išties išsamus, tam tikra prasme netgi *pavyzdinis*, tačiau kvestionuotina, ar jis nėra netgi pernelyg išsamus, pripažinus, kad nagrinėjamu atveju viešojo administravimo subjektui yra suteikta „gan plati“ diskrecija. Nors teismas teisingai nurodė, kad diskreciją riboja bendrieji gero administravimo principai, skundžiamas sprendimas didžiąja dalimi buvo vertinamas ne atitiktis šiems principams požiūriu, o kiek nustatytų faktinių aplinkybių visuma atitinka konkrečių teisės normų reikalavimus. Tokia analizė būtų tinkamesnė tuo atveju, jei teismas būtų nustatęs, jog administravimo subjektui diskrecijos laisvė nėra suteikta ar ji yra griežtai ribojama.

Manytina, kad būtent nuo teismo išvados dėl skirtingos diskrecijos (sprendimų (veiklos) ar neveikimo laisvės) apimties turėtų priklausyti ir teismo įgyvendinant diskreciją priimtų aktų ar sprendimų vertinimo griežtumas: jei diskrecijos laisvė plati, taikytinas akivaizdaus netinkamumo kriterijus, o jei mažiau – būtinumo kriterijus bei *švelniausios alternatyvos elementas*, taigi administracinės diskrecijos įgyvendinimo srityje priimto sprendimo teisėtumas, kaip yra įprasta ir kitose Vakarų teisės tradicijos valstybėse^{774,775}. Lietuvoje galėtų būti vertinamas pasitelkiant du pagrindinius

⁷⁷⁴ Pvz., Prancūzijoje. AUBY J.-B. Administrative Law in France. SEERDEN R., STORINK F. (eds) *Administrative Law*. Antwerpen, 2004, p. 74–75.

⁷⁷⁵ Nors, kaip jau buvo minėta anksčiau, Prancūzijoje proporcingumas nėra bendrasis Prancūzijos administracinės teisės principas, tačiau vertinant administracinę diskreciją, esminis teisėjo užduodamas klausimas: ar priimdamas sprendimą viešojo administravimo subjektas išlaikė teisingą teisių ir pareigų, juo siekiamos naudos ir galimai atsirasiančios žalos pusiausvyrą. Prancūzijoje tai

kriterijus: pirma, akivaizdžios klaidos (angl. *manifest error*; pranc. *erreur manifeste d'appréciation*)⁷⁷⁶, antra, proporcingumo principą. Todėl bet koks administracinio akto teisėtumo teisminis vertinimas turėtų prasidėti nuo tikslios viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties. Būtent tai, kokia apimtimi yra pripažįstama administracinė diskrecija, konkrečiu atveju lemia ir galių paskirstymą tarp teismo ir administravimo subjekto – kuo platesnės administracinės diskrecijos ribos, tuo siauresnės teismo galimybės vertinti, ar šio subjekto priimtas sprendimas yra teisėtas ar ne. Kadangi Lietuvoje, skirtingai nei Vokietijoje, ir taip pat kaip likusioje Europoje ir ES, diskreciniai sprendimai galimi ne tik esant aiškiai teisės normos formuluotei, o ir tada, kai tai, vadovaujantis teisiniu reguliavimu, sprendimo laisvę galima numanyti, pirma, labai svarbu nustatyti, kada yra palikta erdvė administracinei diskrecijai įgyvendinti, antra, kiek konkrečiu atveju apima diskrecinės galios, trečia, vadovaujantis pripažintais teisės principais, nustatyti ar diskrecinės galios įgyvendintos tinkamai (procedūriniai klausimai), ar priimtas pagrįstas, teisėtas sprendimas

itin svarbu vadinamojoje administracinės policijos (pranc. *police administrative*) srityje, apimančioje visas administravimo funkcijas, kurios įgyvendinamos siekiant apsaugoti viešąją tvarką plačiaja prasme: tai, pavyzdžiui, sprendimai teritorijų planavimo, aplinkos apsaugos srityje ir t.t. (– *aut. past.*).

⁷⁷⁶ Administracinis aktas pripažįstamas neteisėtu nustačius, jog jis grindžiamas padarius akivaizdžią klaidą atliktu aplinkybių vertinimu (LVAT sprendimo pavyzdys dėl tarnautojo atleidimo – atleidimas iš pareigų pripažintas per griežta nuobauda, nors tarnybinės nuobaudos skyrimas laikytinas diskrecinio pobūdžio sprendimu. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 31 d. administracinėje byloje Nr. A⁴¹⁵-842/2005 priimtame sprendime. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija nurodė, jog tarnybinė nuobauda – atleidimas iš pareigų gali būti skiriama už tarnybinį nusižengimą, jei prieš tai valstybės tarnautojui nors kartą per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas. Byloje nustatyta, kad pareiškėjui per paskutinius 12 mėnesių buvo taikyta tarnybinė nuobauda – griežtas papeikimas, todėl tarnybinės nuobaudos – atleidimo iš pareigų taikymas atitiko Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 4 dalyje numatytas sąlygas. Tačiau taikant tarnybinę nuobaudą – atleidimą iš pareigų, privalu laikytis bendrųjų reikalavimų, numatytų Valstybės tarnybos įstatymo 29 straipsnio 2 dalyje – atsižvelgti į valstybės tarnautojo kaltę, tarnybinio nusižengimo padarymo priežastis, aplinkybes ir pasekmes. Vertindama pareiškėjo veiksmus (neveikimą), teisėjų kolegija pripažino, jog pareiškėjas padarė tarnybinį nusižengimą, už kurį buvo traukiamas atsakomybėn, tačiau pažeidimo padarymo priežastims ir aplinkybėms turėjo įtakos ne tik pareiškėjo, bet ir nepakankamas atsakovo atidumas vykdant finansinių išteklių administravimą, dėl to mažėja pareiškėjo kaltės laipsnis, tyrimo metu nenustatyta dėl šių pareiškėjo veiksmų (neveikimo) kilusių tiesioginių neigiamų pasekmių (organizacijos veiklos sutrikimai, nuostoliai, žala ir pan.). Padaryta išvada, kad paskirtoji nuobauda – atleidimas iš tarnybos yra per griežta, o tai sąlygoja ginčijamo atsakovo įsakymo keitimą – tarnybinė nuobauda „atleidimas iš pareigų“ pakeista į tarnybinę nuobaudą „griežtas papeikimas“).

(materialios teisės klausimai⁷⁷⁷). Taip pat akcentuotina, kad diskrecijos ribų nustatymo klausimas, kaip rodo šiame darbe pateikiamas tyrimas, svarbus ne tik nacionalinėje, bet ir Europos Sąjungos teisėje bei taikant EŽTK nuostatas, nes būtent valstybėms narėms suteiktos laisvės dalis lemia ESTT ir EŽTT atliekamos teisminės kontrolės apimtį.

Apibendrinant taip pat teigtina, kad vis dėl to didžioji teismų praktikos dalis rodo, jog nei vienu atveju administracinės diskrecijos klausimas nėra vertinamas tiesiogiai, nuodugnai, nes to nenumato galiojantys teisės aktai. Teismas negali konstatuoti administracinės diskrecijos pažeidimo ar piktnaudžiavimo ja fakto ir tuo pagrindu naikinti viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo. Teismo galimybes sprendžiant šį klausimą lemia, koks specialus teisės aktas reglamentuoja viešojo administravimo subjekto veiklą konkrečioje situacijoje. Visgi atsižvelgiant į administracinių teismų vaidmens svarbą užtikrinant konstitucinės nuostatos – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms – įgyvendinimą, ginant asmenų teises nuo vykdomosios valdžios, viešojo administravimo institucijų piktnaudžiavimo joms suteiktais įgaliojimais, manytina, kad teisminis administracinės diskrecijos vertinimas negali būti paviršutiniškas ar atsitiktinis. Tuo tarpu dabartinės teisminės administracinės diskrecijos priežiūros galimybės yra nepagrįstai ribojamos nepakankamu šio klausimo teisiniu reguliavimu. Be to, nors administracinė diskrecija dažniausiai ribojama įstatymu, atitikimu tam tikriems principams, kaip jau buvo minėta, jos ribos gali būti apibrėžiamos ir kitais būdais (pvz., paties viešojo administravimo subjekto aktu), galimybė vertinti administracinę diskreciją šiuo aspektu būtų užtikrinta tik įtvirtinant teismo teisę vertinti administracinės diskrecijos įgyvendinimo teisėtumą, tinkamumą

⁷⁷⁷ Šiuo aspektu paminėtinos LVAT administracinės bylos, susijusios su politinio pasitikėjimo pareigūnų atleidimu ar tarnybinių nuobaudų skyrimo procedūromis. Pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 30 d. administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-837/2010 pripažinus, jog politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo atleidimą iš pareigų nepasibaigus jo paskyrimo į pareigas terminui lemia politinė politikų valia, t. y. šioje srityje egzistuoja **plati diskrecijos laisvė**, konstatuojama, jog administracinis teismas, nagrinėdamas ginčą dėl politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo atleidimo iš pareigų jam praradus į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios valstybės ar savivaldybės institucijos pasitikėjimą, vadovaudamasis ABTĮ 3 straipsnio 2 dalies nuostatomis, turi nustatyti tik tai, ar sprendžiant atleidimo klausimą, buvo laikomasi teisės aktų nustatytų **esminių procedūrų ir taisyklių**, ar **nebuvo viršyta įstatymų nustatyta kompetencija**.

tiesiogiai. Be to, turėtų būti įvertinamas ir vienodos teismų praktikos formavimo klausimas – šiandien realiai naikinant administracinį aktą dėl pažeistų administracinės diskrecijos ribų nurodomi skirtingi skundžiamų aktų panaikinimo pagrindai, nes kitokios galimybės teismui nėra numatytos.

Manytina, kad šios priežastys pagrindžia būtinybę Administracinių bylų teisenos įstatyme (o ateityje – galimai kitame administracinį procesą reglamentuosiančiame kodifikuotame įstatyme, pvz. Administracinio proceso kodekse) atskirai įtvirtinti teismo galimybę panaikinti skundžiamą administracinį aktą tuo pagrindu, jog minėtasis aktas pripažintas neteisėtu, nes jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija. Atitinkamai svarstyтина galimybė šiuo metu (nors ir ne baigtinį) skundžiamų aktų panaikinimo pagrindų sąrašą numatanti Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnį, tiksliau šio 1 dalį pakeisti papildant ją 4 punktu, įtvirtinančiu, jog skundžiamas aktas (ar jo dalis) turi būti panaikintas *<...> jeigu jis yra neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija*. Atitinkamai, ABTĮ 89 straipsnio 1 dalį siūlytina išdėstyti taip:

„89 straipsnis. Skundžiamų aktų panaikinimo pagrindai

1. Skundžiamas aktas (ar jo dalis) turi būti panaikintas, jeigu jis yra:

- 1) neteisėtas iš esmės, t. y. savo turiniu prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams;
- 2) neteisėtas dėl to, kad jį priėmė nekompetentingas administravimo subjektas;
- 3) neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą.
- 4) neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija.“

Pripažinus administracinės diskrecijos teismo vertinimo svarbą, taip pat reikia atsakyti ir į klausimą, kokį sprendimą turėtų būti įgaliotas priimti teismas, konstatavęs administracinės diskrecijos įgyvendinimo pažeidimo, piktnaudžiavimo diskrecinėmis galiomis faktą. Šiuo požiūriu esminis klausimas yra tai, ar teismui tokiais atvejais turėtų būti suteikiama vien teisė panaikinti neteisėtą sprendimą, ar turėtų būti numatoma ir galimybė įpareigoti viešojo administravimo subjektą priimti kitą sprendimą (sprendžiant savarankiškai ar laikantis teismo nustatytos pozicijos), ar net galimybė pačiam teismui neteisėtą sprendimą pakeisti.

Kitų Europos valstybių patirtis šiuo klausimu yra įvairi. Pavyzdžiui, Suomijoje administracinis teismas visais atvejais turi teisę panaikinti skundžiamą administracinį aktą, jei konstatuojama, kad jis buvo priimtas pažeidžiant administracinės diskrecijos ribas⁷⁷⁸. Tai, ar administracinis aktas gali būti keičiamas paties teismo, priklauso nuo ginčo pobūdžio ir viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties. Dažniausiai keičiami viešojo administravimo subjekto priimti sprendimai yra leidimai aplinkos apsaugos, vandens ir žemės valdymo srityse. Antra vertus, siekiant užtikrinti savivaldybių institucijų veiklos laisvę ir savarankiškumą, teismui nėra suteikiama teisė pačiam koreguoti savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų.

Kiek kitokia Vokietijos Federacinės Respublikos praktika. Pagal Vokietijos Administracinių teismų įstatymą (*Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO))⁷⁷⁹, tais atvejais, kada palankaus asmeniui administracinio akto sprendimas pagal įstatymą yra paliktas viešojo administravimo institucijos nuožiūrai, o ši, įgyvendindama savo diskrecijos teisę, padaro klaidų, tai nustatęs administracinis teismas gali savo sprendimu įpareigoti ją iš naujo priimti sprendimą (113 paragrafas). Toks įpareigojimas yra privalomas. Be to,

⁷⁷⁸ Suomijos Respublikos Administracinio proceso aktas (*Administrative Procedure Act*) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>>.

⁷⁷⁹ Vokietijos Federacinės Respublikos Administracinių teismų įstatymas (*Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO)) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vwgo/inhalt.html>>.

privaloma atsižvelgti ir į teismo sprendime nurodytus teisinius naujo sprendimo priėmimo motyvus. Nors nurodymas priimti *konkretų* administracinį aktą yra griežtai draudžiamas, tai, kad teismas įpareigoja viešojo administravimo subjektą iš naujo nagrinėti klausimą ir priimti naują sprendimą, laikoma ne viešojo administravimo institucijos diskrecijos teisės pažeidimu, o tiesiog norminių administracinės diskrecijos ribų nustatymu.

Atlikta analizė leidžia teigti, kad Lietuvos teismų praktika taip pat laikosi Vokietijos teismų formuojamos pozicijos. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 9 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1097/2010 buvo nutarta panaikinti atsakovo Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Vilniaus skyriaus direktoriaus sprendimą „Dėl A. P. nelaimingo atsitikimo darbe“ ir trečiojo suinteresuoto asmens Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sprendimą „Dėl nelaimingo atsitikimo“ *ir įpareigoti Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos Vilniaus skyrių išspręsti klausimą iš naujo*. Byloje pažymima, kad „teismas nėra viešojo administravimo subjektas, kuriam suteikta teisė pripažinti nelaimingą atsitikimą darbe draudiminiu.“ Kitoje LVAT administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010⁷⁸⁰ teismas vėlgi nusprendė panaikinti Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sprendimą „Dėl papildomos apsaugos Lietuvos Respublikoje ir leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje panaikinimo Rusijos Federacijos piliečiui M. T.“ *bei įpareigoti jį iš naujo išspręsti klausimą dėl papildomos apsaugos ir laikino leidimo gyventi Lietuvos Respublikoje suteikimo pareiškėjui M. T.* Administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-580/2010 LVAT teisėjų kolegija, vėlgi panaikinusi ginčytą aktą dėl nustatytų procedūrinių pažeidimų, nurodė, jog „apeliacinės instancijos teismas negali įpareigoti atsakovo priimti sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo, kadangi pagal suteiktą kompetenciją administravimo subjektai privalo iš esmės išnagrinėti klausimą

⁷⁸⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/10.

dėl pareiškėjos teisės į nuosavybę ir priimti įstatymo reikalavimus atitinkančius sprendimus, o tik po to jie gali būti skundžiami teismui ir remiantis ABTĮ 5 straipsnio nuostatomis sprendimo teisėtumas gali būti ištirtas teismo. Todėl pareiškėjos reikalavimas įpareigoti atsakovą atkurti nuosavybės teises atmestinas.“ Administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-925/2009 teisėjų kolegija nurodė, kad „pareiškėjas skundu taip pat prašė teismą įpareigoti atsakovą VĮ Registrų centro Klaipėdos filialą įrašyti nekilnojamųjų daiktų duomenis į nekilnojamojo turto kadastrą ir įregistruoti nekilnojamuosius daiktus bei jo nuosavybės teisę į šiuos daiktus nekilnojamojo turto registre. Tačiau tokie reikalavimai negali būti tenkinami, net ir panaikinus skundžiamus administracinius aktus. Visų pirma, tokių reikalavimų patenkinimas iš esmės reikštų, kad administracinis teismas priimtų sprendimą, kurį pagal teisės aktų reikalavimus yra kompetentingas priimti VĮ Registrų centro Klaipėdos filialas. Tuo būtų pažeistas konstitucinis valdžių padalijimo principas. Be to, skundžiamo akto panaikinimas reiškia, jog konkrečiu atveju atkuriamą buvusį iki ginčijamo akto priėmimo padėtis (ABTĮ 92 straipsnis). Todėl skundžiamų administracinių sprendimų panaikinimas reiškia, jog atsakovas VĮ Registrų centro Klaipėdos filialas privalės pareiškėjo prašymą nagrinėti iš naujo. Todėl pirmosios instancijos teismo sprendimo dalis, kuria buvo atmesti pareiškėjo reikalavimai įpareigoti atsakovą VĮ Registrų centro Klaipėdos filialą atlikti jo kompetencijai priskirtus veiksmus, paliekama nepakeista“⁷⁸¹.

Be kita ko, LVAT taip pat nevengia ir griežčiau pasisakyti dėl viešojo administravimo subjekto diskrecijos, tai yra ne tik įpareigoti dar kartą išspręsti atitinkamus klausimus, bet ir nustatyti konkretų terminą tai atlikti, pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A¹⁸⁰-858/2006 buvo nutarta „įpareigoti Vilniaus apskrities viršininko administraciją per tris mėnesius nuo šios nutarties gavimo dienos, išspręsti klausimą dėl nuosavybės teisių

⁷⁸¹ Analogiškai procesiniai sprendimai priimti ir kitose LVAT bylose, pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-947/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-370/2010.

atkūrimo <...> ir priimti sprendimą.“ Šiuo klausimu aktuali ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1633/2010, kurioje nors ir buvo paliktas galioti ginčijamas atsakovės Vilniaus apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos pavedimas tikrinti, bet atsakovė buvo įpareigota per du mėnesius nuo šios nutarties įsiteisėjimo užbaigti uždarnosios akcinės bendrovės „Lidiva“ pakartotinį mokestinį patikrinimą. Šis procesinis sprendimas priimtas įvertinus tai, jog, atliekant mokestinį patikrinimą mokesčių administratoriaus buveinėje, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 119 straipsnio 6 dalis mokesčių administratoriui suteikia diskrecijos teisę pasirinkti mokestinio patikrinimo trukmę, atsižvelgiant į imperatyvaus pobūdžio sąlygą – būtinybę užtikrinti, kad mokestinis patikrinimas būtų atliktas per objektyviai įmanomą kuo trumpesnę laikotarpį. Tokia sąlyga iš esmės reiškia, kad mokesčių administratoriaus teisė pasirinkti, ar pratęsti mokestinio patikrinimo trukmę *nėra absoliuti*, bet privalo būti realizuojama atsižvelgiant į tokio patikrinimo trukmę sąlygojančius objektyvius faktorius, t. y. objektyvią būtinybę (objektyvias priežastis) atlikti tam tikrus patikrinimo veiksmus (pvz., išreikalauti papildomus dokumentus, informaciją ir pan.). Teisinėje valstybėje negali susiklostyti tokia situacija, kai mokestinis patikrinimas trunka neribotą laiką be pateisinamų priežasčių mokesčių administratoriui nevykdant tiesiogiai mokesčių įstatymais jam priskirtų funkcijų. Mokesčių administratoriui nesiimant jo kompetencijoje esančių veiksmų, yra *neproporcingai pažeidžiami* mokesčio mokėtojo teisėti lūkesčiai, kad mokestinis patikrinimas bus atliktas per objektyviai įmanomą trumpiausią laiką. Atsižvelgiant į Mokesčių administravimo įstatyme įtvirtintas mokesčių administratoriaus teises, net ir tuo atveju, kai mokesčių mokėtojas nevykdo savo pareigos bendradarbiauti su mokesčių administratoriumi mokestinio patikrinimo metu, mokesčių administratorius negali būti pasyvus, jis nėra atleidžiamas nei nuo mokesčių administravimo įstatyme jam numatytos mokesčių apskaičiavimo, deklaravimo ir sumokėjimo kontrolės funkcijos, nei nuo pareigos ginti teisėtus valstybės interesus. Tik

aktyvūs mokesčių administratoriaus veiksmai gali užtikrinti mokestinio patikrinimo atlikimą per objektyviai įmanomą trumpiausią laiką bei garantuoti mokesčio mokėtojo teises.

Taigi apibendrinant pažymėtina, kad Lietuvos teismai, pripažindami, jog jie nėra viešojo administravimo subjektai, kompetentingi priimti atitinkamus sprendimus ir kartu užtikrinti konstitucinio valdžių principo realų įgyvendinimą, patys nėra linkę priimti pareiškėjų ginčijamus aktus pakeičiančius sprendimus, tai yra skverbtis į atitinkamo viešojo administravimo subjekto kompetenciją, o yra linkę įpareigoti viešojo administravimo subjektą atitinkamą klausimą svarstyti iš naujo ir priimti naują sprendimą, išimtiniais atvejais netgi nustatydami konkretų terminą atitinkamam sprendimui priimti, o tai, autorės nuomone, atsižvelgiant į tokio pobūdžio nurodymų išimtinumą, aktyvaus teismo administraciniame procese, *inter alia*, konstitucinės pareigos vykdyti teisingumą ir valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms pareigos bei valdžių padalijimo principo balansą, vertintina teigiamai.

Apibendrinant pasakytina, kad teisminė administracinės diskrecijos priežiūra nacionaliniuose teismuose šiuo metu nėra aiškiai apibrėžta bei visiškai nuosekli. Manytina, jog ji yra nepagrįstai ribojama nepakankam šio klausimo teisinio reguliavimo: pirma, nacionalinėje teisėje nėra įtvirtinti administracinės diskrecijos įgyvendinimo kriterijai; antra, tiesiogiai nenumatyta teismo galimybė skundžiamą aktą panaikinti nustačius, jog jis priimtas viešojo administravimo subjektui pažeidus jam suteiktas diskrecines galias. Tai lemia, jog teismas, pripažindamas negaliojančiu administracinį aktą dėl jį priimant pažeistų administracinės diskrecijos ribų, ieško papildomų (skirtingų) skundžiamo akto panaikinimo pagrindų. Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnyje turėtų būti atskirai įtvirtinta teismo galimybė panaikinti skundžiamą administracinį aktą tuo pagrindu, jog minėtasis aktas pripažintas neteisėtu, kada jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo

netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija. Tai užtikrintų platesnes galimybes panaikinti diskrecinius administracinius aktus priimtus, *inter alia*, pažeidus proporcingumo principą.

Administracinių aktų (sprendimų), priimtų įgyvendinant administracinę diskreciją, teisėtumo vertinimas (jų atitikties proporcingumo principui aspektu) turėtų prasidėti nuo minėtų aktų (sprendimų) priėmusiam administravimo subjektui suteiktos diskrecijos apimties nustatymo (įvertinimo). Ši pirminė teismo išvada apie administravimo subjekto diskrecijos apimtį turėtų lemti teisminės diskrecinių aktų (sprendimų) kontrolės apimtį (intensyvumą ir griežtumą) ir konkrečių kontrolės kriterijų taikymą. Esant plačiai viešojo administravimo diskrecijai taikytinas *akivaizdaus netinkamumo* kriterijus, o esant siauresnei diskrecijos laisvei – *būtinumo* ir *švelniausios alternatyvos* kriterijai. Teismų praktikoje taip pat turėtų būti nuosekliai vystoma taisyklė, vadovaujantis kuria, pareiga įrodyti įgyvendinant administracinę diskreciją priimto sprendimo teisėtumą, *inter alia*, jo proporcingumą, visais atvejais turėtų tekti ginčijamą administracinį aktą priėmusiam viešojo administravimo subjektui.

IŠVADOS

1. Proporcingumo principas yra unikalus daugiabriaunis Vakarų teisinės minties rezultatas, kuris atitinkamų turinio aspektų įžvalgų dalimi kildintinas iš kontinentinės ir anglosaksų teisės tradicijų nulemtos akademinės ir oficialios teisminės doktrinos, ypač susijusios su administracinės (viešosios tvarkos) teisės sistemai tradiciškai priskiriamo teisinio reglamentavimo jurisprudenciniu išplėtojimu, radusiu atgarsį teisės aktų leidyboje. Šis principas Lietuvos Respublikos teisės sistemoje fundamentaliąją reikšmę (kuriant ir stiprinant teisinę valstybę tiek nacionaliniu, tiek viršnacionaliniu lygmeniu) įgijo keturiuose lygmenyse: (a) kaip konstitucinis principas, esantis Konstitucinio Teismo doktrinos dalimi ir jo atliekamos patikros instrumentu; (b) kaip ordinarinės teisės aiškinimo ir taikymo principas, įtvirtintas Viešojo administravimo įstatyme, Civiliniame kodekse ir kituose įstatymuose, taip pat bendrosios kompetencijos ir administracinių teismų jurisprudencijoje; (c) kaip tam tikrą taikymo primatą normų kolizijų atvejais turinčios Europos Sąjungos teisės, esančios Lietuvos teisės sistemos konstituciškai ypatinga dalimi, principas; (d) kaip analogišką primatą turinčios Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, taip pat esančios Lietuvos teisės sistemos konstituciškai ypatinga dalimi, taikymo principas.
2. Europos Sąjungos administracinėje teisėje proporcingumo principo reikšmė vystėsi nuosekliai: nuo antrinės teisės (šakinio) principo, taikomo Europos Sąjungos ekonominių laisvių apsaugai užtikrinti, iki pirminėje teisėje eksplicitiškai ir implicitiškai įtvirtinto ir teisminėje praktikoje išplėto bendojo teisės principo (kartu – vieno pagrindinių, centrinio administracinės teisės principo), taikomo visose Europos Sąjungos teisės srityse, *inter alia*, žmogaus teisių apsaugos srityje. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, o kartu ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijai, proporcingumo principas įgavo naują esminį aspektą: šis principas sietinas su pagrindinių žmogaus teisių

apsauga, tapusia tokio lygmens (svorio) interesu, kuris, esant minėtoje Chartijoje įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių bei pirminėje Europos Sąjungos teisėje įtvirtintų pagrindinių (ekonominių) laisvių kolizijai, kuri sprendžiama būtent proporcingumo principo pagrindu, gali pateisinti Europos Sąjungos teisės nustatytų pareigų, net ir susijusių su Europos Sąjungoje garantuojamų pagrindinių (ekonominių) laisvių įgyvendinimu, nevykdymą bei iš šių laisvių kylančių teisių apribojimą.

3. Proporcingumo principas Europos administracinėje teisėje grindžiamas proporcingumo *latu sensu* samprata, kurią sudarantys trys elementai – tinkamumas, būtinumas, proporcingumas *stricto sensu* – išlieka tie patys ir kuriant, ir taikant, ir aiškinant teisę, tačiau šių kriterijų skaičius ir reikšmė, o kartu ir atliekamos proporcingumo patikros apimtis, skiriasi, priklausomai nuo administracinių teisinių santykių srities, aktą (sprendimą) priėmusio ar veiksmus atlikusio subjekto, šiam subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties, ribojamos teisės ar intereso reikšmingumo, ribojimu siekiamos apsaugoti teisės ar teisinio intereso svarbos.
4. Lietuvos Respublikos administracinėje teisėje proporcingumo principo formalų įtvirtinimą, doktrininį aiškinimą ir taikymą lemia ne tiek nacionalinės ordinarinės teisės raida įstatyminiu ir teisiniu lygmeniu, kiek Lietuvos Konstitucinio Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir ypač Europos Sąjungos Teisingumo Teismo oficiali doktrina. Lietuvos Respublikos administracinių teismų vykdoma administracinių aktų (sprendimų) teisėtumo kontrolė proporcingumo aspektu yra siauresnės apimties bei užtikrina žemesnio lygmens teisių ir laisvių apsaugą, nei analogiška kontrolė, vykdoma Europos Sąjungos teisminių institucijų ar Europos Žmogaus Teisių Teismo. Vadovaujantis atlikta 1999–2011 metų administracinių teismų jurisprudencijos analize, darytinos išvados, jog: (a) teismų vykdoma proporcingumo patikros apimtis priklauso nuo neįvardijamų subjektyvių, o ne nuo aiškių objektyvių kriterijų (t.y. administracinių teisinių santykių srities,

administracinį aktą (sprendimą) priėmusiam subjektui suteiktos administracinės diskrecijos apimties, sveriamų teisių ar teisinių interesų reikšmės); (b) skirtingai nei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje, kurioje proporcingumo principo pažeidimo nustatymas *per se* laikomas pakankamu akto (sprendimo) neteisėtumui konstatuoti, nacionalinių teismų praktikoje proporcingumo principas (kaip ir kiti bendrieji principai) vis dar dažnai taikomas tik kaip papildomas argumentas, kuriuo teismas naudojasi, siekdamas paneigti pernelyg formalų pozityviosios teisės nuostatų taikymą arba pasirinkdamas taikytiną įstatymo normą.

5. Siekiant didesnio vykdomos administracinių sankcijų proporcingumo kontrolės efektyvumo, už ją Lietuvos Respublikoje atsakingi administracines sankcijas individualiu atveju taikantys subjektai turėtų ne tik taikyti *lato sensu* proporcingą sankciją, bet ir kilus abejonėms dėl jos atitikties Europos Sąjungos teisei, tarptautiniams bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintiems žmogaus teisių ir laisvių apsaugos standartams, kvestionuoti administracinę sankciją įtvirtinančios normos dispozicijos proporcingumą. Tokia praktika užtikrintų geresnę žmogaus teisių apsaugą bei išplėtų administracinių teismų galias vertinant viešosios valdžios aktų (sprendimų) teisėtumą.
6. Lietuvos Respublikos administracinė justicija, taikant ir aiškinant teisę proporcingumo principo aspektu, vis dar yra kintanti. Siekiant veiksmingos administracinės justicijos, ji, *inter alia*, turi atitikti šiuos imperatyvus: a) administracinių aktų (sprendimų), priimtų įgyvendinant administracinę diskreciją, teisėtumo vertinimas (jų atitikties proporcingumo principui aspektu) *turėtų prasidėti* nuo minėto akto (sprendimo) priėmusiam administravimo subjektui suteiktos diskrecijos apimties nustatymo (įvertinimo). Ši pirminė teismo išvada apie administravimo subjekto diskrecijos apimtį turėtų lemti teisminės diskrecinių aktų (sprendimų)

kontrolės apimtį (intensyvumą ir griežtumą) ir konkrečių kontrolės kriterijų taikymą: esant plačiai viešojo administravimo diskrecijai taikytinas *akivaizdaus netinkamumo* kriterijus, o esant siauresnei diskrecijos laisvei – *būtinumo* ir *švelniausios alternatyvos* kriterijai; b) teismų galimybės (ir konkrečių aplinkybių kontekste atsiskleidžiančios būtinybės) kvestionuoti atitinkamos diskrecijos nulemtus (inspiruotus) administracinius aktus (sprendimus) ir prireikus juos panaikinti turėtų būti aiškiai siejama su išsamiai atskleidžiamomis ir pagrindžiamomis teismo galiomis tam tikrose situacijose iš esmės vertinti netgi administracinės diskrecijos įgyvendinimo būdą ar apimtį pagal tinkamumo ir teisėtumo patikros testą. Tokių sąsajų išryškinimas ir jų kontekste atliekamas argumentavimas sudarytų prielaidas stiprinti ir palaipsniui didinti administracinės justicijos vykdomos teisminės kontrolės „reiklumą“ (efektyvumą) proporcingumo principo laikymosi kontekste bei užtikrinti vienodos patikros taikant proporcingumo principą metodologiją.

7. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymą siūlytina papildyti nuostata, įtvirtinančia teismo galimybę skundžiamą administracinį aktą (ar jo dalį) panaikinti kaip neteisėtą vien tuo pagrindu, jog jį priimant buvo pažeistos viešojo administravimo subjektui suteiktos administracinės diskrecijos ribos ar kitu būdu buvo netinkamai įgyvendinta administracinė diskrecija.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

NORMINĖ LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos įstatymai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-104.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 111-4123.
3. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Vyriausybės Žinios*, 1985, Nr. 1-1.
4. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 37055-1518.
5. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso papildymo 30-1 straipsniu ir 298 straipsnio papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2906.
6. Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 44-1073; *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 47-1548.
7. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3017.
8. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3017.
9. Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2004, Nr. 69-2382.
10. Lietuvos Respublikos farmacijos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 78-3056.
11. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“. *Valstybės Žinios*, 1998, Nr. 65 -1877.
12. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 115-3236.

13. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1999, Nr. 30-856.
14. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.
15. Lietuvos Respublikos policijos veiklos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2000, Nr. 90-2777; 2000, Nr. 101.
16. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 2, 88 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 120-4430.
17. Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1996, Nr. 11-281; 2003, Nr. 117-5317.
18. Lietuvos Respublikos vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 42-1927.
19. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr.10-236. Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatyme. *Valstybės Žinios*, 1998, Nr. 56-1548; 2002, Nr. 75-3215.
20. Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2000, Nr. 30-827; 2005, Nr. 18-572. Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 2000, Nr. 92-2848.
21. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.
22. Lietuvos Respublikos vartotojų teisių apsaugos įstatymas. *Valstybės Žinios*, 1994, Nr. 94-1833; 2007, Nr. 12-488.
23. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.
24. Lietuvos Respublikos viešojo saugumo tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 102-3935.

25. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049; Valstybės Žinios, 2000, Nr. 91-2832; Valstybės Žinios, 2008, Nr. 113-4290.

Pojstatyminiai teisės aktai

26. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2003 m. balandžio 8 d. įsakymas Nr. 3-241 „Dėl Techninių reikalavimų naudojamoms kelių transporto priemonėms“. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 43-1991.
27. Vyriausybės 2002 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. 1950 „Dėl Kelių eismo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės Žinios*, 2003, Nr. 7-263; 2008, Nr. 88-3530.
28. Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos 2008 m. liepos 29 d. įsakymas Nr. 2B-290 „Dėl Techninių motorinių transporto priemonių ir jų priekabų reikalavimų“. *Valstybės Žinios*, 2008, Nr. 88-3550.

Tarptautinės sutartys ir tarptautiniai dokumentai

29. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (priimta 1950 m. lapkričio 4 d., įsigaliojo 1953 m. rugsėjo 3 d.). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 40-987.

Europos Sąjungos teisės aktai

30. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį (priimta 2007 m. gruodžio 13 d., įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d.). [2007] OL, C 306.
31. Europos Bendrijų steigimo sutartis. Suvestinė redakcija. [1997] OL, C 340.
32. Europos Sąjungos sutartis. Suvestinė redakcija. [1997] OL, C 340.

33. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83.
34. Europos Komisijos 2001 m. spalio 30 d. direktyva 2001/92/EB, derinanti su technikos pažanga Tarybos direktyvą 92/22/EEB dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų apsauginių stiklų bei stiklinimo medžiagų ir Tarybos direktyvą 70/156/EEB dėl motorinių transporto priemonių ir jų priekabų tipo patvirtinimo. [2001] OL, L 291.
35. Europos Tarybos 1992 m. vasario 25 d. direktyva 92/12/EEB dėl bendros tvarkos, susijusios su akcizais apmokestinamais produktais ir jų laikymu, judėjimu ir kontrole. OL L 76 , 23.3.1992, p. 1.
36. Šeštoji Europos Tarybos 1977 m. gegužės 17 d. direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas. OL L 145 , 13/06/1977 p. 0001–0040.
37. Europos Tarybos 2006 m. lapkričio 28 d. direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20100811:LT:PDF>>.
38. Europos Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos, panaikinti Direktyvą 92/12/EEB [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008L0118:20100227:LT:PDF>>.
39. Europos Tarybos 1990 m. liepos 23 d. direktyva dėl bendrosios mokesčių sistemos, taikomos įvairių valstybių narių patronuojančioms ir dukterinėms bendrovėms [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1990L0175:20100227:LT:PDF>>.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1990L0435:20070101:LT:PDF>.

40. Europos Tarybos 2009 m. spalio 19 d. direktyva 2009/133/EB dėl bendros mokesčių sistemos, taikomos įvairių valstybių narių įmonių jungimui, skaidymui, daliniam skaidymui, turto perleidimui bei keitimuisi akcijomis, ir SE arba SCE registruotos buveinės perkėlimui iš vienos valstybės narės į kitą [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:310:0034:0046:LT:PDF>>.
41. Europos Tarybos 2003 m. birželio 3 d. direktyva 2003/49/EB dėl bendros apmokestinimo sistemos, taikomos palūkanų ir autorinių atlyginimų mokėjimams tarp skirtingų valstybių narių asocijuotų bendrovių [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 25 d.]. Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0049:20070101:LT:PDF>>.
42. Europos Tarybos 1992 m. gegužės 21 d. direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos, OL L 206, p. 1.
43. Europos Tarybos 1979 m. balandžio 2 d. direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos, OL L 103, p. 1.
44. Europos Komisijos 1969 m. gruodžio 22 d. direktyva 70/50/EEB, OL L 13/29, 1970.
45. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C 83.
46. Romos sutartys [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.]. Internetinė prieiga: www.eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>.

47. Europos Parlamento 2008 m. rugsėjo 4 d. rezoliucija dėl 2004–2010 m. Europos aplinkos ir sveikatos veiksmų plano laikotarpio vidurio ataskaitos (2007/2252(INI)).
48. Europos Parlamento ir Tarybos 1999 m. gegužės 25 d. direktyva 1999/44/EB dėl vartojimo prekių pardavimo ir susijusių garantijų tam tikrų aspektų. OL L 171, 1999.
49. Generalinio advokato išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe prieš Reino krašto-Pfalco žemę*, ECR 2005 I-02753.

Tarptautinių organizacijų organų priimti praktinio taikymo dokumentai

50. Jungtinių Tautų Bendroji klimato kaitos konvencija (Framework Convention on Climate Change), priimta 1992 m. gegužės 9 d., įsigaliojusi 1994 m. kovo 21 dieną, Lietuvos Respublikos ratifikuota 1995 m. vasario 23 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. I-812, Valstybės žinios, 1995, Nr. 23.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

Lietuvių kalba

51. ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2008.
52. ANDRUŠKEVIČIUS A. Administracinė teisė: interesų veiksnys įstatymų leidyboje: *Teisė*, 2010, Nr. 74, p. 23–45.
53. ANDRUŠKEVIČIUS A. *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004.
54. ANDRUŠKEVIČIUS A., PAŠKEVIČIENĖ L. *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.

55. ARISTOTELIS. *Nikomacho etika*. V knyga. *Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1990.
56. BAKAVECKAS A., et al. *Lietuvos administracinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
57. BAUBLYS L. *Antikinė teisingumo samprata ir jos įtaka vakarų teisės tradicijai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
58. BAUBLYS L. Aristotelio teisingumo distinkcija šiuolaikiniame teisiniame diskurse: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 8 (86), p. 84–88.
59. BAUBLYS L., et al. *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Leidykla MES, 2010.
60. BILAK D. *Administracinė justicija Lietuvoje. Vertinimas*. (Jungtinių Tautų vystymo programa). Vilnius, 2003.
61. BIRMONTIENĖ T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
62. DANĖLIENĖ I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje: *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110–128.
63. DANĖLIENĖ I. Europos teisės įtaka proporcingumo principo vystymuisi Lietuvos viešojoje teisėje (2 dalies 6 skyrius). *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010. p. 244–273.
64. DEVIATNIKOVAITĖ I. *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia, 2009.
65. DWORKIN R. *Rimtas požiūris į teises*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos biblioteka, 2004.
66. GUMBIS J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris: *Teisė*, 2004, Nr. 52.
67. HART H. L. A. *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai, 1996.
68. KALAŠNYKAS R., DEVIATNIKOVAITĖ I. Kai kurių bendrųjų Europos Sąjungos teisės principų taikymo ypatumai administruojant viešąjį saugumą: *Jurisprudencija*, 2007, Nr. 4 (94), p. 44–53.

69. KARGAUDIENĖ A. Proporcingumo principas administracinėje teisėje (taikymo praktika Lietuvos teismuose): *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 78 (70), p. 29–38.
70. KŪRIS E. Konstitucijos aiškinimas, konstitucinės teisės šaltiniai ir besikeičianti konstitucinės teisės paradigma: *Teisės problemos*, 2003, Nr. 3(41), p. 8–32.
71. KŪRIS E. Konstitucinė teisė kaip jurisprudencinė teisė: Konstitucinė justicija ir konstitucinės teisės paradigmos transformacija Lietuvoje. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga. Vilnius, 2008.
72. KŪRIS E. Konstitucinės justicijos proceso teisės klausimu: *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 7–27.
73. KŪRIS E. Koordinaciniai ir determinaciniai konstituciniai principai (I): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 26 (18), p. 30–55.
74. KŪRIS E. Konstitucinių principų plėtojimas konstitucinėje jurisprudencijoje: *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir Lenkijos Respublikos Konstitucinio Tribunolo konferencijos medžiaga*, Vilnius, 2002, p. 8–132.
75. KŪRIS E. Konstituciniai principai ir konstitucijos tekstas (2): *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 24(16), p. 57–70.
76. KŪRIS E. Konstitucijos dvasia: *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 30(22), p. 16–31.
77. LASTAUSKIENĖ G. Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika: *Teisės problemos*, 2005, Nr. 1 (47), p. 8.
78. LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija: *Justitia*, 2004, Nr. 2, p. 51–60.
79. LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 5 (83), p. 65–72.
80. MARCIJONAS A., SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: VĮ teisinės informacijos centras, 2003.

81. MEDELIENĖ A., SUDAVIČIUS B. Finansų ir mokesčių teisė kaip mokslinio tyrimo objektas. Būklė ir perspektyvos: *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 104–118.
82. MEDELIENĖ A., SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras, 2011.
83. MONKEVIČIUS E. ir kt. *Aplinkosaugos teisė*. Vilnius: Justitia, 2011.
84. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.
85. PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J. Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos. *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010. p. 228–243.
86. PRANEVIČIENĖ B. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje*. Vilnius: Lietuvos Teisės Universiteto Leidybos centras, 2003.
87. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ R. *Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
88. FRÖMERIS M. Administracinio teismo įstatymo projektas: *Židinys*, 1940, Nr. 1-6, p. 561–576.
89. SABINE G. H., THORSON T. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Pradai, 1995.
90. STALIORAITIS P. *Administracinė veikla pataisos įstaigose: Vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
91. ŠEDBARAS S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius: Justitia, 2005.
92. ŠEDBARAS S. *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje*. Vilnius: Justitia, 2006.
93. ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2005.
94. ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003.

95. ŠIRINSKIENĖ A. Atsargumo principo taikymo teisinės prielaidos aplinkos ir žmogaus sveikatos apsaugos srityse: *Jurisprudencija*, 2008, Nr. 12(114), p. 18–26.
96. ŠLAPKAUSKAS V. *Teisės sociologijos pagrindai: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2004.
97. URMONAS A., PRANEVIČIENĖ B. Administracinės diskrecijos esmė ir kontrolės galimybės: *Jurisprudencija*, 2002, Nr. 32(24), p. 54–64.
98. USHER J. *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
99. VAIČAITIS A. V. Teisingumo samprata ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *Konstitucinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2009, Nr. 3(15), p. 206–221.
100. VAIŠVILA A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
101. VALANČIUS V. (red.) *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai*. Vilnius: Justitia, 2004.
102. VALANČIUS V., KAVALNĖ S. *Europos Sąjungos teisės įgyvendinimas Lietuvos administracinėje teisėje*. Vilnius: Registrų centras, 2009.
103. VANSEVIČIUS S. *Valstybės ir teisės teorija: mokomoji priemonė*. Vilnius: Justitia, 2000.
104. ŽVAIGŽDINIENĖ I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius: Justitia, 2008.

Anglų kalba

105. BARAK A. *The Judge in a Democracy*. Princeton: PUP, 2006, p. 332.
106. BARNARD C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. New York, USA: Oxford University Press, 2007.

107. BERNITZ, U. NERGELIUS J. (Ed.) *General Principles of European Community Law*. The Hague, NL: Kluwer Law International, 2000.
108. CHRISTOFFERSEN J. *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
109. CLAYTON R., TOMLINSON H. *The Law of Human Rights*. Oxford, 2000.
110. COOPER P. J. *Public Law and Public Administration* (4th edition). Portland, Oregon: Wadsworth Pub Co, 2007.
111. CRAIG P. and DE BURCA G. *EU Law: Text, Cases and Materials*, 4th edition. OUP. New York, USA, 2008.
112. DE BURCA G. *General Principles of EC Law in a Process of Development* / red. Ulf Bernitz, Joakim Nergelius, Cecilia Cardner: Kluwer Law International, 2008.
113. DE BURCA G. *Subsidiarity and Proportionality as General Principles of Law In The General Principles of EC Law* (J. Nergelius and U. Bernitz, eds.). Kluwer Academic Publishing, 2000.
114. ELLIOTT M. The human rights act 1998 and the standart of substantive review: *The Cambridge Law Journal*, 2001, Nr. 60, p. 301–336.
115. EMILIOU N. *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. New York: Kluwer Law International, 1996.
116. GALLIGAN D. J. Discretionary Powers and the Principle of Legality: Council of Europe. 25th Colloquy of EU Law. *Administrative Discretion*. Strasbourg, 1995.
117. GROUSSOT X. *General Principles of Community Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 2006.
118. JACOBS F. G. *Recent Developements on the Principal of Proportionality in European Community Law*. ELLIS (ed) *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Hart Publishing, 1999.

119. JANS J. H. Proportionality Revisited: *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 3, 2000, p. 239–265.
120. JARVIS A. *The Application of EC Law by National Courts: The Free Movement of Goods*. Malcolm: Oxford University, Oxford, 1998.
121. KOMMERS D. P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Durham: *Duke University Press*, 1989.
122. KRAMER L. *European Environmental Law* (4th edition). London: Sweet & Maxwell, 2000.
123. KRAUT R. *Justice in the Nicomachean Ethics. Founders: Aristotle*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
124. LANGER J. Danish Bottles and Austrian Animal Transport: The Continuing Story of Free Movement, Environmental Protection and Proportionality: *Review of EC and International Environmental Law*, Nr. (9) 2, 2000, p. 188–192.
125. MACDONALD R. St. J., MATSCHER F. AND PETZOLD H. (Eds) *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht, Boston: Martinus Nijhoff, 1993.
126. MC BRIDE J. Proportionality and the Convention on Human Rights. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. E. Ellis). Oxford: Hart Publishing. 1999.
127. NOLTE G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective: *The Modern Law Review*, 1994, Nr. 2 (57), p. 191–205.
128. O'BOYLE H. and WABRICK. *Law of the European Convention on Human Rights*. Second Edition. New York, USA: OUP, 2009.
129. PANOMARIOVAS A., LOSIS E. Proportionality: from the Concept to the Procedure: *Jurisprudencija*, 2010, 2(120), p. 257–272.
130. SCHWARZE J. *European Administrative Law (Revised 1st edition)*. London: Sweet & Maxwell, 2006.
131. SEERDEN R., STORINK F. (eds) *Administrative Law*. Antwerpen, 2004.

132. SINGH M. P. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Heidelberg: Springer, 2001.
133. SCHØNBERG S. *Legitimate Expectations in Administrative Law*. New York: Oxford University Press, 2003.
134. THOMAS R. *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. Hart Publishing, 2000.
135. TRIDIMAS T. Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny. *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe* (ed. ELLIS E.). Oxford: Hart Publishing, 1999.
136. TRIDIMAS T. *The General Principles of EC Law*. New York: Oxford University Press Inc. 2004.
137. VEINLA H. Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law: *Juridica International*, IX/2004, p. 89–98.
138. WADE H. W. R., FORSTTH C. F. *Administrative Law*. New York, 2004.
139. WIDDERSHOVEN R. *European Administrative Law. Administrative Law*. Antwerpen, 2004.

Vokiečių kalba

140. ALEXY R. Grundrechte als subjektive Rechte und objektive Normen: *Der Staat*, 1990, Nr. 29, p. 66. 49–68
141. BÖCKENFÖRDE E.-W. *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*. Berlin: Duncker & Humblot, 1981.
142. RADBRUCH G. *Gesamtausgabe Band 3 Rechtsphilosophie III*. Heidelberg: C.F. Müller, 1990.
143. TIPKE K., LANG J. *Steuerrecht. 18. Völlig überarbeitete Auflage*. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 2005.

144. WEBER-GRELLET H. *Europäisches Steuerrecht*. München: Verlag C.H. Beck o HG, 2005.

Kita literatūra

145. ŠILEIKIS E. Administracinė teisė kaip konkretizuota Konstitucija. Respublikinės mokslinės konferencijos, vykusios 2002 m. balandžio 26 d., pranešimas.
146. ŠINDEIKIS A. Žodžio laisvė ir kitos konstitucinės vertybės: pusiausvyros nustatymo problemos. Disertacijos santrauka. [interaktyvus]. Mykolo Romerio universitetas, 2011 [žiūrėta: 2011 m. rugsėjo 4 d.]. Prieiga internete: < http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20110829_125503-11502/DS.005.1.02.ETD >.
147. BUNNIN N. and JIYUAN YU (red). *The Blackwell Dictionary of Western Philosophy* [interaktyvus]. Blackwell Publishing, 2004. [žiūrėta 2011 m. vasario 24 d.] Prieiga internete: <http://www.blackwellreference.com/public/book?id=g9781405106795_9781405106795>.
148. CICERO M. T. *Treatise on the Commonwealth [54 BC] in The Political Works of Marcus Tullius Cicero: Comprising his Treatise on the Commonwealth; and his Treatise on the Laws* [interaktyvus]. Translated from the original, with Dissertations and Notes in Two Volumes. By Francis Barham, Esq. (London: Edmund SpESTTigue, p. 1841–42). Vol. 1 [žiūrėta 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=546&layout=html>.
149. AUGUSTINE. *The City of God, 7 skyrius* [interaktyvus], [žiūrėta 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <<http://www.newadvent.org/fathers/120119.htm>>.

150. AQUINAS T. *Summa Theologica, Treatise on Law* [interaktyvus]. Chicago: Henry Regnery Co, 1965, p. 81–82. Klausimai 90–97, ypatingai 95/3, 96/1 [žiūrėta 2011 m. vasario 24 d.]. Prieiga internete: <<http://www.ccel.org/a/aquinas/summa/FS.html>>.
151. ENGLE E. A. *The History of the General Principle of Proportionality: An Overview* [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://ssrn.com/abstract=1431179>>.
152. GROTIUS H. *The Rights of War and Peace* [interaktyvus]. New York: M. Walter Dunne, 1901 [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://oll.libertyfund.org/title/553/90737>>.
153. *Digest of Justinian 43.16.3.9*, (WATSON A. ed., Univ. of Penn. Press 1985), p. 291. in ENGLE E., *Lex Naturalis, Ius Naturalis: Law as Positive Reasoning & Natural Rationality*, The Rlias Clark Group, Melbourne, 2010, p. 356.
154. *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (Grundgesetz, GG) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>>.
155. JARAŠIŪNAS E. *Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir konstitucinė justicija* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <www.etib.lt/site_files/Lietuvos%20narystei%205/Egidijus%20Jarasiunas.doc>.
156. GROTIUS H. *The Rights of War and Peace* [interaktyvus]. New York: M. Walter Dunne, 1901 [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Prieiga internete: <<http://oll.libertyfund.org/title/553/90737>>.
157. GALLIGAN D., MATCZAK M. *Strategies of Judicial Review (Exercising Judicial Discretion in Administrative Cases Involving Business Entities)* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Prieiga internete: <http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resource>.

- s/Strategies_of_Judicial_Review.pdf/\$FILE/Strategies_of_Judicial_Review.pdf>.
158. Valstybinės mokesčių inspekcijos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo komentaras [interaktyvus], 2004 [žiūrėta: 2011 m. kovo 21 d.]. Prieiga internete: <<http://www.infolex.lt/ta/12003?nr=1#X7e0fb72a730849988f16bb27ede85ab3>>.
159. [interaktyvus] [žiūrėta: 2010 m. spalio 20 d.]. Internetinė prieiga: <www.curia.europa.eu>.
160. Suomijos Respublikos Administracinio proceso aktas (*Administrative Procedure Act*) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>>.
161. Vokietijos Federacinės Respublikos Administracinių teismų įstatymas (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/vwgo/inhalt.html>>.
162. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (80) 2 „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ (Recommendation No. R (80) 2 Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 10 d.]. Prieiga internete: <[http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Recommendation\(80\)2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Recommendation(80)2.asp#TopOfPage)>.
163. Lazdijų teismo (Prašymo Nr. 1B-43/2009) klausimas dėl ATPK 130² straipsnio 2 dalyje numatytos sankcijos konstitucingumo [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 30 d.]. Prieiga internete: <http://www.lrkt.lt/Prasymai/43_2009.htm>.
164. JANS J. H. Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality [interaktyvus] 2008 [žiūrėta: 2011 m. vasario 20 d.].

- Internetinė prieiga:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105341>.
165. [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Prieiga internete:
<<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/derogation.htm>>.
166. Europos Komisijos 2000 m. vasario 2 d. Komunikatas dėl atsargumo principo (Communication from the Commission on the precautionary principle) (COM/2000/0001 final) [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 20 d.]. Internetinė prieiga:
<http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf>.
167. Directive 80/51/EEC of 20 December 1979 on the limitation of noise emissions from subsonic aircraft (OJ 1980 L 18), as amended by Council Directive 83/206/EEC of 21 April 1983 (OJ 1983 L 117).
168. European Environment Agency. Environment at the turn of the century: *Environmental assessment report*, No 2.

Informacinė literatūra

169. BENDORIENĖ A., et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma litera, 2001.
170. JOKANTAS K. *Lotynų-lietuvių kalbų žodynas*. Vilnius: Aidai, 1995.
171. KEINYS S., et al. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000.
172. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
173. VAITKEVIČIŪTĖ V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Žodynas, 2004.

PRAKTINĖ MEDŽIAGA

Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai

174. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1968 m. liepos 23 d. sprendimas byloje „*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*“ prieš Belgiją, pareiškimų Nr. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64;
175. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1970 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Delcourt v. Belgium*, pranešimo Nr. 2689/65.
176. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 5 d. sprendimas byloje *Handyside v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 5493/72.
177. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1976 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje *Handyside prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 5493/72.
178. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1978 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Klass ir kiti prieš Federacinę Vokietijos Respubliką*, pareiškimo Nr. 5029/71.
179. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Sunday Times v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 6538/74.
180. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. birželio 13 d. sprendimas byloje *Marckx v. Belgium*, pareiškimo Nr. 6833/74.
181. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1979 m. spalio 24 d. sprendimas byloje *Winterwerp v Netherlands*, pareiškimo Nr. 6301/73.
182. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1981 m. spalio 22 d. sprendimas byloje *Dudgeon v. The United Kingdom*, pranešimo Nr. 7525/76.
183. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. birželio 28 d. sprendimas byloje *Campbell and Fell v. United Kingdom*, pareiškimo Nr. 7819/77; 7878/77, ECHR 1984 8.
184. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. gruodžio 18 d. sprendimas byloje *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, pareiškimo Nr. 7151/75, 7152/75.

185. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1984 m. liepos 10 d. sprendimas byloje *Stewart v. United Kingdom*; pareiškimo Nr. 10044/82.
186. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1985 m. gegužės 28 d. sprendimas byloje *Ashingdane v. UK*, pareiškimo Nr. 8225/78.
187. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1985 m. kovo 25 d. sprendimas byloje *Dr. Sigurd Barthold prieš Federacinę Vokietijos Respubliką*, pareiškimo Nr. 10/1983/66/101.
188. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. liepos 8 d. sprendimas byloje *Lingens v. Austria*, pareiškimo Nr. 9815/82.
189. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. spalio 17 d. sprendimas byloje *Rees v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 9532/81.
190. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1986 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *James and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 8793/79.
191. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1987 m. kovo 2 d. sprendimas byloje *Mathieu-Mohrin ir Clerfayt prieš Belgiją*, pareiškimo Nr. 9267/81.
192. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1987 m. spalio 28 d. sprendimas byloje *Inze v. Austria*, pareiškimo Nr. 8695/79.
193. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Gaskin v. United Kingdom*, pareiškimo Nr. 10454/83.
194. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. gegužės 24 d. sprendimas byloje *Muller v. Switzerland*, pareiškimo Nr. 10737/84.
195. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1989 m. liepos 7 d. sprendimas byloje *Soering prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 14038/88.
196. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1989 m. liepos 7 d. sprendimas *Soering prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 14038/88 11 EHRR 439.
197. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1990 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje *Weber v Switzerland*, pareiškimo Nr. 11034/84.

198. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1991 m. sausio 26 d. sprendimas byloje *The Observer and The Guardian v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 13585/88.
199. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. kovo 25 d. sprendimas byloje *Campbell prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 13710/88.
200. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1992 m. kovo 26 d. sprendimas byloje *Beldjoudi v. France*, pareiškimo Nr. 12083/86.
201. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1993 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje *Kokkinakis v. Greece*, pareiškimo Nr. 14307/88.
202. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1993 m. vasario 25 d. sprendimas byloje *Cremieux prieš Prancūziją*, pareiškimo Nr. 11471/85.
203. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. gruodžio 9 d. sprendimas byloje *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria*, pareiškimo Nr. 15153/89.
204. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje *Fayed v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 17101/90.
205. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje *Hentrich prieš Prancūziją*, pareiškimo Nr. 13616/88.
206. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *Casado Coca v. Spain*, pareiškimo Nr. 15450/89.
207. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. vasario 22 d. sprendimas byloje *Raimondo v. Italy*, pranešimo Nr. 12954/87.
208. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. gegužės 5 d. sprendimas byloje *Air Canada v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18465/91.
209. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91.
210. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1995 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *McCann and others v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 18984/91.

211. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. lapkričio 25 d. sprendimas byloje *Grigoriades prieš Graikiją*, pareiškimo Nr. 24348/94.
212. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1997 m. rugsėjo 26 d. sprendimas byloje *Mehemi v France*, pareiškimo Nr. 25017/94.
213. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Incal v. Turkey*, pranešimo Nr. 22678/93.
214. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. rugpjūčio 25 d. sprendimą byloje *Hertel prieš Šveicariją*, pareiškimo Nr. 25181/94.
215. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. rugsėjo 2 d. sprendimas byloje *Ahmed ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 65/1997/849/1056.
216. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. sausio 30 d. sprendimas byloje *United Communist Party v Turkey*, pareiškimo Nr. 19392-92.
217. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. gegužės 20 d. sprendimas byloje *Rekvényi v. Hungary*, [GC], pranešimo Nr. 25390/94.
218. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. liepos 8 d. sprendimas *Süreker v. Turkey*, pareiškimo NR. 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV.
219. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *Smith and Grady v UK*, pareiškimų Nr. 33985/96, 33986/96.
220. Europos Žmogaus Teisių Teismo 1999 m. vasario 18 d. sprendimas byloje *Waite and Kennedy v. Germany* [DK], pranešimo Nr. 26083/94.
221. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2000 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, pareiškimo Nr. 37698/97.
222. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje *Fogarty v. the United Kingdom* [DK], pranešimo Nr. 37112/97.
223. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2001 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *Jerusalem v. Austria*, pareiškimo Nr. 26958/95, § 43, ECHR 2001-II.
224. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. gruodžio 12 d. sprendimas dėl priimtino bylosiškumo byloje *Kalogeropoulou and Others v. Greece and Germany*, pareiškimo Nr. 59021/00.

225. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. liepos 11 d. sprendimą byloje *Christine Goodwin v. the United Kingdom*, pareiškimo Nr. 28957/95.
226. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, pranešimo Nr. 39394/98.
227. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje *Refah Partisi (The Welfare Party) v. Turkey*, pareiškimo Nr. 41340/98; 41342/98; 41343/98.
228. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2003 m. vasario 13 d. sprendimas byloje *Odièvre v. France*, pareiškimo Nr. 42326/98.
229. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą*, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00.
230. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. vasario 17 d. sprendimas byloje *Gorzelik v Poland*, pareiškimo Nr. 44158/98.
231. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. gegužės 19 d. sprendimas byloje *Turhan v. Turkey*, pareiškimo Nr. 48176/99.
232. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. lapkričio 15 d. sprendimas byloje *J.A. Pye (Oxford) Ltd v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 44302/02.
233. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje *Kakoulli v. Turkey*, pareiškimo Nr. 38595/97.
234. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. liepos 6 d. sprendimas byloje *Nachova and Others v. Bulgaria*, pareiškimų Nr. 43577/98; 43579/98.
235. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. spalio 6 d. sprendimas byloje *Hirst v. The United Kingdom (no. 2)*, pareiškimo Nr. 74025/01.
236. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. kovo 16 d. sprendimas byloje *Ždanoka prieš Latviją [DK]*, pareiškimo Nr. 58278/00.
237. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. birželio 7 d. sprendimas byloje *Parti Nationaliste Basque-Organisation Régionale D’Iparralde v. France*, pareiškimo Nr. 71251/01.

238. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. gegužės 3 d. sprendimas *Bączkowski ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 1543/06.
239. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. gruodžio 4 d. sprendimas byloje *Dickson v. The United Kingdom*, pareiškimo Nr. 44362/04.
240. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. kovo 5 d. sprendimas byloje *Bączkowski ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 1543/06.
241. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. lapkričio 15 d. sprendimas byloje *Khamidov v Russia*, pareiškimo Nr. 72118/01.
242. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2007 m. sausio 23 d. sprendimas byloje *Almeida Azevedo v. Portugal*, pareiškimo Nr. 43924/02.
243. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Kulis v. Poland*, pareiškimo Nr. 15601/02.
244. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 8 d. sprendimas byloje *Jucys prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 5457/03.
245. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 15869/02.
246. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 1 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą [DK]*, pareiškimo Nr. 34932/04.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai, generalinių advokatų išvados

247. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1955 m. kovo 21 d. sprendimas byloje 6/54, *Netherlands v. ECSC High Authority*, ECR 1956 213, 236.
248. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1956 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje 8/55, *Fédération charbonnière de Belgique v. ECSC High Authority*, ECR 1956 292.
249. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1958 m. birželio 12 d. sprendimas byloje 15/57, *Hauts Fourneaux de Chasse v. High Authority*, ECR 1957-58 211.

250. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1960 m. liepos 15 d. sprendimas byloje 40/59, *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others / ECSC High Authority*, ECR 1960 423.
251. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1963 m. kovo 19 d. sprendimas byloje 18/63, *Schmitz v. EEC*, ECR 1964 85.
252. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1964 m. birželio 3 d. sprendimas byloje 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, ECR 1964 585.
253. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*, ECR 1970 1125.
254. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1973 m. spalio 24 d. sprendimas byloje 43/72, *Merkur v. Commision*, ECR 1973 1055.
255. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1974 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 8/74, *Dassonville*, ECR 1974 837.
256. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje 48/75, *Royer*, ECR 1976 497.
257. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje 33/76, *Rewe v. Landwirtschaftskammer fuer das Saarland*, ECR 1976 1989.
258. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. liepos 7 d. sprendimas byloje 118/75, *Watson and Belmann*, ECR 1976 1185.
259. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. sausio 22 d. sprendimas byloje 55/75, *Balkan Import Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin Pachhof*, ECR 1076 19.
260. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1977 m. liepos 5 d. sprendimas byloje C-114/76, *Bela-Muhle*, ECR 1977 1211.
261. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje 44/79, *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, ECR 1979 3727.

262. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 1 d. sprendimas byloje 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, ECR 1979 461.
263. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 20 d. sprendimas byloje 120/78, *Rewe Zentral (Cassis de Dijon) v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECR 1979 649.
264. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1979 m. vasario 21 d. sprendimas byloje 138/78, *Stölting v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR 1979 713.
265. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. kovo 18 d. sprendimas sujungtose bylose 154/78, 205/78, 206/78, 226/78–228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79, 85/79, *Valsabbia v. Commission*, ECR 1980 907.
266. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 10 d. sprendimas byloje 30/78, *Distillers Company v. Commission*, ECR 1980 2229.
267. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1980 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 157/79, *Regina v. Pieck*, ECR 1980 2171.
268. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1981 m. gruodžio 9 d. sprendimas byloje 193/80, *Komisija prieš Italiją*, ECR 1981 3019.
269. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1981 m. lapkričio 11 d. sprendimas byloje 203/80, *Criminal proceedings against Guerrino Casati*, ECR 1981 2595.
270. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1982 m. spalio 28 d. sprendimas byloje 52/81, *Faust v. Commission*, ECR 1982 3745.
271. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1983 m. spalio 4 d. sprendimas byloje 191/82, *Fediol v. Commission*, ECR 1983 2913, 2935-2936.
272. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1983 m. vasario 23 d. sprendimas byloje 66/82, *Fromançais SA v. FORMA*, ECR 1983 395.
273. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. birželio 6 d. sprendimas byloje 97/83, *Melkunie*, ECR 1984 2367.
274. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. liepos 12 d. sprendimas byloje 209/83, *Ferriera Valsabbia v Commission*, ECR 1984 3089.

275. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 7 d. sprendimas byloje 238/82, *Duphar and Others v Netherlands State*, ECR 1984 523.
276. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1985 m. liepos 11 d. sprendimas sujungtose bylose 60 ir 61/84, *Cinéthèque SA and Others v. Fédération nationale des cinémas français* ECR 1985 2618.
277. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1985 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 42/84, *Remia v. Commission*, ECR 1985 2545.
278. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. balandžio 23 d. sprendimas byloje 294/83, *Les Verts v. Parliament*, ECR 1986 1339.
279. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 18 d. sprendimas bylose 142/84 ir 156/84, *BAT/Reynolds v. Commission*, ECR 1987 4487.
280. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1986 m. sausio 28 d. sprendimas byloje 188/84, *Commission v. France*, ECR 1986 431.
281. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1987 m. kovo 11 d. sprendimas sujungtose bylose 279/84, 280/84, 285/84 ir 286/84, *Christmas butter*, ECR 1987 1069.
282. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1987 m. sausio 27 d. sprendimas byloje 45/85, *Verband der Sachversicherer v. Commission*, ECR 1987 405.
283. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. kovo 8 d. sprendimas bylose 62/87 ir 72/87, *Exécutif Régional Wallon v. Commission*, ECR 1998 1573, 1595.
284. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje 302/86, Komisija prieš Daniją, ECR 1988 4607.
285. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje 45/87, *Commission v. Ireland*, ECR 1988 4929.
286. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1988 m. vasario 11 d. sprendimas byloje 77/86, *R v. Customs and Excise, ex parte National Dried Fruit Trade Association*, ECR 1988 757.

287. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-265/88, *Criminal proceedings against Lothar Messner*, ECR 1989 4209.
288. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje C-145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc*, ECR 1989 3851.
289. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. lapkričio 23 d. sprendimas byloje 145/88, *Torfaen Borough Council v. B & Q plc*, ECR 1989 3851.
290. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 265/87, *Schräder*, ECR 1989 2237.
291. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 11 d. sprendimas byloje 265/87, *Schräder v. Hauptzollamt Gronau*, ECR 1989 2237.
292. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1989 m. liepos 13 d. sprendimas byloje 5/88 *Wachauf v. Bundesamt fuer Ernaehrung und Forstwirtschaft*, ECR 1989 2609.
293. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-8/89, *Zardi v. Consorzio agrario provinciale di Ferrara*, ECR 1990 I-2515.
294. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023.
295. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje 331/88, *Fedesa and others*, ECR 1990 I-4023.
296. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje C-106/89, *Marleasing v. Comercial International de Alimentacion*, ECR 1990 I-4135.
297. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje BUG 5/89, *Alutechnik*, ECR 1990 I-3453.

298. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimas sujungtose bylose C-267/88 iki C-285/88, *Wuidart and Others*, ECR 1990 I-435.
299. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. kovo 21 d. sprendimas byloje C-142/87, *Belgium v. Commission*, ECR 1990 I-959.
300. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje C-331/88, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA and others*, ECR 1990 I-4023.
301. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. sausio 21 d. sprendimas byloje C-308/90, *Advanced Nuclear Fuels v. Commission*, ECR 1993 I-309.
302. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. birželio 18 d. sprendimas byloje C-260/89, *ERT v. DEP*, ECR 1991 I-2925.
303. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje C-269/90, *Technische Universität München*, ECR 1991 I-5469.
304. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimas byloje C-76/90, *Säger v. Dennemeyer*, ECR 1991 I-4221.
305. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimas sujungtose bylose C-1/90 ir C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior and Publivia v. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, ECR 1991 I-4151.
306. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 16 d. sprendimas byloje C-24/90, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Werner Faust*, ECR 1991 I-4905.
307. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C-198/89, *Commission v. Greece*, ECR 1991 I-727.
308. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. kovo 21 d. sprendimas byloje C-305/89, *Italy v. Commission*, ECR 1991 I-1603.

309. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. sprendimas byloje C-367/89, *Criminal proceedings against Aimé Richardt and Les Accessoires Scientifiques SNC*, ECR 1991 I-4621.
310. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v. B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.
311. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. liepos 9 d. sprendimas byloje C-2/90, *Waloon Waste*, ECR 1992 I-4431.
312. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. vasario 4 d. sprendimas byloje C-294/90, *British Aerospace and Rover Group v. Commission*, ECR 1992 I-493.
313. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. birželio 4 d. sprendimas byloje C-13/91, *Criminal proceedings against Debus*, ECR 1992 I-3617.
314. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.
315. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1993 m. liepos 1 d. sprendimas byloje C-19/92, *Kraus v. Land Baden-WuESTtemberg*, ECR 1993 I-1663.
316. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1993 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje C-228/91, *Komisija v. Italija*, ECR 1993 I-2701.
317. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-280/93, *Vokietija prieš Tarybą*, ECR 1994 I-5039.
318. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. birželio 1 d. sprendimas byloje C-317/92, *Komisija prieš Vokietiją*, ECR 1994 I-2039.
319. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. kovo 24 d. sprendimas byloje C-275/92, *H. M. Customs and Exercise v. Schindler*, ECR 1994 I-1039.

320. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni and others v. Fattoria Autonoma Tabacchi and others*, ECR 1994 I-4863.
321. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-133/93, C-300/93 ir C-362/93, *Crispoltoni*, ECR 1994 I-4863.
322. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-280/93, *Germany v. Council*, ECR 1994 I-4973;
323. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. spalio 5 d. sprendimas byloje C-55/93, *Van Schaik*, ECR 1994 I-4165.
324. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. vasario 2 d. sprendimas byloje C-315/92, *Verband Sozialer WESTTBewerb v. Clinique Laboratories and Estée Lauder*, ECR 1994 I-317.
325. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. liepos 13 d. sprendimas byloje C-131/93, *Komisija v. Vokietija*, ECR 1994 I-3303.
326. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1994 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-17/93, *Criminal proceedings against Van der Veldt*, ECR 1994 I-3537.
327. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C-384/93, *Alpine Investment v. Minister van Financien*, ECR 1995 I-1141.
328. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje C-384/93, *Alpine Investments v. Minister van Financien*, ECR 1995 I-1141.
329. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. kovo 28 d. sprendimas byloje C-324/93, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Evans Medical and Macfarlan Smith*, ECR 1995 I-563.
330. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje C-55/94, *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECR 1995 I-4165.

331. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 12 d. sprendimas byloje C-85/94, *Piageme v. Peeters (Piageme II)*, ECR 1995 I-2955.
332. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1995 m. spalio 17 d. sprendimas byloje C-83/94, *Leifer and others*, ECR 1995 I-3231.
333. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 19 d. sprendimas byloje C-120/94, *Europos Komisija v. Graikijos Respublika*, ECR 1996 I-1513, 1533.
334. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.
335. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.
336. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 17 d. sprendimas byloje C-64/95, *Lubella v. Hauptzollamt Cottbus*, ECR 1996 I-5105.
337. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. vasario 29 d. sprendimas byloje C-193/94, *Criminal proceedings against Sofia Skanavi and Konstantin Chryssanthakopoulos*, ECR 1996 I-00929.
338. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje C-237/94, *O'Flynn v. Adjudication Officer*, ECR 1996 I-2617.
339. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje C-278/94, *Komisija prieš Belgiją*, ECR 1996 I-4307.
340. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. birželio 26 d. sprendimas byloje C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Bauer Verlag*, ECR 1997 I-3689.
341. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje C-2/97, *Società italiana petroli*, ECR 1998 I-8597.

342. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 9 d. sprendimas sujungtose bylose C-34/95, C-35/95 ir C-36/95, *KO v. De Agostini and TV-Shop*, ECR 1997 I-3843.
343. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 9 d. sprendimas byloje C-316/95, *Generics v. Smith Kline & French Laboratories*, ECR 1997 I-3929.
344. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. spalio 23 d. sprendimas byloje C-189/95, *Franzén*, ECR 1997 I-5909.
345. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. kovo 20 d. sprendimas byloje C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH*, ECR 1997 I-1591.
346. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. lapkričio 27 d. sprendimas byloje C-57/96, *Meints v. Minister van Landbouw and others*, ECR 1997 I-6689.
347. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. sausio 23 d. sprendimas byloje C-29/95, *Pastors and Trans-Cap v. Belgische Staat*, ECR 1997 I-285.
348. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-366/95, *Landbrugsministeriet - EF-Direktoratet v. Steff-Houlberg Export ir kt.*, ECR 1998 I-2661.
349. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 12 d. sprendimas byloje C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, ECR 1998 I-02691.
350. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gruodžio 3 d. sprendimas byloje C-67/97, *Ditlev Bluhme*, ECR 1998 I-8033.
351. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. liepos 14 d. sprendimas byloje C-389/96, *Aher-Waggon v. Bundesrepublik Deutschland*, ECR 1998 I-4473.
352. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. rugsėjo 17 d. sprendimas byloje C-400/96, *Harpegnies*, ECR 1998 5121.

353. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1998 m. gegužės 5 d. sprendimas byloje C-157/96, *The Queen v. National Farmers Union ir kt.*, ERC 1998 I-2211.
354. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje C-293/97, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley and others*, ECR 1999 I-2603.
355. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-24/97, *Läärä and others*, ECR 1999 I-6067.
356. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. spalio 21 d. sprendimas byloje C-67/98, *Zenatti*, ECR 1999 I-7289.
357. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 15 d. sprendimas byloje C-394/97, *Heinonen*, ECR 1999 I-3599.
358. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. sausio 19 d. sprendimą byloje C-348/96, *Calfa*, ECR 1999 I-11.
359. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. balandžio 13 d. sprendimas byloje C-176/96, *Lehtonen and Castors Braine*, ECR 2000 I-2681.
360. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. birželio 22 d. sprendimas byloje C-318/98, *Fornasar and others*, ECR 2000 I-2753.
361. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. kovo 16 d. sprendimas byloje C-329/97, *Sezgin Ergat v. Stadt Ulm*, ECR 2000 I-01487.
362. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. sausio 13 d. sprendimas byloje C-220/98, *Estée Lauder*, ECR 2000 I-117;
363. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. rugsėjo 21 d. sprendimas byloje C-124/99, *Borawitz*, ECR 2000 I-7293.
364. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. kovo 21 d. sprendimas byloje C-451/99, *Cura Anlagen v Auto Source Leasing*, ECR 2002 I-3193.
365. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje C-491/01, *British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco*, ECR 2002 I-11453.

366. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. birželio 12 d. sprendimas byloje C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge*, ECR 2003 I-5659.
367. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, ECR 2003 I-4887.
368. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas C-192/01, *Komisija prieš Daniją*, ECR 2003 I-9693.
369. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 11 d. sprendimas byloje C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant v. Ministre de l'économie, des Finances et de l'Industrie*, ECR 2004 I-2409.
370. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. kovo 25 d. sprendimas byloje C-71/02, *Herbert karner Industrie-Auktionen GmbH v. Troostwijk GmbH*, ECR 2004 I-3025.
371. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. spalio 14 d. sprendimas byloje C-36/02, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH*, ECR 2004 I-9609.
372. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. liepos 8 d. sprendimas byloje C-166/03, *Komisija v. Prancūzija*, ECR 2004 I-6535.
373. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ir Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels prieš Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECR 2004 I-7405.
374. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. sprendimas byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, ECR 2005 I-2753.
375. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje C-446/03, *Marks & Spencer plc v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, ECR 2005 I-10837.

376. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. spalio 6 d. sprendimas byloje C-328/04, *Criminal proceedings v. Attila Vajna*, ECR 2005 I-8577.
377. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. gegužės 11 d. sprendimas byloje C-384/04, *Commissioners of Customs & Excise ir Attorney General v. Federation of Technological Industries ir kt.*, ECR 2006 I-4191.
378. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje C-434/04, *Ahokainen and Leppik*, ECR 2006 I-9171.
379. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 10 d. sprendimas byloje C-302/04, *Ynos*, ECR 2006 I-371.
380. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 12 d. sprendimas byloje C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow GmbH*, ECR 2006 I-679.
381. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. vasario 9 d. sprendimas byloje C-261/05, *Lakaep, et al.*, ECR 2006 I-20.
382. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2007 m. sausio 18 d. sprendimas byloje C-332/05, *Celozzi*, ECR 2007 I-563.
383. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 7 d. sprendimas byloje C-558/07, *S.P.C.M. ir kt.*, ECR 2009 I-05783.
384. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. lapkričio 9 d. sprendimas bylose C-92/09 ir C-93/09, *Volker und Markus Schecke and Eifert* [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. kovo 5 d.]. Dar nepaskelbta ECR. Prieiga internete: <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/gESTText.pl?where=&lang=en&num=79898890C19090092&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>>.
385. Pirmosios instancijos teismo 1996 m. liepos 13 d. nutartis byloje T-76/96R, *NFU, ITF et al. V. Commission*, ECR 1996 II-815.
386. Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje T-13/99, *Pfizer Animal Health SA v. Council of the European Union*, CFI ECR 2002 II-3305.

387. Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje T-70/99, *Alpharma v. Council*, OL C 289.

Generalinio advokato nuomonės

388. Generalinio advokato 1960 m. lapkričio 24 d. išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1961 m. birželio 30 d. sprendimuose bylose 42/59 ir 49/59, *Breedband N.V. v. Société des Aciéries du Temple and others*, ECR 1962 162.

389. Generalinio advokato 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonė 1/91, ECR 1991 I-6079.

390. Generalinio advokato 1994 m. birželio 29 d. išvadoje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-120/94, *Commision v. Greece*, ECR 1994 I-3037.

391. Generalinio advokato Gulmann 1993 m. rugsėjo 29 d. nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byloje C-315/92, *Verband Sozialer WESTTbewerb v. Clinique Laboratories and Estée Lauder*, ECR 1994 I-317.

392. Generalinio advokato išvada Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2005 m. balandžio 14 d. byloje C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe prieš Reino krašto-Pfalco žemę*, ECR 2004 I-2753.

393. Generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1992 m. gruodžio 16 d. byloje C-169/91, *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v B & Q plc.*, ECR 1992 I-6635.

394. Generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1970 m. liepos 15 d. sprendime byloje 41/69, *Chemiefarma v. Commission*, ECR 1970 722-723.

395. Generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. spalio 4 d. byloje C-159/90, *SPUC v. Grogan*, ECR 1991 I-4685.

396. Generalinio advokato nuomonė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1977 m. liepos 5 d. byloje C-114/76, *Bela-Muhle*, ECR 1977 1211.
397. Generalinio advokato nuomonę Europos Sąjungos Teisingumo teismo 1996 m. lapkričio 12 d. byloje C-84/94, *United Kingdom v. Council*, ECR 1996 I-5755.
398. Generalinio advokato sujungta nuomonė bylose C-306/88, *Rochdale BC (Sunday Trading III)*, C-304/90 ir C-169/91 ECR 1992 1-6463.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, sprendimai

399. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 148 straipsnio antrosios dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 93 straipsnio 1 ir 2 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1993, Nr. 70-1320.
400. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Baudžiamojo proceso kodekso 58 straipsnio antrosios dalies 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 91-1789.
401. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo "Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 7-116.
402. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos statuto 7 bei 9.3 straipsnių, taip pat dėl radijo ir televizijos programų transliavimo valstybinių įrenginių nuomos privačioms redakcijoms konkursų organizavimo techninė komisijos nuostatų 3 bei 12 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 34-847.
403. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada „Dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4,

5, 9, 14 straipsnių ir jos Ketvirtąjo protokolo 2 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 9-199.

404. 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. 36-915.

405. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punkto, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

406. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 15-314.

407. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo nr. 179 „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 15-314.

408. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 Straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 42-1345, atitaisymas – 1999, Nr. 43;

409. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Vilniaus apygardos teismo prašymo ištirti, ar Lietuvos

Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 255 straipsnio 4 ir 5 dalys, 256 straipsnio 4 dalis, 260 straipsnio 4 dalis, 280 straipsnio 1, 2 ir 6 dalys neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 23-666.

410. 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.

411. 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.

412. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos susirinkimų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 3-78.

413. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos susirinkimų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 3-78.

414. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 14 d. nutarimo Nr. 36 „Dėl 1998 metų pavyzdžio banderolių tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams ženklinti įvedimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos

Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos įmonių įstatymo 8 straipsnio 1 daliai ir 12 straipsnio 1 daliai“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 17-419.

415. 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.

416. 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.

417. 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.

418. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos pataisos darbų kodekso 41 straipsnio 2 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 28-1003.

419. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

420. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 31 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento Rolando Pakso, kuriam pradėta

apkaltos byla, veiksmų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 49-1600.

421. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 straipsnio 4 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija), 2 straipsnio 1 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 3 straipsnio 1 dalies 2 punkto (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 straipsnio 2 dalies (1998 m. gruodžio 10 d. redakcija), 13 straipsnio (2000 m. liepos 18 d. redakcija), 30 straipsnio 1 dalies (1997 m. liepos 2 d. redakcija) bei 44 straipsnio 4 dalies (2002 m. birželio 20 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 22 d. nutarimu Nr. 67 „Dėl Alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Alkoholio produktų gamybos licencijavimo taisyklių 7 bei 9 punktų (2001 m. sausio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 15-465.

422. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 1632 straipsnio (2002 m. liepos 5 d. redakcija) 5 dalies ir šio straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 6 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 134-4819.

423. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. lapkričio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 21 straipsnio 2 dalies (2000 m. kovo 16 d. redakcija), 3 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija), 4 dalies (1999 m. gegužės 11 d. redakcija), 7 dalies (2002 m. birželio 11 d. redakcija) ir dėl šio įstatymo (2003 m. lapkričio 20 d. redakcija) 26 straipsnio 5, 7, 14 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 131-4743.

424. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 17 straipsnio (2002 m. birželio 4 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 117-4239.

425. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos farmacinės veiklos įstatymo 17 straipsnio (2002 m. birželio 4 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 117-4239.
426. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Lietuvos Nacionalinio Radijo ir Televizijos įstatymo 5 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 5 dalies, 6 straipsnio 1, 3, 4 dalių (2000 m. birželio 29 d. redakcija), 10 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1 dalies, 15 straipsnio (2000 m. birželio 29 d. redakcija) 1, 2 dalių, Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymo 31 straipsnio (2000 m. rugpjūčio 29 d. redakcija) 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 141-5430.
427. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl Statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 30-1050.
428. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 62 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 69 straipsnio 4 dalies (1996 m. liepos 11 d.

redakcija), Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 11 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 96 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 36-1292.

429. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 131 straipsnio 4 dalies (2001 m. rugsėjo 11 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 234 straipsnio 5 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 244 straipsnio 2 dalies (2003 m. balandžio 10 d., 2003 m. rugsėjo 16 d. redakcijos), 407 straipsnio (2003 m. birželio 19 d. redakcija), 408 straipsnio 1 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 412 straipsnio 2 ir 3 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 413 straipsnio 5 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 414 straipsnio 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo - Šiaulių rajono apylinkės teismo prašymų ištirti, ar Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 410 straipsnis (2002 m. kovo 14 d. redakcija) neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 7-254.

430. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 8 d. sprendimas „Dėl kreipimosi į Europos Bendrijų Teisingumo Teismą priimti prejudicinį sprendimą“ // [interaktyvus] [žiūrėta: 2011 m. vasario 28 d.]. Internetinė prieiga: <<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2007/s070508.htm>>.

431. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 22 d. sprendimas „Dėl pareiškėjo - Kauno apygardos administracinio teismo prašymo ištirti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 110-4512.

432. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymo (2004 m. liepos 1 d. redakcija) 15 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2008. Nr. 140-5569.

433. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio mėn. 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos elektros energetikos įstatymo (2004 m. liepos 1 d. redakcija) 15 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 140-5569.

434. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 18 straipsnio 8 dalies (2004 m. kovo 9 d. redakcija), 34 straipsnio 17 dalies (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos), 41 straipsnio (2004 m. kovo 9 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 20 d. nutarimu Nr. 618 „Dėl Didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių ir Mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Didmeninės ir mažmeninės prekybos alkoholio produktais licencijavimo taisyklių 28.5, 51.5 punktų (2004 m. gegužės 20 d. redakcija), 51 punkto (2004 m. gegužės 20 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 daliai (2004 m. kovo 9 d., 2006 m. balandžio 25 d. redakcijos), šių taisyklių 51 punkto (2006 m. spalio 17 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 daliai (2006 m. balandžio 25 d. redakcija), taip pat šių taisyklių 51 punkto (2007 m. gegužės 2 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 34 straipsnio 17 daliai (2006 m. balandžio 25 d., 2007 m. birželio 21 d. redakcijos“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 10-349.

435. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 269 straipsnio 7 dalies (2007 m. gruodžio 13 d., 2008 m. liepos 3 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 42-1624.

436. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 23

straipsnio 2 dalies (2002 m. balandžio 23 d., 2007m. birželio 7 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 148-6632.

437. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. sausio 15 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 9 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo narių darbo sąlygų įstatymo 13 straipsnio 1 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ ir 2006 m. kovo 28 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo įstatymo 62 straipsnio 1 dalies 2 punkto, 69 straipsnio 4 dalies (1996 m. liepos 11 d. redakcija), Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 11 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 96 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ nuostatų išaiškinimo“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-170

438. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. lapkričio 25 d., 2003 m. gruodžio 3 d., 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugsėjo 26 d., 2007 m. spalio 22 d., 2007 m. lapkričio 22 d., 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimų ir 2009 m. sausio 15 d. sprendimo nuostatų išaiškinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 46-2219.

Lietuvos Aukščiausio Teismo sprendimai, nutartys, konsultacijos

439. Lietuvos Aukščiausio Teismo 2007 m. liepos 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-315/2007.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimai, nutartys, konsultacijos

440. Lietuvos vyriausiojo administracinio 2002 m. rugsėjo 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁷-17/2002.

441. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 1999 m. gruodžio 28 d. konsultacija „Dėl 30¹ straipsnio taikymo“. *Administracinių teismų praktika*, 2001.
442. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 1999 m. gruodžio 28 d. konsultacija „Dėl sunkesnio administracinio teisės pažeidimo atskyrimo nuo nesunkaus“. *Administracinių teismų praktika*, 2001.
443. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-362/2004.
444. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-599/2004.
445. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁹-79/2004.
446. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje *Bitė GSM v. Ryšių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*, Nr. A¹-362/2004.
447. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-433/2005.
448. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁵-522/2005.
449. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N³-389/2005.
450. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. lapkričio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-913/2004.
451. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N⁶²-2257/2009.
452. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1075/2005.
453. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1166/2005.
454. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1166/2005.

455. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010.
456. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-481/2005.
457. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵-1886/2006.
458. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶-2202/2006.
459. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-622/2006.
460. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-362/2006.
461. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-496/2006.
462. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁷⁵⁶-80/2006.
463. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. balandžio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-87/2007.
464. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N¹⁶-972/2007.
465. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2007.
466. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-646/2007.
467. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-773/2007.
468. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 2 d. sprendimas administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. N¹-1396/2007.
469. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁰-349/2007.

470. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-488/2007.
471. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁶-528/2007.
472. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹¹-367/2007.
473. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-534/2007.
474. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 25 d. sprendimas administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. N¹⁷-103/2007.
475. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁷-216/2007.
476. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴⁴-244/2008.
477. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-690/2008.
478. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2010.
479. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2008.
480. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1742/2010.
481. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-641/2008.
482. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶²-228/2008.
483. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. lapkričio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1832/2008.
484. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶ – 45/2008.

485. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. spalio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-4874/2008.
486. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. vasario 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-267/2008.
487. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 20 d. nutartis byloje Nr. A⁴⁴⁴-70/2009.
488. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁸²²-1/2009.
489. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gegužės 29 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-943/2009.
490. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 28 d. nutarimas administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1387/2009.
491. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-153/2009.
492. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-285/2010.
493. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-930/2010.
494. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-699/2010.
495. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-339/2010.
496. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-2637/2010.
497. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/10.
498. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-370/2010.
499. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-471/2010.

500. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-700/2010.
501. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010.
502. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010.
503. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶²-2709/2010.
504. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N²⁶¹-5841/2010.
505. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. liepos 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-837/2010.
506. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-547/2010.
507. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-947/2010.
508. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-3000/2010.
509. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-88/2010.
510. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1229/2010.
511. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1229/2010.
512. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010.
513. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-1485/2010.
514. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-120/2010.

515. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-2973/2011.
516. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje A⁶²-3506/2011.

Kiti šaltiniai

517. Šiaulių apygardos administracinio teismo 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis byloje Nr. II-428-519/2010.

AUTORĖS MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ DISERTACIJOS TEMA SĄRAŠAS

1. LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 5 (83), p. 65–72.
2. DANĖLIENĖ I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje: *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110–128.
3. DANĖLIENĖ I. Europos teisės įtaka proporcingumo principo vystymuisi Lietuvos viešojoje teisėje (2 dalies 6 skyrius). *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010. p. 244–273.
4. ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. Lietuvos administracinių teismų dalyvavimas, integruojantis į Europos Sąjungos teisės sistemą: bendrųjų teisės principų reikšmė administraciniuose teisiniuose santykiuose: *Administracinė jurisprudencija. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis*, 2011, Nr. 21, p. 505–533.
5. ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. Administracinės diskrecijos turinio ir ribų nustatymo problema: naujausios tendencijos teisės teorijoje ir teismų praktikoje. *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Red.

VALANČIUS V. ir kt. Recenzuojama mokslo studija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Vilnius, 2012 (*atiduota spausdinti*).