

VILNIUS UNIVERSITY

Ingrida Danėlienė

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary of a Doctoral Dissertation

Social Sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2012

The doctoral dissertation was written at Vilnius University during the period of 2004-2011.

Academic supervisor:

Prof. Dr. Egidijus Šileikis (Vilnius University, Social Sciences, Law, 01 S)

The dissertation is defended at the Council for Legal Science of Vilnius University:

Chairman:

Prof. Dr. Egidijus Kūris (Vilnius University, Social Sciences, Law, 01 S)

Members:

Prof. Dr. Arvydas Andruškevičius (Vilnius University, Social Sciences, Law, 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Linas Baublys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, 01 S)

Prof. Dr. Toma Birmontienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, Social Sciences, Law, 01 S)

Opponents:

Prof. Habil. Dr. Viktoras Justickis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, 01 S)

Assoc. Prof. Dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilnius University, Social Sciences, Law, 01 S)

The dissertation is to be defended in a public session of the Council for Legal Science of Vilnius University on the 9th of March 2012, 2.00 p.m., at the K. Jablonskis Auditorium, Law Faculty, Vilnius University.

Address: Saulėtekio 9, LT-10222, Vilnius, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was distributed on 8 February 2012.

The doctoral dissertation is available for review at the library of Vilnius University.

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Ingrida Danėlienė

PROPORCIÓNINGUMO PRINCIPAS ADMINISTRACINÉJE TEISÉJE

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2012

Disertacija rengta 2004-2011 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Egidijus Šileikis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas

prof. dr. Egidijus Kūris (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

Nariai:

prof. dr. Arvydas Andruškevičius (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

doc. dr. Linas Baublys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

prof. dr. Toma Birmontienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

Oponentai:

prof. habil. dr. Viktoras Justickis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

doc. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė - 01 S)

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2012 m. kovo 9 d. 14 val. Vilniaus universiteto Teisės fakulteto K. Jablonskio auditorijoje.

Adresas: Saulėtekio al. 9, LT-10222, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2012 m. vasario 8 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

I. Introduction

General principles of public law determine the development of law overall: through the creation of the law, the implementation of it, and through case law. In order for such development of law to be consequent and regular, it is necessary to distinguish, as accurately as possible, the origin of such principles, their place in the legal system, the meaning and the component elements thereof.

The Greek aphorism *pan metron ariston* – “*all things in good measure*” conveys the essence of the principle of proportionality. While for a long time the latter principle had not been under the observation or an object of research of Lithuanian legal academics, in present day legal literature, it is referred to as one of the main principles of public – and administrative – law. The principle of proportionality is not only the principle of the national administrative law, an element of the constitutional principal of the rule of law, it is one of the main and most widely developed general principles of law in the European Union (EU) law and in the jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR). This context must be comprehended all: entities (subjects) of public administration, those creating and applying the law, as well as the national courts, responsible for the direct application of national, EU law and the provisions of the European Court of Human Rights.

II. The relevance, problems and object of the research

Certain aspects of the proportionality principle (its European origin, some theoretical standards of application, as well as chosen practical examples) have already been discussed in Lithuanian scientific publications. However, by seeking to reveal the essence of the principal of proportionality (just as other general principles) only in the context of EU law and (or) through sole examples of application and interpretation of the latter principle in the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania (Constitutional Court) or Lithuanian administrative courts, many important questions are left unanswered, such as: (a) how should the principal be comprehended and interpreted in administrative law generally, in separate fields of public

administration, during the review of the legitimacy of different administrative acts, and (b) how the understanding and application of the principle (both in public administration and the judicial control of administrative acts and decisions) is determined by supranational law (the *acqui communautaire*, the law of the European Council and the judgments of the European Court of Human Rights) and the process of europeization of law, *inter alia*, whether the extent and intensity of the proportionality review, subject to the plane of the application thereof, the sum of influencing factors, coincides or differs, and if so – what criteria determine one conclusion or another.

Without a comprehensive research on the principle of proportionality, left unknown are, on the one part, all the duties derived from this principle, which fall upon legislators, lawyers, and interpreters of law, on the other part, the possibilities which open through the application of it. Namely this viewpoint encouraged to investigate, in this dissertation, the principle of proportionality on different levels (supranational and national) and in different contexts (constitutional, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) of law.

Moreover, the research was stimulated, first, by the ever more frequent application of the proportionality principle in the case law of national courts, their responsibility (which came with Lithuania's membership in the EU) to apply the standards of EU law and in the jurisprudence of the ECJ, which has been applying the principle of proportionality for decades; second, by the advantages of the mentioned criteria in EU law that are visible even “to the naked eye”; and third, by its functional possibilities, which are not yet fully availed in national administrative law. It must be mentioned in this context that, for the most part, namely the national entities of public administration, established and based on the national law, are the first to implement and apply EU law, while the disputes, determined by these relations, are solved by national courts (the system, competence of which and the rules of judicial procedure, under which they operate, are also established by national law).

It should be noted that, according to EU law, institutional and procedural autonomy is provided to member states in particular areas. This autonomy means that the superiority

of EU law in regard to national law obliges member states not only to apply EU law (*inter alia*, common principles of EU law), but to apply it correctly. In order to maintain the sequence of application of EU law, two rules formulated by the ECJ define the purview of this autonomy and apply to the administrative process *lato sensu*, i.e., to the judicial and extrajudicial process and to all legal (administrative) procedures: the principle of *equivalence (non-discrimination)*, which requires that the rules determining the protection of rights appreciable by the EU, should not be less favourable than the legal regulations of the protection of the corresponding national rights; *the principle of efficiency*, which obliges the implementation of the rules, defining the protection of the EU rights, not to be excessively difficult or practically impossible to implement. Member States are responsible for obeying the rules (principles) in all cases, when the question is concerned with the impact of EU law and the implementation of rights, appreciable by the EU. It is stated, that these principles are important to secure the correct implementation of the common principles of the EU and proper legal defence (for the principle of the right to proper defence, foreseeing proper means of legal defence and proper ways of solving legal disputes).

Bearing in mind all the reasons mentioned, the conception of the principle of proportionality and its meaning in administrative law on the levels (supranational, national) and in the contexts (constitutional, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) mentioned above, especially, the significance of the proportionality principle in pursuing the legal control of the activities of entities of public administration (the acts and action thereof) are analyzed in this dissertation.

It must be emphasized that the principle of proportionality, as the foundation of this study, was chosen because of its universality and also because of its characteristic (ability) to conceptually link the system of administrative law to systems of supranational and constitutional law, which are grounded on the protection of human rights. As this dissertation demonstrates, the growing need of ensuring human rights in the administrative law has had a great influence on the concept and meaning of proportionality. Traditionally, the violation of the “administrative proportionality principle” was concluded when the requirement of balance (direct proportionality) to the

specific administrative decision was violated, e.g., the sanction did not correspond to the violation. The balance requirement was, however, expanded by the term of indirect proportionality, according to which, the proportionality of an administrative act is dependent on the circumstance, whether the fundamental human rights were violated by it or not (this is determined, *inter alia*, by assessing the act's conformity with the three sub-principles of proportionality *lato sensu*).

The jurisprudence of ECJ played the central role in development of the concept of the proportionality principle in the above-mentioned direction. The influence of the latter is by the day becoming greater on the case law of national Lithuanian courts. Therefore, in Lithuanian law, the principle of proportionality is like a „litmus paper“, which indicates the internal and external factors that influence the development of principles of administrative law, as well as the administrative law in general.

Therefore, the *object* of this dissertation research is a comprehensive analysis of one particular general principle of administrative law – the principle of proportionality, the concept, content (the constituent elements), meaning and influence (in the creation, application and interpretation of law, the development of legal administrative relations and case law of national courts) thereof, which, respectively, includes a systematic comparative evaluation of the relevant law of the European Union and the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

III. The aim, objectives and hypothesis of the research

The main *aim* of the research is to analyze the principle of proportionality and the preconditions of applying its elements, to research the importance (necessity) of applying this principal in administrative law, the regularities, problems and opportunities in administrative law.

For the achievement of the *aim* of the research, the following objectives had been set:

1. to *investigate* the origin and the development of the principle of proportionality;
2. to *evaluate* the significance of the principle of proportionality in administrative law;
3. with regard to the growing influence of the European administrative law on national administrative law, to *distinguish* the peculiarities of application of the proportionality principle in European administrative law and to *assess* the importance thereof in the application and development of the proportionality principle in Lithuanian administrative law and administrative legal relations;
4. following the investigation performed, and the current understanding of the principle of proportionality in administrative law, to *establish* the possibilities of development and improvement of the interpretation and application of the latter principle in national administrative law.

The *hypothesis* of the dissertation is that the principle of proportionality is a unique, versatile instrument capable of expanding the boundaries of judicial legality review of administrative acts and to increase the effectiveness of judicial control. For this to be achieved, the application and interpretation of the principle must be based on proportionality *lato sensu*, while the scope of the proportionality-based review must differ, depending on various important factors, such as the nature of administrative relations, the administrative entity performing administrative action, the scope of administrative discretion conferred to it, the significance of the rights (interests) restricted and those protected by the restriction.

As indicated, the research was not aimed at setting an exhaustive catalogue of general principles of administrative law, identifying the system or the hierarchy thereof, nor determining the exact position of the principle of proportionality in such a hierarchy. Therefore, in this research, other common principles are analyzed in as much as they are significant in a certain context in disclosing the value and concept of the principle of proportionality and how they may be connected, compete with or oppose the latter.

IV. Statements to be defended

1. The formal establishment of the principle of proportionality in Lithuanian administrative law, its doctrinal interpretation and application is determined not so much by the development of national ordinary law, as by the official doctrine of the ECtHR, the ECJ and the Constitutional Court.

2. The proportionality-based control of legitimacy of administrative acts (decisions) performed by Lithuanian administrative courts is more constricted and assures lower level of protection of rights and freedoms than that of the ECJ or the ECtHR

3. The review of legality of administrative acts (decisions), *inter alia*, of administrative sanctions, if based on proportionality *lato sensu*, would ensure better protection of human rights and expand the powers of administrative courts in evaluating the legality of acts (decisions) of public authorities.

4. The scope of proportionality-based review of discretionary administrative decisions, must differ and depend on certain objective criteria.

V. Level of exploration of the issue analysed. Academic novelty of the dissertation

While scientific analysis of constitutional principles has been quite developed by such authors as E. Jarašiūnas, E. Kūris, E. Šileikis and others, such comprehensive research of principles of administrative law is yet scarce. However, interest in administrative principles has been increasing. General issues of regulation, interpretation and application of principles of administrative law have so far mostly been analyzed by A. Andruškevičius, A. Urmonas, S. Šedbaras, J. Paužaitė-Kulvinskienė.

One of the most extensive and also the most recent studies on the principle of proportionality in Lithuania is the doctoral dissertation of A. Šindeikis, titled “the Freedom of Speech and Other Constitutional Values: Issues of Balancing”, which focuses on certain aspects of constitutional proportionality and balancing of constitutional values. The author investigates the meaning of the constitutional

proportionality principle in the determination of fair balance of the freedom of expression and of other constitutional rights and freedoms.

Another author to draw attention and single out the principle of proportionality as a fundamental principle of administrative law is A. Kargaudienė, who in a doctoral dissertation on “The Effect of Social Influence Mechanisms on the Administrative-Legal Status of a Private Person and a Public Authority” (2007) and an academic article titled “The Principle of Proportionality in Administrative Law and its Application in Lithuanian Courts” (2005) discussed general questions of application of the proportionality criterion. Common questions of the origin and concept of the principle of proportionality are analyzed in an scientific article written by A. Ponomariovas and E. Losis scientific article titled “Proportionality: from the Concept to the Procedure”, published in *Jurisprudencija* in 2010.

Therefore, the conformity of this dissertation with novelty criterion can be based on two basic statements. First, there has not yet been a comprehensive, independent scientific analysis of the theory and practice of application of the proportionality in Lithuanian administrative law. Though it is agreed upon in the academic literature on administrative law, that the principle of proportionality is one of the fundamental principles of administrative law, in scientific research the question of the principle of proportionality is usually only touched upon. Usually this is done through fragmentary discussing some common peculiarities of the application of the principle, its *European* origin and relation to some of the other principles of EU law. Second, although the attention to the single questions related to principles of administrative law has been growing lately in the above-mentioned and other scientific publications, most often the content thereof (as well as that of the principle of proportionality) is only revealed in the context of the European Union, and (or) only through the application of these principles. When describing the influence of EU law on national administrative law, only the most common (though essential) aspects are highlighted: the superiority and the binding nature of EU law, as well as the competence of the ECJ. It is avoided to go into more peculiar, practical issues of direct influence of EU (or international) law on questions of administrative law.

General principles of administrative law, *inter alia*, the principle of proportionality draw much greater attention in foreign academic literature and of authors, such as N. Emiliou, R. Thomas, J. Schwarze, X. Groussot, E. Ellis, G. De Burca, A. Barak. In such scientific literature issues of application and interpretation of national principles of law are always analyzed in the light or with regard to the context of EU legal regulation (see J. Schwarze, X. Groussot, E. Ellis). The latter research acknowledges that though questions of the application and interpretation of the proportionality criterion in the national public law are in many aspects particular, they cannot be analyzed in complete isolation from supranational law (EU law, jurisprudence of the ECtHR). However, none of the mentioned authors investigate issues, which are specific to Lithuania or Eastern European countries. There is still little analysis on the influence of the changes in EU primary law (of the end of 2009) on the application and interpretation of the principle of proportionality. Therefore, not only topical questions of application of the proportionality principle in Lithuanian law are reviewed and investigated in detail, but also investigated and evaluated innovatively in this study are the likely changes of the changes in the development of the principle in EU law following the Lisbon Treaty (i.e., after 1 December 2009), as well as the most recent relevant trends in the judicial practice of the ECJ.

VI. Methodology of the research

The dissertation was written by combining various methods of research: the method of linguistic analysis, the historical method, the analysis of the source content, logical analysis, comparative, systematic analysis, teleological, analytical-critical and other methods.

The method of linguistic analysis was used while researching the concept of the proportionality principle, other legal concepts, the Law on Administrative Proceedings, the Law on Public Administration, other national and substatutory legal acts, the standards of the EU treaties, and in the explanation of the meaning thereof. The *historical* method was applied to analyze the development of the doctrine of

proportionality principle in Europe (later – in the EU) and in Lithuania. The application of *the source content analysis and logical analysis* methods allowed to research scientific literature, law acts and official court practice, also to evaluate their meaning critically, to prepare motivated generalizations, conclusions and proposals. Since the principle of proportionality is accepted not only in Lithuanian public or – even more – in administrative law, the method of *comparative* research was applied to look for and evaluate the similarities and differences between the legal doctrine and court practice developed in Lithuania and the law of other European (EU, the Council of Europe) states. *The method of systematic analysis* allowed for the establishment of the essential features of the researched legal principle, its significant links to other principles, and the compatibility thereof. Other questions related to the application and interpretation of the principle of proportionality in administrative law are investigated in the research: the administrative principle of proportionality is analyzed in comparison and relation to the constitutional principle of proportionality (from which it is derived); provisions of national law and the case law of courts is assessed in the context of EU law and the jurisprudence of the ECJ. The *teleological* method is used to explore the intentions of national and EU law making entities that have laid down particular legal provisions, the arguments that had determined the aforesaid provisions and the aims thereof. The *analytical-critical* method is invoked in order to assess the risks of the existing legal regulation and the case law, the drawbacks and problems of application and interpretation the principle of proportionality in administrative law and general administrative legal relations, offering possible solutions and ways of eliminating the aforesaid risks and gaps of legal regulation. The *empirical method of documentary analysis* and the *method of conversation* were used collecting work material.

VII. Structure of the research

Structurally the dissertation is divided into four parts: (1) the introduction; (2) the reporting-investigative part; (3) the conclusions; (4) the sources and literature of the research. The reporting-investigative part of the dissertation, determined by the particular aim and objectives, is divided into five sections:

In the first section “*The General Concept of the Principle of Proportionality*“ the author analyzes the common concept of the latter principle, its origin and genesis, starting with the first sources of the implementation, application and interpretation thereof; firstly, in the ancient law (antics) and the middle ages, secondly, in the law of modern history (19th–20th century Western Europe). These periods were chosen in order to distinguish, first, the origin of the principle of proportionality in written sources of the law, and second, to identify the moments critical in changing the course of development of the principle, in adjusting its concept and the processes of interpretation and application of proportionality. The analysis of German legal doctrine is central in the investigation of the law of the 19th–20th century European states. A review of the development of the latter doctrine is considered substantial with regard to the aims and the scope of this dissertation, because, as many researchers have previously concluded, and as is also the view of the author of this study, namely the German public law was of greatest influence on the development of the principle of proportionality in European administrative law.

The second section “*The Principle of Proportionality in European Administrative Law*” is made of two sections. The meaning of the principle of proportionality is analyzed, firstly, in the administrative law of the European Union, and, secondly, in the official doctrine of European Court of Human Rights. The doctrine of European administrative law is perceived in the broad sense, as meaning the common body of administrative rules in Europe. It is researched as a doctrine, which established and still develops the contemporary concept of the principle of proportionality. An emphasis is laid on the role, the functions and the peculiarities of the application of the principle of proportionality, also the influence of the European administrative law on the national law and on its development.

In the third section “*The Meaning of the Principle of Proportionality in the Context of the Constitutional Grounds of Lithuanian Administrative law*” the concept of proportionality as an imperative derived from the constitutional principle of the rule of law, the peculiarities of its development and application that greatly influence the conception of administrative proportionality and its application to the national administrative law are analyzed.

In the fourth section “*The Particularities of the Principle of Proportionality in Fields of Public Administration and Application of Administrative Sanctions*“ the particularities of the principle are revealed through its specific role in the chosen areas of public administration and application of administrative sanctions. The research reveals that the principle of proportionality is not uniformly applied in legal relations, irrelevant of their specific characteristics. The choice to do the research of the principle particularities in public administration implemented in the fields of tax and environmental law was determined by the fact that both of these fields of legal regulation belong neither to the field of exclusive competence of the EU, nor to that of the Member State: supranational EU law and national law both influence the legal regulation and the development of legal relations in the sphere of tax and environmental law, therefore the analysis of these administrative legal areas allows to show not only how much (if at all) the concept of proportionality changes, subject to legal context, to identify the existing legal problems, linked to the application of this principle, the possible trends of development of the imperative of proportionality in public administration, and also the influence of the application of the standards of EU law on national administrative law of Lithuania (in the sphere of public administration), *inter alia*, on the application of the principle of proportionality in national law. The peculiarities of application of the principle of proportionality to administrative sanctions, have been chosen for analysis taking into consideration that the concept of the principle of proportionality in Lithuanian national law is (and has historically always been) mostly developed namely in the area of legal sanctions.

In the fifth section “*The Particularities of the Principle of Proportionality in Discretionary Administrative Relations*” the author researches the peculiarities of implementation of administrative discretion and the possibilities of judicial evaluation of discretionary acts, the relation between judicial control of administrative acts and the scope of discretion of public administration entity that has adopted an administrative act (decision). The author also analyses the possible courses and legal consequences of judicial review in cases when the entity of public administration entity has violated or implemented inappropriately the administrative discretion conferred to it.

VIII. Results of the research: conclusions and recommendations

1. The principle of proportionality is a unique multifaceted result of the Western legal thought, which, from the part of certain insights into aspects of its content, could be derived from the academic and official judicial doctrine determined by continental and Anglo-Saxon legal traditions, especially those connected with jurisprudential expansion of legal regulation which is traditionally ascribable to the system of administrative (public order) law and which has found its place in legislation. This principle has achieved its fundamental meaning (in the creation and the strengthening of the legal state on the national and supranational levels) in the Lithuanian legal system on four levels: (a) as a constitutional principle, an existing part of the doctrine of the Constitutional Court and an instrument of judicial review performed by the latter court; (b) as a principle of interpretation and application of ordinary law, established in the Law on Public Administration, the Civil Code and other laws, also in the jurisprudence of courts of general competence and administrative courts; (c) as a principle of EU law, being a constitutionally particular part of the Lithuanian law system, that has certain primacy of application in cases of conflicts of law; (d) as a principle of application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms that has analogous primacy and is also a constitutionally particular part of the current Lithuanian legal system.

2. The meaning of the principle of proportionality has been developing coherently in the EU administrative law: from being a principle of secondary law, that is applied to ensure the security of EU economic freedoms, to becoming a general principle of law, established both explicitly and implicitly in the primary law of the EU (altogether – one of the fundamental principles of administrative law), and explicated in the jurisprudence of the ECJ, applied in all fields of EU law, *inter alia*, in the field of the protection of human rights. With the coming into force of the Lisbon Treaty, and along with it – the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the principle of proportionality obtained an essential new aspect: this principle has been closely linked to the protection of fundamental human rights, and the latter being a virtue of particular

importance, in cases of collision between human rights and freedoms established in the aforesaid Charter, on the one hand, and of fundamental (economical) freedoms established in primary EU law, on the other, determines, that when the resolution of this collision is based on the principle of proportionality, the aim of protection of human rights can justify noncompliance with the obligations established by EU law (even obligations relating to the implementation of fundamental (economical) freedoms guaranteed in the EU) and limitations of the rights resultant of these freedoms.

3. In European administrative law the principle of proportionality is based on the concept of proportionality *latu sensu*, which is composed of three elements – suitability, necessity and proportionality *stricto sensu*. Though the latter remain the same in the creation, application and interpretation of law, the concrete number and meaning of these criteria, as well as the scope of the proportionality-based review differs, depending on the nature of administrative relations, the administrative entity, which has adopted the administrative act (decision), the scope of administrative discretion conferred to it, the significance of the restricted right or interest and the importance of the right or interest protected.

4. The official establishment of the principle of proportionality in the administrative law of Lithuania, its doctrinal interpretation and application is determined not so much by the development of the national ordinary law on the legislative and judicial level, but, mostly, by the doctrine of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the European Court of Human Rights and especially the official doctrine of Court of Justice of the European Union. The control of legality of administrative acts (decisions) performed by Lithuanian administrative courts through the proportionality-based review is of a narrower scope and ensures a lower level of protection of rights and freedoms than that of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights. Based on the analysis of the jurisprudence of administrative courts of the period of 1999–2001, such conclusions are made: (a) the scope of proportionality review carried by courts depends on infinitive subjective and not on definite objective criteria (i.e., the field of administrative legal relations, the scope of administrative discretion, the significance of rights and interests involved); (b) unlike in the case law of Court of

Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights, according to which the violation of the principle of proportionality is *per se* considered to be sufficient to declare the illegitimacy of the act (decision), in the practice of national courts, the principle of proportionality (as well as other general principles) is still often regarded as an additional argument used by the courts (i) in order to negate an overly official application of provisions of positive (written) law or (ii) when deciding upon the concrete applicable legal norm.

5. In order to achieve greater efficiency of the control of the proportionality of administrative sanctions, the entities, responsible for applying administrative sanctions in the individual cases, should not only apply *lato sensu* proportionate sanctions, but, in case of doubt about the compliance thereof with the EU law, international standards of protection of human rights and freedoms, and the standards established by the Constitution of the Republic of Lithuania, should also question the proportionality of the disposition of the legal norm, establishing the administrative sanction. Such practice would ensure better defence of human rights and expand the power of administrative courts in the evaluation of the legality of the acts (decisions) of public authorities.

6. With regard to the application and interpretation of the principle of proportionality, the administrative justice of the Republic of Lithuania is still in dynamics. In order for administrative justice to be effective, it *inter alia*, must comply with these imperatives: (a) the evaluation of legality of administrative acts (decisions) adopted when implementing administrative discretion (from the aspect of their coincidence the principle of proportionality) should start with the evaluation of the scope of the discretion conferred to the entity of public administration. This initial finding of the court regarding the scope of discretion should determine the extent (the intensity and the severity) of the judicial review of discretionary acts (decisions) and the application of specific criteria during such review: when the discretion of the entity of public administration in a certain situation is considered extensive, the criterion of *manifest unsuitability* is applicable; when the discretion is narrow – the criteria of *necessity* and *least restrictive alternative* are to be applied; (b) the possibilities of courts (and such necessities unclosing in the context of specific circumstances) to question the

administrative acts (decisions) determined (inspired) by the corresponding discretion, and to revoke them when it is necessary to do so, should be clearly associated with the fully disclosed and reasoned judicial powers to evaluate in certain situations the method and the scope of implementation of administrative discretion in accordance with the test of suitability and legality. The emphasis of such connections and the argumentation accomplished in the context thereof would, first, condition the strengthening and gradual increase of the insistence and the efficiency of administrative justice in the context of compliance with the principle of proportionality and, second, ensure the establishment of methodology of uniform proportionality-based review of legality.

7. It is suggested for the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania to be supplemented with a provision establishing the possibility of an administrative court to abolish a contested administrative act (or part thereof) as illegal on the sole basis of a determined violation of the limits of administrative discretion conferred to the entity of public administration or in case of misuse of it.

Ix. Publications of the author related the subject of the dissertation

1. LINKEVIČIŪTĖ I. Administrative Discretion and its Judicial Evaluation (originally printed in Lithuanian): *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 5 (83), p. 65-72.
2. LINKEVIČIŪTĖ I. Administrative Discretion (originally printed in Lithuanian): *Justitia*, 2004, Nr. 2, p. 51-60.
3. DANĖLIENĖ I. The Application of the Principle of Proportionality in Administrative and Environmental Law (originally printed in Lithuanian): *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110-128.
4. DANĖLIENĖ I. Influence of European Law on the Development of the Principle of Proportionality in Lithuanian Public Law (Chapter 6 of Part 2) (originally printed in Lithuanian). In *Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Kolektyvinė monografija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius, 2010. p. 244-273.
5. ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. The Problem of the Determination of the Content and Boundaries of Administrative Discretion: the Newest Trends in Legal

Doctrine and Jurisprudence (originally printed in Lithuanian). *Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija*. Red. VALANČIUS V. ir kt. Recenzuojama mokslo studija. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Vilnius, 2012 (*accepted for publication*).

6. ANTANAITYTĖ A., DANĖLIENĖ I. The Participation of Lithuanian Administrative Courts in the Integration into the Legal System of The European Union: the Significance of the General Principles of Law in Administrative Legal Relations (originally printed in Lithuanian): *Administracinė jurisprudencija*: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, 2011, Nr. 21, P. 505-533.

X. About the author

Ingrida Danėlienė (*née* Linkevičiūtė) was born in Molėtai, Lithuania. She graduated from the Molėtai Gymnasium with honours in 1998. I. Danėlienė started her studies at the Faculty of Law of Vilnius University in the same year and graduated in 2003 having obtained a Master's Degree in Law. I. Danėlienė undertook doctoral studies at the Department of Public Law (*prev.* the Department of Constitutional and Administrative Law) of the Faculty of Law of Vilnius University in 2004. During the course of her doctoral studies she also performed research at the Law Faculty of Ghent University under the ERASMUS programme.

Since 2003 Ingrida Danėlienė has been working at the Supreme Administrative Court of Lithuania: first, as a consultant of the National Judicial Practice Division (2003–2004) of the Legal Practice Department of the Court, then as a consultant of the International Judicial Practice Division of the latter Department (2004–2007), later, as an assistant of a judge (2007). Since 2010 she is the Assistant to the President of the Supreme Administrative Court of Lithuania. Ingrida Danėlienė has also worked as an Assistant at the Department of Public Law of the Faculty of Law of Vilnius University (2008–2010), giving lectures on the Law of Administrative Procedure and conducting seminars in the latter field, as well as in seminars in Administrative Law.

XI. Reziუმė

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, vienu ar kitu 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 (toliau – ir ES) teisėje bei Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (toliau – ir EŽTK). Šį kontekstą svarbu suvokti ir įstatymų leidėjui, ir viešojo valdymo subjektams, ir teisę leidžiantiems, ir ją taikantiems subjektams, taip pat nacionaliniams teismams, kurie tiesiogiai taiko ir nacionalinę, ir Europos Sąjungos teisę, ir EŽTK nuostatas.

Tyrimo objektas ir problematika. 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 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (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 Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – ir EŽTT) sprendimai) bei vykstantys teisės europeizacijos procesai, *inter alia*, ar proporcingumo vertinimo

apimtis, intensyvumas, priklausomai nuo taikymo plotmės bei turinčių įtakos veiksmų 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, 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 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) teisminės praktikos, taip pat net „plika akimi“ matomi minėtojo kriterijaus privalumai Europos Sąjungos teisėje; drauge galbūt ir nevisiškai 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 numatytoje srityse, vadovaujantis Europos Sąjungos teise, yra suteikta *institucinė ir procedūrinė autonomija*, reiškianti, jog ES teisės viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu valstybės narės 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 suformuluotomis¹ taisyklėmis, kurios taikytinos administraciniam procesui *plačiąja prasme*, t.y. teisminei ir neteisminei 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

¹ Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1976 m. gruozio 16 d. sprendimą byloje 33/76, *Rewe v. Landwirtschaftskammer fuer das Saarland*, ECR 1989.

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. Teigiama, kad jos svarbios teisingam bendrųjų ES principų taikymui ir tinkamai teisinei apsaugai (teisės į tinkamą gynybą principui, numatant tinkamas teisminės gynybos priemones, teisinių ginčų sprendimo būdus) užtikrinti.

Atsižvelgiant į nurodytą 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 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. 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 administraciniams teisiniams santykiams, 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.

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 šie teiginiai:

1. Lietuvos Respublikos administracinėje teisėje proporcingumo principo formalų įtvirtinimą, doktrininį aiškinimą ir taikymą lemia ne tiek nacionalinės ordinarinės teisės raida, kiek Lietuvos Respublikos 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 analizė, tačiau nėra daug išsamių administracinės teisės principų tyrinėjimų. Tiesa, domėjimasis pastaraisiais principais akivaizdžiai didėja. Bendruosius administracinės teisės principų reglamentavimo, aiškinimo ir taikymo klausimus bene daugiausiai yra tyręs A. Andruškevičius, kai kuriuos klausimus – A. Urmonas, S. Šedbaras, J. Paužaitė-Kulvinskienė 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“. Joje atliekama konstitucinio proporcingumo principo reikšmės nustatant žodžio laisvės ir kitų konstitucinių vertybių pusiausvyrą analizė, tiriama balansavimo ir proporcingumo analizės metodikos genezė ir ypatumai.

2007 metais apgintame disertaciniame tyrime „Socialinės įtakos mechanizmų poveikis privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos administraciniam teisiniam statusui“ (taip pat rengiant minėtą disertaciją publikuotame moksliniame straipsnyje) A. Kargaudienė 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 itin plataus spektro disertacinis tyrimas buvo orientuotas į daugelį kitų problemų, tad proporcingumo principui jame skiriamas ne itin didelis dėmesys, apžvelgta tik dalis principo taikymui ir aiškinimui aktualių klausimų.

Bendrieji proporcingumo principo kilmės ir sampratos klausimai analizuojami ir pakankamai neseniai, 2010 metais, publikuotame A. Panomariovo ir E. Losio moksliniame straipsnyje (anglų k.) „Proporcingumas: nuo idėjos iki procedūros“.

Todėl 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 literatūroje 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 vienu ar kitu 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 ypatumus, „europinę“ prigimtį bei santykį su kai kuriais pasirinktais Europos Sąjungos teisės principais. Antra, nors apskritai dėmesys pavieniams administracinės teisės principų klausimams minėtose ir kitose mokslinėse publikacijose pastaruoju metu vis didesnis, 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 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 požiūriu) 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 kompleksiskai 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 teises sąvokas, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos 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.

Šiame skyriuje pažymima, 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.

Konstatuojama, kad 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 Akviniėtis 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 visiškas 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 teismai, per teisinės valstybės koncepciją, grindžiamą pagrindinių žmogaus teisių apsauga, išplėtojo teismų galimybes tirti administracinių sprendimų turinį. Nors 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 trimis 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.

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.

Pažymima, kad proporcingumo principas, suvokiamas kaip bendrasis Europos Sąjungos teisės principas, taikomas vadovaujantis ne tiek šį principą eksplicitiškai įtvirtinančiu Europos Sąjungos sutarties 5 straipsniu, kiek Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 36 straipsniu ar kitomis konkrečiomis antrinės teisės nuostatomis. Jo taikymo sfera neapribojama tik ES nuostatomis, o apima ir nacionalinių nuostatų teisėtumo kontrolę, kurią vykdo tiek ESTT, 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 ESTT teisminė kontrolė, galima spręsti ir iš to, ar šis teismas sprendžia dėl priemonės proporcingumo ar neproporcingumo. Be to, kontrolės intensyvumą rodo ir tai, ar atskirus nacionalinės priemonės proporcingumo elementus vertina pats ESTT, ar tai paveda padaryti nacionaliniam teismui, bei kiek griežtas sąlygas, kurių pastarasis privalo laikytis atlikdamas galutinį vertinimą, jam nurodo (jei iš viso nurodo). ESTT nusprendus 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.

Kadangi Europos Sąjungos teismais 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.

Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatose proporcingumo principas *expressis verbis* nėra įtvirtintas, 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 EŽTT 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 teisiniam reguliavimui, teisinėms tradicijoms. Šis skirtumas taipogi lemia ir tai, kad proporcingumo imperatyvo taikymas EŽTT 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.

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.

Šiame skyriuje konstatuojama, 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, 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. Nors Konstitucinis Teismas, kaip ir EŽTT bei ESTT pripažįsta visus vadinamojo trijų žingsnių (ar vertikalaus) proporcingumo testo elementus, jo atliekamas proporcingumo tyrimas visgi grindžiamas aplinkybių visumos (horizontalaus testo) vertinimo rezultatais – išvadą lemia ne atitiktis konkretiems

(dviems ar trimis) 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 nacionalinį įstatymų leidėją. Dėmesys akcentuojamas į proporcingumo siaurąją prasme reikalavimą bei į pusiausvyros tarp poveikio priemonės (asmens teisėms ir laisvėms daromų suvaržymų) ir ja siekiamo tikslo, užtikrinimą.

Atsižvelgiant į tai, kad po 2009 m. gruodžio 1 d. ESTT vykdomas vertinimas iš esmės prasiplėtė, tai galėtų lemti ir didesnę ne tik EŽTT, bet ir ESTT formuojamos proporcingumo sampratos reikšmę Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje.

Ketvirtajame skyriuje „*Proporcingumo principo specifika viešojo administravimo ir administracinių sankcijų taikymo srityse*“ proporcingumo principo specifika 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 specifika. 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 išplėtotą būtent taikant sankcijas.

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*).

Apibendrintai pažymima, 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 aplinkos apsaugos srityje esminę reikšmę turi valstybės (o tiksliau – valstybę valdančių institucijų) pozicija sprendžiant klausimą, kokį 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 laikotarpiams, nes šiais atvejais akivaizdus prioritetas teikiamas ekonominiams bei socialiniams poreikiams tenkinti ir problemoms spręsti; lygiai taip pat akcentuojamas poreikis spręsti kasdienes 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

sirtyje, tokia praktika turėtų keistis, proporcingumo principui didesnę reikšmę suteikiant įgyvendinant viešąjį administravimą bei principą aiškinant plačiaja prasme.

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 ESTT neanalizuoja taikomo nacionalinio akto ar priemonės proporcingumo 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 vyriausiosiojo administracinio teismo teisminės praktikos analizė leidžia daryti išvadą, jog sprendamas mokesčių teisės klausimas, kurie susiję ir su Europos Sąjungos teise, nacionaliniai teismai vadovaujasi suformuota ESTT 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.

Daroma išvada, jog ir įtvirtinant *administracines sankcijas* įstatymuose, ir jas taikant, privaloma laikytis proporcingumo principo. Įstatymuose 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. 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 išplėstų administracinių teismų galias vertinant viešosios valdžios aktų (sprendimų) teisėtumą.

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

Šiame skyriuje daroma išvada, jog teisminė administracinės diskrecijos priežiūra nacionaliniuose teismuose vis dar yra kintanti. Manytina, jog ji yra nepagrįstai ribojama nepakankam šio klausimo teisinio reguliavimo: pirma, nacionalinėje teiseje 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. Pažymima, kad 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.

Pažymima, kad 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. 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.

Svarbiausios disertacijos išvados yra šios:

1. Proporcingumo principas yra unikalus daugiabriaunis Vakarų teisinės minties rezultatas, kuris atitinkamų turinio aspektų išvalgų 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 fundamentaliają 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 bendrojo 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 išplėstų 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 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; 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 išryškėjimas ir jų kontekste atliekamas argumentavimas sudarytų prielaidas stiprinti ir palaiapsniui 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.

XII. Autorės publikacijos disertacijos tema

1. LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija: *Justitia*, 2004, Nr. 2, p. 51-60.
2. LINKEVIČIŪTĖ I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje: *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 5 (83), p. 65-72.
3. DANĖLIENĖ I. Proporcingumo principo taikymas administracinėje ir aplinkos teisėje: *Teisė*, 2009, Nr. 72, p. 110-128.
4. 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.
5. 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.
6. 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 spausdinimui*).