

MINDAUGAS BILIUS*
Vytautas Magnus University
School of Law

AR PAREIGŪNAS GALI TEISĖTAI SKIRTI ADMINISTRACINĘ NUOBAUDĄ ?

ĮVADAS

Jau praėjo daugiau kaip dešimt metų, kai Lietuva, atkūrusi Nepriklausomybę, žengia demokratijos keliu. Visą šį laikotarpį galime pastebėti Lietuvoje vykstančius įvairius teisinius procesus, reformas. Piliečių teisinė sąmonė taip pat pajuto pasikeitimus - jie pradėjo suprasti, kad demokratinėje valstybėje žmogus turi tam tikras teises, įskaitant ir teisę į nepriklausomą, nešališką ir teisingą teismą.

1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos piliečiai referendume priėmė pagrindinį Lietuvos Respublikos teisės aktą – Konstituciją. Joje, pasiremiant daugelio pasaulio šalių patirtimi, buvo įtvirtinta pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms, numatyti šių teisių ir laisvių garantai, apibrėžta valstybinių institucijų sistema, nustatytos tikslios jų veiklos ribos.

Temos aktualumas. Lietuvai integruojantis į Europinę teisinę sistemą, svarbiausia yra užtikrinti nusistovėjusių demokratinų teisinių principų įgyvendinimą mūsų šalyje. Vieni reikšmingiausių ir labiausiai akcentuojamų iš jų yra teisingumo ir valdžių padalijimo principai. Todėl yra svarbu įvertinti Lietuvos teisinę padėtį užtikrinant šių principų įgyvendinimą.

Naujumas. Lietuvos teisinėje literatūroje situacija analizuojant pareigūnų įgaliojimus skirti administracines nuobaudas nesikeičia daugelį metų. Iki šiol nebuvo atlikta išsamaus šitos veiklos tyrimo. Todėl šiame straipsnyje siekiama įvertinti pareigūnų skiriamų administracinių nuobaudų teisėtumą, atliekant išsamią teorinę analizę, paremtą mokslinėmis koncepcijomis ir įstatymine teisine baze, kartu analizuojant užsienio šalių praktiką šioje srityje.

Problematiskumas. Pareigūnai yra vykdomosios valdžios atstovai, kurių pagrindinis uždavinys yra vykdyti įstatymo jiems pavestas funkcijas. Tuo tarpu teisingumo vykdymo funkcija yra priskirta išimtinai teismo kompetencijai.¹ Įstatymuose įtvirtinta pareigūnų galia skirti administracines nuobaudas gali būti vertinama kaip teisingumo vykdymas, nes pareigūnas, kaip ir teismas, taiko teisės taisyklę faktinėms bylos aplinkybėms ir paskiria įstatymų nustatytą sankciją. Šią prielaidą patvirtina dar ir tai, jog Administracinių bylų teisenos įstatyme įtvirtinta

* Mindaugas Bilius, Vytautas Magnus University School of Law. E-mail: Mindaugas_Bilius@fc.vdu.lt.

¹ LR Konstitucija, Žin. (1992, Nr. 33-1014), 109 str.

nuostata, kad "Administraciniai teismai sprendžia bylas dėl:... nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje apskundimo".² Vadinasi pareigūnai, skirdami administracinę nuobaudą, faktiškai vykdo pirmos instancijos teismo funkcijas. Pareigūnų bei teismų veikla, užtikrinant teisingumo įgyvendinimą Lietuvoje, vis dar yra problematiška, dėl to ir tirtina.

Hipotezė: Pareigūnas negali teisėtai skirti administracinės nuobaudos.

Darbo tikslas: nustatyti ar pareigūnams suteikta teisė skirti administracinės nuobaudas nepažeidžia Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintų principų.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti pareigūno sampratą ir jo vietą valstybės sistemoje.
2. Išanalizuoti administracinės atsakomybės institutą ir išryškinti jo esmines ypatybes.
3. Aptarti valdžių padalijimo ir teisingumo vykdymo principų santykį.

Metodai, panaudoti šiame darbe:

- Mokslinės literatūros analizė, kurios pagalba išaiškinta konstitucinių principų ir pareigūno samprata.
- Įstatymų, dokumentų, bylų analizė, įgalinusi įvertinti pareigūnų veiklą reglamentuojančių įstatymų kokybę bei administracinės atsakomybės taikymo ypatumus.
- Palyginamoji analizė, atlikta siekiant išsiaiškinti pasaulio valstybėse numatytų konstitucinių principų įgyvendinimo galimybes.

Šiuo metu mūsų teisinę sistemą galima būtų pavadinti kažkokiu "hibridu" - kai kurių įstatymų, galiojančių net nuo 1961 metų ir naujai priimtų, suderintų su pasaulyje nusistovėjusiais principais, įstatymų samplaika. Tad neatsitiktinai ir buvo pasirinkta darbo tema, norint išsiaiškinti ar Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje yra suderintas LR Konstitucijoje numatytas valdžių padalijimo principas ir ar iš tikrųjų teisingumą Lietuvoje vykdo tik teismai.

Pagrindinis dėmesys darbe yra telkiamas į Lietuvoje esančią pareigūno ir administracinio teisės pažeidimo reglamentavimą, kartu palyginant tai su kitais panašiais Lietuvoje veikiančiais institutais. Todėl siekiant patvirtinti iškeltą hipotezę, yra pasirinkta trijų dalių darbo struktūra.

I. PAREIGŪNO SAMPRATA ADMINISTRACINĖJE TEISĖJE

a) Pareigūnas – kaip institucijos darbuotojas atliekantis tam tikras jam pavestas funkcijas

Pareigūnas įvairiuose LR teisės aktuose apibrėžiamas kaip tam tikros institucijos darbuotojas, kuriam yra patikėtos tam tikros vakstybės valdymo funkcijos. Vieningos visuose įstatymuose pareigūno sąvokos nėra ir tikriausiai negali būti todėl, kad kiekviename įstatyme yra apibrėžiami pareigūnai pagal atitinkamas suteiktą įgaliojimų ribas. Pavyzdžiui LR Seimo kontrolierių įstatymas apibūdina pareigūną kaip:

valstybės ir savivaldybių institucijos ar įstaigos tarnautojas, taip pat kitas darbuotojas, atliekantis viešojo administravimo funkcijas; viešosios įstaigos bei nevyriausybinės organizacijos, kurioms

² LR Administracinių bylų teisenos įstatymas, Žin. (2000, Nr.85-2566), 15 str. 1 d. 10 p.

*įstatymų nustatyta tvarka suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, darbuotojas, turintis administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims; valstybės įgaliojimas asmuo, atliekantis įstatymų nustatytas valstybės suteiktas funkcijas*³.

Pareigūno apibūdinimui, pagal analogiją, galima naudoti ir Valstybės tarnybos įstatyme apibrėžtą valstybės tarnautojo sąvoką⁴. Tai patvirtina ir LR įstatymuose vartojamų sąvokų žodynas⁵. Reikėtų pažymėti, kad administracinių teisės pažeidimų kodekse įtvirtinta pareigūno sąvoka išplečiama gana neįprastai:

*asmenys, kurie nuolat ar laikinai vykdo valdžios atstovų funkcijas, taip pat kurie valstybinės ar kitų nuosavybės formų įmonėse, įstaigose ar organizacijose nuolat arba laikinai eina tarnybą, susijusią su organizacinių-tvarkymo ar administracinių - ūkinių pareigų vykdymu, arba kurie tokias pareigas eina minėtose įmonėse, įstaigose ar organizacijose pagal įgaliojimą*⁶.

Vadinasi, svarstant ar tam tikrą asmenį galima būtų laikyti pareigūnu, reikia atkreipti dėmesį ir į tai, ar mes taikysime jam administracinę atsakomybę, ar žiūrėsime kaip į subjektą, galinti skirti administracinę nuobaudą, ar kaip į subjektą, galintį surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą.

b) Pareigūno vieta valstybės institucijų sistemoje

Pasaulyje tikrai nerastumėm valstybės be pareigūnų. Nesant pareigūnų, atliekančių tam tikras funkcijas, nebūtų galima užtikrinti normalaus valstybės funkcionavimo. Kiekviena valstybėje veikianti įstaiga turi atlikti tik jai skirtas funkcijas. Jau XIX amžiuje Dž.Lokas ir Š.Monteskje valdžių padalijimo teorijoje pagrindė, kad demokratinėje valstybėje turi funkcionuoti trys savarankiškos valdžios : įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė. Kiekvienai iš šių valdžių yra skirtos tam tikros funkcijos valstybėje, kiekviena iš jų turi įgyvendinti tik jai skirtus uždavinius, jokių būdų vienai iš jų neleidžiant vykdyti kitos valdžios funkcijų. Šis principas buvo įtvirtintas dar 1787 metais JAV – pirmoje rašytinėje konstitucijoje. Valdžių padalijimo principas įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kur sakoma, kad "Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas"⁷. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, seniau egzistavusią sąvoką "valstybinis valdymas" pakeitė kita sąvoka - "viešasis administravimas", kuris 1999 m priimtame Viešojo administravimo įstatyme apibrėžiamas kaip:

įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos

³ LR Seimo kontrolierių įstatymas, Žin. (2004, Nr. 170-6238), 2 str.

⁴ LR Valstybės tarnybos įstatymas, Žin., (2002, Nr. 45-1708), 2 str. 2 d.

⁵ R. Mockevičius, *Lietuvos Respublikos įstatymuose vartojamų sąvokų žodynas* (Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2000), p.317. Pastaba: šiame straipsnyje apsiribosiu tik administracinių teisės pažeidimų kodekse minimais pareigūnais, kaip valstybės vykdomosios valdžios atstovais, kuriems yra suteikti įgalinimai skirti administracines nuobaudas.

⁶ LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, Žin. (1985, Nr. 1-1), 14 str.

⁷ Žr. išnašą 1: LR Konstitucija, 5 str.

*institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti*⁸

Akivaizdu, kad viešasis administravimas yra priskiriamas vykdomajai veiklai, t.y. institucijoms įgyvendinant vykdomąją valdžią. Institucijos savo veiklą įgyvendina per savo darbuotojus - pareigūnus. Tad administracinių teisės pažeidimų kodekse minimi pareigūnai yra tik dalis iš visų LR esančio pareigūnų aparato, atliekančio jiems pavestas funkcijas.

c) Pareigūnas - subjektas galintis surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą

Administracinių teisės pažeidimų kodekse pateiktame pareigūno apibrėžime yra teigiama, kad pareigūnu gali būti ir valstybinės įmonės ar net visuomeninės organizacijos atstovas⁹. Kiekviena valstybėje veikianti institucija organizacija įgyvendina tik jai skirtus uždavinius. Nei viename institucijos veiklą reglamentuojančiame įstatyme ar statute neteko pamatyti tokio uždavinio, kaip teisingumo vykdymas. Pavyzdžiui policija, viena iš daugiausiai administracinių nuobaudų paskirianti institucija, įstatyme yra numačiusi tokius uždavinius, kaip "žmogaus teisių ir laisvių apsauga; viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas; nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija, jų atskleidimas ir tyrimas"¹⁰. Tačiau dabartiniame administracinių teisės pažeidimų kodekse yra minima net 50 institucijų galinčių nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas¹¹. Vadinasi, Lietuvoje turime virš 50 institucijų faktiškai vykdančių teisingumą. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 259¹ str. yra nurodyta, kad administracinių teisės pažeidimų protokolus gali surašyti virš 100 įvairių institucijų pareigūnų¹². Vadinasi tik dėl 50 įvairių rūšių LR ATPK minimų pareigūnų surašytų administracinio teisės pažeidimo protokolų, administracinio teisės pažeidimo bylas nagrinės teismas, o dėl kitų 50 - administracinio teisės pažeidimo bylas nagrinės institucija, kurioje dirba pareigūnas. Pareigūnų veikla yra ypač svarbi administracinio teisės pažeidimo byloje, kadangi jie atlieka daugumą tam tikrų veiksmų siekiant surinkti reikalingus duomenis apie pažeidimą. LR ATPK yra numatyta, kad "įrodymus renka, prireikus ekspertą ar specialistą skiria pareigūnai, turintys teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, taip pat administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjantis organas (pareigūnas)"¹³.

Pareigūnas padaryto administracinio teisės pažeidimo faktą konstatuoja įformindamas jį administracinio teisės pažeidimo protokole. Šis protokolas yra vienas ir dažnai vienintelis iš įrodymų administracinio teisės pažeidimo byloje¹⁴. Tad dažnai susidaro tokia situacija, kai pareigūnui surašius pažeidėjui administracinio teisės pažeidimo protokolą, administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėja pareigūno viršininkas. O kadangi skirdamas nuobaudą pareigūnas

⁸ LR Viešojo administravimo įstatymas, Žin. (1999, Nr. 60-1945), 3 str.

⁹ Žr. išnašą 6: LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas.

¹⁰ LR Policijos veiklos įstatymas, Žin. (2000, Nr. 90-2777), 5 str. 1 d.

¹¹ Žr. išnašą 6: LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, šešiolikasis skirsnis.

¹² Ten pat, 259¹ str.

¹³ Ten pat, 256 str.

¹⁴ Ten pat.

įrodymus vertina "... pagal savo vidinį įsitikinimą..."¹⁵, tai manau, kad institucijos viršininkas, įgaliotas nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą, kur bus vienintelis pažeidimo faktą konstatuojantis įrodymas – administracinio teisės pažeidimo protokolas, nenorės konstatuoti, kad nebuvo padarytas teisės pažeidimas, kadangi tai reikštų abejojimą ir nepasitikėjimą savo pavaldinių atliktais veiksmais.

Taip pat reikėtų pabrėžti, kad pareigūnai ne visada suvokia, kas tai yra administracinio teisės pažeidimo sudėtis, tuo labiau dauguma pareigūnų, įgaliotų nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas, dirba neturėdami teisinio išsilavinimo. Šie pareigūnai yra nesusipažinę su įvairiais teisės teorijoje nagrinėjamaisiais klausimais apie įrodinėjimą, būtinaįj reikalingumą, teisingumo principus. Kaip pavyzdį būtų galima pateikti daugumą administracinių teisės pažeidimų kodekse minimų pareigūnų, kurių surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas gali lemti nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje turinį. Štai Mokesčių inspekcijoje teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą pagal kai kuriuos straipsnius turi kanceliarijos vedėja¹⁶ arba ATPK 259 str. numatyta, kad administracinio teisės pažeidimo protokolą turi teisę surašyti ir neetatinis aplinkos apsaugos inspektorius. Nuo teisingo protokolo surašymo priklauso ir administracinio teisės pažeidimo bylos baigtis. Tad svarbu yra tai, kad pareigūnas ar institucija nagrinėjanti administracinio teisės pažeidimo bylą turėtų gerą teisinį išprusimą, nes administracinio teisės pažeidimo protokolas turi lemiamą reikšmę asmens atsakomybės nustatymui.

Reikėtų paminėti ir tai, kad pareigūnui nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą, praktiškai neįmanomas viešumo principo įgyvendinimas. Tokiu būdu valdžiai atsiranda daugiau galimybių negu teisme mėginti paveikti tą, kas priima sprendimą, taip pat atsiranda daugiau galimybių tiesioginiam papirkimui.

II. ADMINISTRACINĖS ATSAKOMYBĖS YPATUMAI

a) Administracinės atsakomybės esmė ir paskirtis

Viena iš valstybinės prievartos priemonių yra administracinė atsakomybė. *Administracinė atsakomybė yra savarankiška atsakomybės rūšis, taikoma kaltiems asmenims, padariusiems administracinius teisės pažeidimus, skiriant jiems ir realizuojant įstatymų numatytas administracines nuobaudas, turint tikslą kovoti su teisės pažeidimais, užtikrinti teisėtumą ir teisėtvarką*¹⁷.

Taigi, administracinės atsakomybės tikslas yra ne tik kovoti su teisės pažeidimais, bet ir užtikrinti teisėtumą. Tik pažeidus įstatymuose numatytas visuotinai privalomas elgesio taisyklės atsiranda santykis tarp valstybės (jos įgalioto subjekto) ir asmens. Įstatymuose įtvirtintos elgesio taisyklės skatina asmenis nepažeidinėti šių taisyklių, žinant, kad už tai jų laukia "atpildas". Administracinė atsakomybė yra teisinės atsakomybės rūšis. Skiriamos nuobaudos yra švelnesnės už kriminalines bausmes, nesukelia tokių padarinių kaip teistumas.

¹⁵ Ten pat, 257 str.

¹⁶ Priedas prie Vilniaus m. valstybinės mokesčių inspekcijos viršininko 1998 07 31 d. įsakymo Nr. 67

¹⁷ Pranas Petkevičius, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 1996), p.14

Savo požymiais, administracinė atsakomybė taip pat skiriasi nuo drausminės ar civilinės atsakomybės. Administracinę atsakomybę galima taikyti ir fiziniams, ir juridiniams asmenims – įmonėms, įstaigoms, organizacijoms. Teisinėje literatūroje tai dar vadinama ekonominėmis sankcijomis. Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytos elgesio taisyklės, už kurių pažeidimus yra taikoma administracinė atsakomybė, yra dinamiškos: kai kuriuos nusikaltimus dekriminalizuojant jie pavirsta administraciniais teisės pažeidimais, o kai kurios administraciniame teisės pažeidimų kodekse numatytos elgesio taisyklės taip pat praranda savo aktualumą ir yra dekriminalizuojamos. Administracinės atsakomybės atsiradimo pagrindas yra asmens padarytas administracinis teisės pažeidimas.

b) Administracinis teisės pažeidimas – pagrindas taikyti administracinę atsakomybę

Teisinėje literatūroje kai kurie autoriai apibrėždami pažeidimą apsiribodavo pareiškimu, kad valstybė nustato "kas yra gerai", o "kas yra blogai". Tad asmeniui padarius tai, kas jau nustatyta, kad "yra blogai" jis automatiškai ir tapdavo pažeidėju. Prof. habil. dr. A. Vaišvila savo knygoje išreiškė naują požiūrį į teisės pažeidimą¹⁸, teigdamas, kad pažeidimas atsiranda tada, kai nebeišlaikoma "teisių ir pareigų vienovė", t.y. tuomet, kai naudojamosi kažkokiomis teisėmis, tačiau neatliekamos pareigos. Dauguma pareigų yra apibrėžtos įstatymuose.

Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekse administraciniu teisės pažeidimu laikomas "priešingas teisei, kaltas (tyčinis arba neatsargus) veikimas arba neveikimas, kuriuo kėsiniama į valstybinę arba viešąją tvarką, nuosavybę, piliečių teises ir laisves, į nustatytą valdymo tvarką, už kurią įstatymai numato administracinę atsakomybę"¹⁹. Administraciniu teisės pažeidimu yra kėsiniama į tam tikras vertybes visuomenėje. Būtinai turi būti kėsiniama priešinga teisei veika. Administracinis teisės pažeidimas atsiranda tada, kai asmuo nesilaiko visuomenės nustatytų taisyklių, apibrėžtų ir nustatytų teisės normomis. Reikia pabrėžti tai, kad nebus laikomas pažeidimu visuomenei nors ir amoralus, bet teisės normomis neapibrėžtas elgesys.

Norint tinkamai kvalifikuoti padarytą administracinį teisės pažeidimą, visų pirma reikia žinoti jo sudėtį. Taip pat, kaip ir nusikaltimo pagal LR baudžiamąjį kodeksą, administracinio teisės pažeidimo sudėtį sudaro 4 elementai: subjektas, objektas, subjektyvinė pusė, objektyvinė pusė. Sudėties elementų nustatymas yra būtinas norint tinkamai kvalifikuoti veiką ir patraukti administracinę atsakomybę. Visi pažeidimo sudėties elementai yra užrašomi administracinio teisės pažeidimo protokole, kuris yra pagrindas administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimui. Protokolu konstatuojama, kad asmuo padarė teisės pažeidimą.

Asmeniui, patrauktam administracinę atsakomybę, gali būti skiriamos įvairios administracinės nuobaudos: įspėjimas, bauda, daikto ar pajamų konfiskavimas, specialiosios teisės atėmimas, areštas bei nušalinimas nuo darbo (pareigų)²⁰. Už administracinį teisės pažeidimą administracinį areštą ir nušalinimą

¹⁸ „Teisės pažeidimas – tai asmens naudojimas subjekcinėmis teisėmis sąmoningai atsisakant vykdyti pareigas, kurių vykdymą įstatymas laiko būtina sąlyga legalizuoti asmens naudojamą subjekcinėmis teisėmis visuomenėje.“ (A. Vaišvila, *Teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2000), 344 psl.)

¹⁹ Žr. išnašą 6: LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 9 str.

²⁰ Ten pat, 21 str.

nuo darbo (pareigų) gali skirti tik teismas²¹. Vadinasi, pareigūnai (institucijai) yra suteikta labai daug teisių pasirenkant ir skiriant nuobaudas. Praktikoje tai sukelia labai daug daug problemų. Pareigūnai (institucijos) skirdami administracines nuobaudas dažnai tarsi pamiršta, kad "administracinės atsakomybės poveikio priemonių bruožas yra tai, kad jos taikomos siekiant kaltą asmenį nubausti, jį perauklėti ir įspėti, kad jis, taip pat kiti asmenys nedarytų teisės pažeidimų"²². Tačiau tuo yra piktnaudžiuojama, nes surašius vieną vienintelį protokolą fizinį arba juridinį asmenį galima nubausti didžiulėmis baudomis. Štai, pavyzdžiui 1998 m. įstatymų leidėjo valia nagrinėjamų administracinės teisės pažeidimų srityje pasižymėjo tuo, kad už palyginus nesunkius administracinės teisės pažeidimus Administracinių teisės pažeidimų kodeksas numatė baudas, skiriamas įvairių valstybinių institucijų, kurios buvo net kelis kartus didesnės už baudas, skiriamas teismo pagal Baudžiamąjį kodeksą²³. Taip pat buvo netgi nurodyta mažiausios baudos riba. Šią klaidą pavyko ištaisyti tik 2000 metais, LR Konstituciniam teismui pripažinus mokesčių administravimo įstatymo nuostatą, kad "bauda turi būti ne mažesnė kaip 50 000 litų", kaip prieštaraujančią LR konstitucijoje įtvirtintiems teisingumo ir teisinės valstybės principams²⁴.

Tokia tuo metu buvusia situacija galima būtų per daug nesistebėti, nes beveik visi Lietuvoje dirbantys teisininkai buvo ruošiami pagal vieną tarybinį modelį ir įstatymus rengiantys teisininkai turėjo daugiau supratimo tik apie tarybinę teisės sistemą bei naudojosi tik tarybiniais laikais išleistais vadovėliais. Kaip pavyzdį būtų galima paminėti "Tarybinės administracinės teisės" vadovėlį, kur buvo rašoma, kad "[p]areigūnai, kurie gali skirti administracines nuobaudas, pažeidėją iškviečia tik būtiniais atvejais"²⁵. Tad manau, skiriant administracines nuobaudas, patrauktam atsakomybėn asmeniui belikdavo tik teisė apskundus sprendimą, pateikti visus įrodymus teisme.

Tik visai neseniai, 1999 metais, skiriant administracines nuobaudas Administracinių teisės pažeidimų kodekse atsirado naujos sąvokos: teisingumo ir protingumo kriterijai, kurie leidžia "paskirti mažesnę nuobaudą nei sankcijoje numatyta minimali arba paskirti švelnesnę nuobaudą nei numatyta sankcijoje, arba visai neskirti administracinės nuobaudos"²⁶. Taip yra sudaroma galimybė, atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, skirti proporcingą baudą jo padarytam nusižengimui. Tuo pačiu, protingiau, racionaliau, efektyviau siekti įstatymo leidėjo nustatytų tikslų. Tuo buvo išvengta situacijos, kai pareigūnas (institucija) privalėjo nubausti asmenį nežmoniška bauda už smulkų pastarojo įvykdytą pažeidimą.

Administracines nuobaudas gali paskirti labai platus institucijų ir pareigūnų, nurodytų ATPK, ratas²⁷ : policija, valstybės sienos apsaugos tarnyba, teritorinė muitinė, savivaldybių sanitarijos inspekcija, ryšių reguliavimo tarnyba, ir pan., todėl minėtoms įstaigoms yra pridėdama papildoma funkcija prie jų pareigų

²¹ Ten pat, 29 str., 29¹ str.

²² Žr. išnašą 17: Pranas Petkevičius, p.28

²³ *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*, LR Konstitucinis teismas, nutarimas (2000 12 06, Nr.105-3318)

²⁴ Ten pat.

²⁵ K.Lapinskas, P.Petkevičius, *Tarybinė administracinė teisė* (Vilnius: Mintis, 1980), p.221

²⁶ Žr. išnašą 6: LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 30¹ str.

²⁷ Ten pat, šešioliktasis skirsnis.

vykdymo – teisingumo vykdymas. Administracinė nuobauda turi didelės įtakos pažeidėjui vien todėl, kad už kelis administracinius teisės pažeidimus gali būti taikomos griežtesnės nuobaudos²⁸. Įstatymų leidėjas pakartotinį administracinį teisės pažeidimą laiko pavojingesne visuomenei veikla. Todėl pakartotinio pažeidimo padarymas yra traktuojamas kaip atsakomybę sunkinanti aplinkybė²⁹.

c) Administracinio teisės pažeidimo ir baudžiamojo nusižengimo atribojimas

Administracinį teisės pažeidimą padaręs asmuo, paskyrus administracinę nuobaudą, visada priverstas patirti tam tikras negatyvias pasekmes: iš jo atimamos tam tikros materialinės vertybės, netenkama tam tikrų teisių ar laisvių. Panašias pasekmes asmuo yra priverstas patirti ir padaręs nusikaltimą. Tad yra būtina išsiaiškinti, kodėl už administracinį teisės pažeidimą be teismo tam tikrą bausmę gali skirti ir gana platus subjektų ratas, o už nusikaltimą – tik teismas.

Kuo skiriasi administracinis teisės pažeidimas nuo nusikaltimo? Pagrindinis administracinio teisės pažeidimo atribojimo nuo nusikaltimo kriterijus yra "veikos pavojingumo visuomenei laipsnis"³⁰. Manoma, kad nusikaltimas yra daugiau pavojingesnis visuomenei. Tačiau administraciniai teisės pažeidimai, kai kuriais atvejais, yra labai panašūs į nusikaltimus ir netgi gali iš pažeidimo pavirsti į nusikaltimą. Pavyzdžiui pagal LR ATPK 50 str. įvykdytas "turto pagrobimas yra laikomas smulkiu, jeigu pagrobtojo turto vertė neviršija 1 minimalaus gyvenimo lygio"³¹. Pagal LR baudžiamąjį kodeksą vagyste yra laikomas svetimo turto pagrobimas³². Vadinasi pavojingesnė visuomenei bus įvykdyta vagystė, kur turto vertė bus didesnė už 125 litus. Tačiau minėtame ATPK straipsnyje yra pabrėžiama, kad neturėtų būti sunkinančių aplinkybių numatytų LR BK 271, 274 ir 275 str.³³ Tad pavogus prekių, kurių vertė bus 5 litai, tačiau kartu konstatavus numatytas išimtinės aplinkybes, mes negalėsime taikyti LR ATPK 30¹ str. numatytų teisingumo ir protingumo kriterijų, o būsime priversti vadovautis LR baudžiamuoju kodeksu pripažindami šią veiką kaip nusikaltimą ir atitinkamai skirdami bausmę.

LR baudžiamajame kodekse, kaip pagrindinė bausmė už padarytą nusikaltimą gali būti skiriama ir bauda³⁴, kurios skyrimo pagrindai yra panašūs kaip ir LR administracinių teisės pažeidimų kodekse. Naujame LR baudžiamajame kodekse, yra numatyta nauja – baudžiamojo nusižengimo sąvoka: "Baudžiamasis nusižengimas yra pavojinga ir šiame kodekse uždrausta veika (veikimas ar neveikimas), už kurią numatyta bausmė nesusijusi su laisvės atėmimu, išskyrus areštą"³⁵. Naujame baudžiamajame kodekse bausmių rūšys, nesusijusios su

²⁸ Pvz: ten pat, 130² str.

²⁹ Ten pat, 32 str.

³⁰ Žr. išnašą 17: Pranas Petkevičius, p.28. Taip pat: autoriaus versta iš: A.B. Agapov, *Učebnik administrativnovo prava* (Moskva: Gorodec, 1999), p.280

³¹ Žr. išnašą 6: LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 50 str.

³² LR Baudžiamasis kodeksas, Žin. (2000, Nr. 89-2741), 178 str.

³³ Minimalus gyvenimo lygis sudaro 125 Lt. Remtasi Statistikos departamento prie LR Vyriausybės duomenimis, < <http://www.std.lt/> > , aplankyta 2002 04 13 d.

³⁴ Žr. išnašą 32: LR Baudžiamasis kodeksas, 42 str.

³⁵ Ten pat, 12 str.

laisvės atėmimu dalinai sutampa su administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytomis nuobaudomis: tai viešųjų teisių atėmimas, bauda³⁶.

JAV valstijose galiojantys įstatymai, panašiai kaip ir naujasis LR baudžiamasis kodeksas, nusikaltimus skirsto į 2 grupes: "felonies" ir "misdemeanours". Sąvoka "felony" suprantama kaip sunkesnis nusikaltimas, už kurį numatyta laisvės atėmimo bausmė daugiau nei 1 metai. "Misdemeanour" – mažiau pavojingesnis nusikaltimas. Už pastarąjį nusikaltimą bauda yra pagrindinė ir dažniausiai vienintelė bausmė.

Galima būtų teigti, kad įvedant į LR baudžiamąjį kodeksą baudžiamojo nusižengimo sąvoką, įstatymų leidėjas norėjo suteikti teisę teismui skiriant bausmę vadovautis panašiais kaip ir LR ATPK 30¹ str. numatytais teisingumo ir protingumo kriterijais. Tai yra numatyta ir LR BK 54 str., kur sakoma, kad "jeigu straipsnio sankcijoje numatytos bausmės paskyrimas aiškiai prieštarautų teisingumo principui, teismas, vadovaudamasis bausmės paskirtimi, gali motyvuotai paskirti švelnesnę bausmę"³⁷.

Kaip matome iš pateiktų palyginimų, administracinis teisės pažeidimas turi daug panašumų su nusikaltimu. Naujasis baudžiamasis kodeksas beveik panašiai apibrėžia baudžiamojo nusižengimo sąvoką kaip ir dabartinis LR administracinių teisės pažeidimų kodeksas - pažeidimo. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad LR administracinių teisės pažeidimų kodekso 259¹ straipsnyje išvardintos institucijos, užsiimančios administracinių teisės pažeidimų išaiškinimu ir dauguma šių institucijų - netgi administracinio teisės pažeidimo bylų nagrinėjimu, pagal atliekamus veiksmus, kompetenciją, taikomas priemonės, pasekmės, beveik niekuo nesiskiria nusikaltimą tiriančių ikiteisminio tyrimo organų. Tad belieka neaiškus įstatymo leidėjo ketinimas nusikaltimo ar nusižengimo atveju sprendimo priėmimą palikti tik teismui, o administracinio teisės pažeidimo atveju – teismui ir įvairiems organams (pareigūnams). Lietuvos Vyriausybės programoje 2001-2004 metams apie šią problemą net neužsimenama, pažymint tik tai, kad reikia "tobulinti administracinių nuobaudų skyrimo sistemą"³⁸.

III. LR KONSTITUCIJOJE ESANČIO VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPO IR TEISINGUMO VYKDYMO SAMPRATA

1) Valdžių padalijimo ypatumai

a) Valdžių padalijimas – kertinis demokratinės valstybės principas, kuriuo pagrindžiama šiuolaikinė demokratinė valstybė

Kaip jau minėjau, visos šiuolaikinės demokratinės valstybės veikia vadovaudamosis valdžių padalijimo principu. Apie šio principo svarbą galima spręsti vien iš to, kad jis yra egzistuoja ir yra įtvirtintas konstitucijose. "Siekiant, kad jokia valstybės valdžios institucija savo rankose nesutelktų visos valdžios ir kad ja nesinaudotu nekontroliuojama, pagal valstybės vykdomas funkcijas

³⁶ Ten pat, 42 str.

³⁷ Ten pat, 54 str.

³⁸ Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001-2004 metų programa (Vilnius, 2001), XI skyrius // <<http://www.lrvk.lt/programa/12-programa.html>>, aplankyta 2002 03 20

valstybės valdžia daloma į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją, teisminę³⁹. Apie šio principo buvimą LR Konstitucijoje patvirtino ir LR Konstitucinis teismas⁴⁰. Šio principo esmė yra ta, kad trys valdžios – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė turi būti savarankiškos, griežtai atskirtos viena nuo kitos, tarp jų turi vyrauti pusiausvyra, kiekviena valdžia turi veikti savo kompetencijos ribose. Nei viena valdžiai neleidžiama prisimti kitos funkcijų⁴¹. Įstatymų leidžiamąją valdžią Lietuvoje įgyvendina Seimas, vykdomąją – Prezidentas ir Vyriausybė, teisminę – Teismas. Kiekvienai Lietuvoje veikiančiai institucijai turi būti pavesta eiti tam tikras funkcijas pagal valdžių padalijimo principą. Jokia institucija negali vienu metu vykdyti dviejų valstybės valdžių funkcijų arba nepriklausyti nei vienai iš jų. Reikėtų paminėti ir tai, kad „vienas iš svarbiausių valdžių padalijimo bruožų, valdžių pusiausvyros užtikrinimo mechanizmų yra stabdžių ir atsvarų sistema“⁴². Tarptautinėje teisėje šis principas yra daugiau žinomas kaip „principle of check and balance“, kuris reiškia, kad valstybinės valdžios palaiko pusiausvyrą ir kontroliuoja viena kitą. Iki Lietuvai atkuriant savo nepriklausomybę 1990 metais valdžių padalijimo neegzistavo. Visa tai privertė Lietuvos žmones prarasti tikėjimą teisingumu, nes visi priimami sprendimai būdavo partijos galioje, kuri darydavo įtaką netgi teismams.

Negalima nepaminėti prancūzo Jacques Godechot pasakymo, kad valdžių padalijimo principo „interpretacija siejasi su garsiuoju 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 16 str.: „Visuomenė, kurioje žmogaus teisių garantijos nėra užtikrintos ir valdžių padalijimas nenumatytas, neturi konstitucijos“⁴³.

Tačiau vien tik Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimo principas nereiškia, kad valstybėje viskas funkcionuoja gerai, kad užtikrinamos piliečių laisvės, kad valstybinės valdžios funkcijos tinkamai paskirstytos ir pan. Reikia įsitikinti ar tinkamai nustatyta valdžių pusiausvyra, ar viena valstybinė valdžia nevykdo kitos funkcijų.

b) Valdžių padalijimo problema Lietuvos teisinėje sistemoje

Šiuo metu Lietuvoje yra susiklosčiusi tokia situacija, kai vykdamas teisinę reformą, bandoma palaipsniui pereiti nuo okupuotoje Lietuvos Respublikoje galiojusios sovietinių iki šiuolaikinių, besiremiančių pasaulio valstybių pavyzdžiais ir patirtimi, įstatymų. Tačiau darant tai, reikėtų kuo skubiau pašalinti išlikusias teises kolizijas ir suderinti įstatymus visų pirma su pagrindiniu šalies dokumentu – Konstitucija. Pagrindinė problema – tinkamai apibrėžti kiekvienos valstybinės valdžios kompetenciją.

³⁹ Toma Birmontienė ir kiti, *Lietuvos konstitucinė teisė* (Vilnius: LTU Leidybos centras, 2001), p.674

⁴⁰ *Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo "Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai*, LR Konstitucinis teismas, nutarimas (1994 01 19, Nr. 7-116)

⁴¹ Žr. išnašą 23: *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*.

⁴² Žr. Išnašą 39: Toma Birmontienė ir kiti, p.262

⁴³ Les constitutions de la France depuis 1789, presentation par Jacques Godechot, (Paris, Garnier-Flammarion, 1970) p.35, mintis tekste: ten pat, p. 676.

LR Konstitucijoje numatyta, kad vykdomąją valdžią įgyvendina Vyriausybė ir Prezidentas. Vykdomoji valdžia yra įgyvendinama vykdant įstatymus, tvarkant krašto reikalus bei atliekant kitas griežtai apibrėžtas funkcijas. "Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro Ministras pirmininkas ir ministrai"⁴⁴. Vadinasi Lietuvoje esančias ministerijas mes negalima priskirti kuriai nors kitai valdžios rūšiai, kadangi Konstitucija jas priskiria prie vykdomosios valdžios. Pagrindinius ministerijų uždavinius numato netgi Konstitucija: "tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką"⁴⁵. Kaip matome vykdomosioms institucijoms teisminės valdžios realizuoti nepavesta. Taip pat Lietuvos teisinėje literatūroje problema, kai vykdomosios valdžios institucijos skiria administracines nuobaudas, yra mažai analizuojama ir tarsi nematoma, kad teisminę valdžią įgyvendina administracinės įstaigos tuo pažeidžiant valdžių padalijimo principą. Tenka kartais pastebėti gana keistus argumentus, sakant, kad administraciniai sprendimai yra ne galutiniai ir gali būti peržiūrėti teismo pagal suinteresuoto asmens pareiškimą. Remiantis šiais argumentais, administracinės įstaigos tampa "pirmos instancijos teismu", o sprendimus kontroliuojantis teismas – aukštesnio pagal padėtį teismo padėtyje. Tuo labiau, kalbant apie vykdomosios ir teisminės valdžios funkcijų susipynimą, galima pastebėti, kad "ministerijos rengia įstatymų, reglamentuojančių jų valstybinio valdymo srityje egzistuojančius visuomeninius santykius, projektus, iš anksto žinodamos, kad jos pačios turės įstatymą vykdyti, ir pačios siūlo įstatymo vykdymo tvarką. Jos turi galimybę netgi projektuoti savo diskreciją"⁴⁶. Tokią situaciją tenka taisyti tik įsikišant Konstituciniam teismui. Pavyzdžiui 1995 metais LR Vyriausybė pateikdama Seimui svarstyti Mokesčių administravimo pagrindų įstatymo projektą nustatė, kad atitinkami pažeidimai bus grupuojami pagal sunkumą ir tuo pačiu nustatė baudas už šiuos pažeidimus. O baudas turėjo teisę skirti tos pačios institucijos pareigūnai. Tad panašioje situacijoje Konstituciniam teismui 2000 metais teko pripažinti kai kurias baudas, kaip "prieštaraujančias teisingumo ir teisinės valstybės principams"⁴⁷. Tad negalima būtų atmesti ir to faktoriaus, kad institucijos, vykdydamos nustatytas taisykles yra suinteresuotos nuobaudų skyrimu – teisingumo vykdymu, kas joms visiškai nepriklauso.

Taip pat nereikėtų užmiršti ir dar vieno visuotinai pripažinto principo, kad "niekas negali būti teisėju savo byloje"⁴⁸. Jei institucija priimanti sprendimą, dalyvauja kaip arbitras 2 šalių ginče, vadinasi ji "atsistoja" į teismo poziciją ir kartu tuo pačiu metu institucija tampa šalimi, dėl kurios veiksmų nukreiptas priešingos šalies reikalavimas. Atitinkamai, institucija tampa teisėju savo paties byloje.

⁴⁴ Žr. išnašą 1: LR Konstitucija, 91 str.

⁴⁵ Ten pat, 94 str.

⁴⁶ A. Raipa, ats. red. *Viešasis administravimas* (Kaunas, Technologija:1999), p.264

⁴⁷ Žr. išnašą 23: *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.*

⁴⁸ Autoriaus išversta iš: Richard J.Pierce et al., *Administrative law and process*, second edition (New York, Westbury: The foundation Press, Inc., 1992), p.25

2) Teisingumo vykdymo ypatumai ir esmė

a) Ar teisingumo vykdymas yra išimtinai teismo veikla?

Siekiant reformuoti Sovietinę ir sukurti tinkamą teismų sistemą, Lietuvos teisinė visuomenė turėjo pažvelgti ir į pasaulinę praktiką. Rengiant Administracinių teismų sistemą tuometinis Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininkas P.Kūris savo pranešime siūlė "aptarti galimybę priimti Administracinių teismų įstatymą, kuriuo būtų įkurta Valstybės taryba kaip aukščiausiasis administracinis teismas. ... Valstybės taryba, kokia yra Prancūzijoje, Belgijoje, Liuksemburge ..."49. Tačiau, kaip matome pagal dabartinę situaciją, buvo pasiremta ne tik Prancūzijos, Belgijos, bet ir kitų šalių pavyzdžiais. Tik kyla abejonų ar Lietuva, palikdama institucijoms (pareigūnams) teisingumo vykdymo funkciją bei pažeidžiant valdžių padalijimo principą rėmėsi kitų užsienio valstybių praktika, ar tai tiesiog iki galo nesutvarkytas sovietmečio relikvas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnyje nurodyta, kad "teisingumą Lietuvos Respublikoje vykdo tik teismai"⁵⁰. Tačiau pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą sprendimus administracinės teisenos bylose negalima pavadinti kaip kitaip negu teisingumo vykdymu. Kaip jau buvo minėta anksčiau – sprendimus gali priimti vykdomosios valdžios institucijos (o ne teisminės valdžios), tarp jų – ir valstybinės mokesčių inspekcijos, policijos įstaigos, jūrų transporto organai. Šie sprendimai įforminami nutarimais, yra aiškus teisingumo vykdymas sprendžiant ginčus tarp asmenų ir savo funkcijas vykdančių institucijų įgaliotų pareigūnų. Ši tvarka prieštarauja pamatiniam Lietuvos Respublikos valstybės valdymą nustatančiam dokumentui – Konstitucijai, todėl būtina siekti, kad teisingumo vykdymas būtų eliminuotas iš įvairių vykdomosios valdžios institucijų funkcijų, t.y. atsisakyta administracinių teisės pažeidimų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo, ir perduoti šią funkciją teismams. "Teisminio proceso įgyvendinimas per teismus yra pagrindinis visuomenėje egzistuojančios "rule of law" pavyzdys"⁵¹.

Tik teismui yra keliama pagrindinė keliama užduotis – vykdyti teisingumą. Teismas privalo užtikrinti teisėtumo įgyvendinimą kasdieniniame gyvenime, bet ne atlikti vykdomosios valdžios funkcijas, tokias kaip kovą su nusikalstamumu, pažeidimų išaiškinimu, ar tvarkyti krašto reikalus, ar koordinuoti ministerijų veiklą. Suteikus teismui papildomas funkcijas, tai sugriautu įtvirtintą valdžių padalijimo sistemą ir teismai taptų tokie pat, kaip buvo okupuotoje Lietuvoje – represinės, partijos valią įgyvendinančios įstaigos.

Teismų paskirtis apibrėžiama, kaip "teisingumo vykdymas sprendžiant nustatyta procesine tvarka baudžiamąsias, civilines bei administracines bylas"⁵². Ypatingas teismų statusas garantuoja, kad bylą išnagrinės nepriklausoma, nešališka, nepavaldi ir neatskaitinga jokiai valstybinei valdžiai institucija. Tuo būdu yra geriausiai ginamos ir apsaugomos žmogaus teisės.

⁴⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko Prano Kūrio pranešimas, *Teisės problemos*, (1996, Nr.1) p.13

⁵⁰ Žr. išnašą 1: LR Konstitucija, 109 str.

⁵¹ Autoriaus išversta iš Denis J. Galligan et al., *Administrative Justice in the New European Democracies* (University of Oxford, 1998), p.19

⁵² Žr. išnašą 39: Toma Birmontienė ir kiti, p.682

1995 m Lietuvos Respublikoje įsigaliojusioje Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje⁵³, kuri tapo "[s]udedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi"⁵⁴, yra įtvirtintos nuostatos, kad pažeistas žmogaus laisves ir teises gali apginti tik nepriklausomas, nešališkas teismas. Kaip rodo Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, šios nuostatos taikomos ir administracinėms byloms. Tad yra visuotinai pripažįstama, kad teisingumas yra išimtinai teismo veikla. Pavyzdžiui JAV Konstitucijos III straipsnyje yra nurodyta, kad "teisminė valdžia apima visus ginčus ... kur JAV yra [ginčo] šalis"⁵⁵.

Lietuvoje esančią problemą galima būtų išspręsti taip, kaip prieš daug metų padarė JAV byloje *Glidden Company v. Zdanok*. JAV Aukščiausiasis Teismas pavadino instituciją, vykdančią teisminę veiklą, teismu pagal Konstitucijos III straipsnį⁵⁶. Šis pavyzdys tikėtų Lietuvai sprendžiant klausimą dėl specializuotų teismų specifiniams ginčams įsteigimo, nes tokia galimybė yra numatyta ir LR Konstitucijos 111 straipsnyje. Specializuotų teismų įsteigimas sumažintų bendrųjų teismų darbo krūvį, nes šiuo metu Lietuvoje egzistuojantys specializuoti Administraciniai teismai kai kurių administracinių teisės pažeidimų bylų net nesprendžia.⁵⁷ Be to, tokių specializuotų teismų įsteigimas atimtų iš vykdomosios valdžios institucijų joms nepriklausančią funkciją, bei leistų operatyviau ir kokybiškiau išnagrinėti bylas. Kaip apeliacinė instancija specializuotiems teismams galėtų tapti administracinis teismas.

Vykdamas Lietuvoje teisminę reformą yra svarbu atsižvelgti į pasaulyje egzistuojančią teisminę sistemą, pasiremti užsienio šalių patirtimi. "Norint ką nors reformuoti, pertvarkyti, reikia turėti pertvarkos modelį"⁵⁸.

b) Ar užsienio šalių administracinės teisinės sistemos leidžia pareigūnams, o ne teismams vykdyti teisingumą ?

Pasaulyje egzistuojančius administracinės kompetencijos teismus galima būtų pabandyti suskirstyti į šias grupes:

*bendrieji teismai; bendrieji vidaus specializacijos teismai; savarankiška administracinių teismų sistema šalia bendrųjų teismų sistemos (vokiečių modelis); prancūzų modelis – tam tikras viešosios administracijos ir teismo "hibridas"; kvaziteismai (administraciniai tribunolai), kurie savo procesine veikla panašūs į teismus, bet jų sprendimai gali būti skundžiami bendriesiems teismams*⁵⁹.

Šiuo metu Lietuvos egzistuojančią teismų struktūrą sunku būtų apibūdinti pagal kurią nors iš šių sistemų. Lietuvoje administracinių teisės pažeidimų bylas gali nagrinėti ir apylinkių teismai. Nutarimą skirti administracinę nuobaudą galima

⁵³ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Roma, 1950), ratifikuota 1995 04 27, Žin. 1995, Nr. 37-913)

⁵⁴ Žr. išnašą 1: LR Konstitucija, 138 str.

⁵⁵ Autoriaus išversta iš Williams Peters, *A more perfect union* (New York: Crown Publishers, Inc., 1987), p.267

⁵⁶ JAV byla: *The Glidden Company v. Zdanok*, 377 U.S. 934 (1962).

⁵⁷ Žr. išnašą 2: LR Administracinių bylų teisenos įstatymas, 16 str. 3 d.

⁵⁸ Žr. Išnašą 49: Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pirmininko Prano Kūrio pranešimas, p.5

⁵⁹ V.Mikelėnas "Ar reikalingi Lietuvos administraciniai teismai" *Justitia* (1999, Nr.2) p.23

skųsti apygardos administraciniam teismui ir atskirais atvejais vyriausiajam administraciniam teismui.

Galima būtų pabandyti administracinius ginčus nagrinėjančius teismus suskirstyti pagal dvi teisės mokyklas: kontinentinę ir anglosaksų. Tipiškas kontinentinės mokyklos pavyzdys būtų Prancūzijos administracinė teisė, anglosaksų – JAV administracinė teisė. Kontinentinės teisės mokyklos šalyse administracinė justicija vykdoma bendruose administraciniuose teismuose ir specialiuose administraciniuose teismuose – kaip pirmoje instancijoje, bei Valstybės taryboje – kaip apeliacinėje ir kasacinėje instancijose. Anglosaksų teisės tradicijų šalyse administracinė kvaziteisminė veikla prasideda administracinių įstaigų veiklos sferoje ir baigiasi teismuose.

Apžvelgiant Prancūzijos administracinės jurisdikcijos modelį, galima būtų pasakyti, kad Prancūzijoje, administracinei jurisdikcijai priklauso "sprendimas ginčų, susijusių su įvairių institucijų, pareigūnų veikla"⁶⁰. Pagrindinis skirtumas yra tas, kad Prancūzijos aukščiausias administracinės jurisdikcijos organas – Valstybės taryba. Valstybės tarybai priklauso ne tik administracinių ginčų ruošimas, bet kartu ir įstatymų projektų ruošimas. Valstybės taryba susideda iš 5 skyrių. 4 skyriai užsiima konsultavimu, t.y. įstatymų projektų svarstymu, tyrimų bei ataskaitų ruošimu valdymo klausimais, o vienas skyrius užsiima ginčų nagrinėjimu. Taip pat Prancūzijoje veikia administraciniai teismai, apeliaciniai administraciniai teismai. Reikėtų paminėti ir tai, kad į Prancūzijos administracinių teismų sistemą įeina ir specializuoti teismai, dar kitaip vadinami administraciniais tribunolais, kurie nagrinėja mokesčių, pensijų ir kt. klausimus⁶¹.

Didžiojoje Britanijoje administracinė justicija įgyvendinama dviem formomis: per tribunolus, kurie yra tam tikri administraciniai teismai, nepriklausomi nuo kitų žinybų; bei per ministerijas – kurios nagrinėja išimtinai tik politinius klausimus. Tribunolo sprendimą galima apskųsti Aukštesniajam teismui, po to apeliaciam, o galiausiai Lordų rūmams⁶².

Šiuo metu Vokietija užtikrina visišką asmens teisių apsaugą nuo galimų pažeidimų iš viešojo valdymo pusės. Bet kokio šių teisių pažeidimo atveju, Vokietijos pilietis turi teisę apskųsti šiuos administracijos veiksmus nustatyta juridine tvarka, t.y. kreiptis į teismines instancijas. Vokietijos administracinių teismų sistema yra trikopė. Aukščiausiu administracinės teisenos organu yra Federalinis administracinis teismas. Pirmos ir antros instancijų teismai yra žemių kompetencijos ribose⁶³.

Italijoje, panašiai kaip ir Prancūzijoje, Valstybės Taryba pagal Konstituciją yra konsultacinis administracinis – juridinis organas, o taip pat valdymo teisėtumo apsaugos organas. Valstybės Taryba susideda iš 6 sekcijų, iš kurių 3 vykdo jurisdikcines, o 3 – konsultacines funkcijas. Valstybės Taryba yra apeliacinė

⁶⁰ Arūnas Budrikis "Teisingumo organų sistema Prancūzijoje" *Teisės problemos* (1994, Nr.3) p.47

⁶¹ Ten pat. Taip pat žr.: Gudošnikov L.M. ir kt., *Administrativnoe pravo zarubežnix stran* (Moskva: Spartak, 1996), p. 73- 97; Taip pat žr: John Bell et al., *Principles of French law* (New York: Oxford University Press, Inc., 1998), p.39. Taip pat žr.: L. Neville Brown, John S.Bell, *French administrative law* (New York: Oxford University Press, Inc., 1993), p.41

⁶² Ten pat, Gudošnikov L.M. ir kt., p. 51-67

⁶³ Ten pat, p. 106-123

instancija sričių administracinių tribunolų sprendimams, taip pat jei skundai teismingi - kasacinė instancija⁶⁴.

Japonijos konstitucija priimta 1946 m, pakeitusi seniau veikusią 1889 m Konstituciją, kur visa valdžia priklausė imperatoriui, taip pat išreiškė valdžių padalijimo principą. Japonijos 1946 m Konstitucijos 76 str. numatyta, kad "... administraciniai organai negali vykdyti teisminės veiklos su teise priimti galutinį sprendimą". Japonijos teisė yra skirstoma į viešąją ir privatinę pagal kontinentinės teisės sistemos tradicijas. Administracinė teisė – viena iš viešosios teisės atšakų.⁶⁵

JAV teisinėje sistemoje administraciniai teismai veikia bendrųjų teismų sistemoje. Taip pat kiekvienoje valstijoje veikia ir specializuoti teismai: smulkių bylų teismai; savivaldybių teismai; policijos teismai; šeimos santykių teismai ir kt. Taip pat reikėtų paminėti, kad federalinėje sistemoje kai kuriose institucijose yra ir administraciniai teisėjai (administrative law judges – ALJ arba "hearing examiners"), kurie yra visiškai nepriklausomi ir kurių vienintelė funkcija yra ginčų sprendimas. "Administraciniai teisėjai turi tokias pat galias ir atsakomybę kaip ir federaliniai teisėjai teisme"⁶⁶.

Visose minėtose šalyse yra aiškiai įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Teismai, vykdydami teisingumą yra nepriklausomi. Net Prancūzijos aukščiausiasis administracinės jurisdikcijos organas – Valstybės Taryba – ginčų nagrinėjimą paveda visiškai atskiram skyriui. Nei vienoje iš šalių teisingumo nevykdo institucijos (pareigūnai). Ši problema išsprendžiama arba įsteigiant specializuotus teismus, arba specifinių ginčų nagrinėjimą pavadant visiškai nepriklausomiems ir nešališkiems pareigūnams, kurie turi teisminės valdžios statusą. Lietuvoje šiuo metu esanti situacija leidžia teigti, kad pareigūnų vykdomas teisingumas yra sovietinių laikų palikimas, kurį būtina kuo skubiau pašalinti, vykdydami ir paisant Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatytą valdžių padalijimo ir tik teismo vykdomo teisingumo principų.

c) Ar bus įvykdytas teisingumas administracinių teisės pažeidimų byloje?

Labai tikėtina, kad pareigūnas, priimantis sprendimą administracinio teisės pažeidimo byloje gali būti šališkas ar įtakojamas tiesioginio viršininko. Spaudimas priimti vienokį ar kitokį sprendimą gali būti įvairus: nuo tiesioginio grasinimo susidoroti iki subtilių ir išradingų būdų nubausti nepaklusnius darbuotojus. Štai Anglijos byloje *Asher v. Secretary of state for the Environment*, teismas nusprendė, kad "ministro sprendimas skirti ypatingą auditą buvo su tikslu nubausti"⁶⁷. Ar Lietuva pažengs keliu, paskiriant teisingumą išimtinai tik teismo veiklai, bus galima pamatyti tik ateityje. Šiuo metu galima pasidžiaugti tuo, kad kažkas panašaus yra numatyta ir teisinės reformos metmenyse. Reikėtų pabrėžti tai, kad nesunkus nusikaltimas pagal taikomas poveikio priemones yra priartinamas administraciniam teisės pažeidimui. Įstatymų leidėjas siūlo įvesti

⁶⁴ Ten pat, p. 128-146

⁶⁵ Ten pat, p. 151-179

⁶⁶ Autoriaus išversta iš William F. Funk *Administrative procedure and practice. Problems and cases* (St.Paul, Minn.: West publishing Co., 1997), p. 200

⁶⁷ Autoriaus versta iš David Stott, Alexandra Felix, *Principles of administrative law* (London, Sydney: Cavendish Publishing Limited, 1997), p.103

naują sąvoką į baudžiamųjų bylų tyrimą ir nagrinėjimą – baudžiamąjį įsakymą⁶⁸. Šios naujos sąvokos esmė yra panaši į šiuo metu JAV taikomą sistemą, t.y., kai *bausmė nusikalstamą veiką padariusiam asmeniui, jei jis sutinka, gali būti skiriama be teismo nagrinėjimo. Tokiu įsakymu gali būti paskirta tik piniginė bauda. Asmuo turi teisę nesutikti su šia proceso forma ir reikalauti, kad vyktų įprastas teisminis nagrinėjimas, tačiau tokiu atveju teismas savo nuosprendžiu galės skirti ir griežtesnę bausmę, palyginti su ta, kuri buvo skiriama baudžiamuoju įsakymu*⁶⁹.

Manau, kad šiuo atveju iškyla didelė administracinio teisės pažeidimo ir anksčiau darbe minėto baudžiamojo nusižengimo atskyrimo problema, nes remiantis vienu iš dabartinių atribojimo kriterijumi – veikos pavojingumo laipsniu – ateityje tai gali tapti neįmanoma. Galima būtų padaryti prielaidas, kad įstatymų leidėjas administracinius teisės pažeidimus ketina perkelti į baudžiamąjį kodeksą, bet šiuo metu tiksliai išsiaiškinti šiuos ketinimus nėra įmanoma. Manau pavykus įgyvendinti teisinės reformos metmenyse užsibrėžtus planus Lietuvos administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo procesas pagaliau nubrėš takoskyrą tarp vykdomosios ir teisminės valdžios. Kaip yra numatoma teisinės reformos metmenyse:

*administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo procesas teismuose turi remtis bendrais viešumo, betarpiškumo ir rungimosi principais. Valstybės įgaliotas pareigūnas surašo administracinio teisės pažeidimo protokolą, kuris perduodamas teismui. Jei asmuo, padaręs pažeidimą, pripažįsta savo kaltę, tai teismas tik paskiria administracinę nuobaudą, padarydamas atitinkamą įrašą administracinio teisės pažeidimo protokole. (Pažymėtina, kad įspėjimą ar tam tikro dydžio baudą kaltininko sutikimu valstybės pareigūnas galėtų skirti ir paimti pažeidimo vietoje nesurašydamas administracinio teisės pažeidimo protokolo.) Šiuo atveju protokolą surašiusio pareigūno dalyvavimas teisme nėra būtinas, o pažeidimą padaręs asmuo turi teisę skųsti tik nuobaudos griežtumą. ... Jei asmuo, padaręs pažeidimą, nepripažįsta savo kaltės, tai teismas rengia posėdį, kuriame privalo dalyvauti kaltinamasis, pareigūnas, surašęs administracinio teisės pažeidimo protokolą, ir liudytojai.*⁷⁰

Kaip matome Lietuvos teisinės reformos ateityje šią problemą yra planuojama išspręsti remiantis ir valdžių padalijimo, ir teisingumo principais, kas asmeniui garantuoja, kad jo byla išnagrinės nepriklausomas ir nešališkas teismas.

IŠVADOS

Šio darbo pagrindinis tikslas buvo atsakyti į teisinį klausimą ar pareigūnams suteikta teisė skirti administracines nuobaudas nepažeidžia Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintų principų. Atlikus mokslinės literatūros, įstatymų, dokumentų, bylų analizę bei atskleidus teisinių principų turinį galima daryti išvadą, kad pareigūnams

⁶⁸ Teisinės sistemos reformos metmenys (1998 06 25, Nr. VIII-810), III dalis, 3 p.

⁶⁹ Ten pat.

⁷⁰ Ten pat, 4 p.

suteikta teisė skirti administracines nuobaudas yra nesuderinama su teisingumo ir valdžių padalijimo principais.

Straipsnyje keliami hipotezė, jog pareigūnas negali skirti administracinės nuobaudos, pasitvirtino.

Pareigūnas, kuriam administracinių teisės pažeidimų kodekse suteikiama teisė skirti administracines nuobaudas, yra vykdomosios valdžios institucijos atstovas. Pareigūnų sprendimai skirti administracines nuobaudas, įforminami nutarimais, yra aiškus teisingumo vykdymas sprendžiant ginčus tarp asmenų ir savo funkcijas vykdančių institucijų įgaliotų pareigūnų. Nei viename vykdomosios institucijos veiklą reglamentuojančiame įstatyme ar statute nėra numatyta tokio uždavinio, kaip teisingumo vykdymas. Tačiau pagal administracinių teisės pažeidimų kodeksą, Lietuvoje yra virš 50 institucijų vykdančių teisingumą, t.y. institucijų, kurioms įstatymu suteikta teisė nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas.

Pareigūnai, skirdami administracines nuobaudas ir tuo pačiu vykdydami teisingumą, negali užtikrinti pagrindinių teisingumo vykdymo principų, t.y. nešališkumo, objektyvumo, viešumo. Pareigūnui nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą, sumažėja viešumas, tuo būdu valdžiai paliekama daugiau galimybių daryti įtaką tam, kas priima sprendimą. Dar daugiau, tokia pareigūno teisė sudaro prielaidas korupcijai. Tuo yra pažeidžiami ne tik konstituciniai principai, bet ir paliekama galimybė piktnaudžiauti suteiktomis galiomis.

Svarbus yra ir profesionalumo reikalavimas: administracinio teisės pažeidimo protokolas yra vienas ir dažnai vienintelis iš įrodymų administracinio teisės pažeidimo byloje, o juos surašo ir nagrinėja administracinių teisės pažeidimų bylas dauguma tokių pareigūnų, kurie dirba netgi neturėdami teisinio išsilavinimo. Suteiktomis teisingumo vykdymo funkcijomis yra sudaromos prielaidos piktnaudžiauti, nes surašius vieną vienintelį protokolą fizinį arba juridinį asmenį galima nubausti didžiulėmis bandomis.

Baudžiamajame kodekse numatytos bausmių rūšys, nesusijusios su laisvės atėmimu, dalinai sutampa su administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytomis nuobaudomis, tačiau nusikaltimo atveju teisė priimti sprendimą suteikta tik teismui, o administracinio teisės pažeidimo atveju – dar ir vykdomosios valdžios institucijoms. Tuo labiau, kad administracinių teisės pažeidimų kodekse išvardintos institucijos, užsiimančios administracinių teisės pažeidimų išaiškinimu, bylų nagrinėjimu, pagal atliekamus veiksmus, kompetenciją, taikomas priemonės, pasekmės, beveik niekuo nesiskiria nuo nusikaltimą tiriančių ikiteisminio tyrimo organų.

Lietuvoje nėra skiriamas pakankamas dėmesys pareigūnų funkcijų išplėtimo problemai, kadangi Lietuvos Vyriausybės programoje 2001-2004 metams apie pareigūnams suteiktas galias vykdyti teisingumą net neužsimenama, tik pažymima, kad reikia "tobulinti administracinių nuobaudų skyrimo sistemą"⁷¹.

Kiekvienai Lietuvoje veikiančiai institucijai turi būti pavesta atlikti tam tikras funkcijas pagal valdžių padalijimo principą. Jokia institucija negali vienu metu vykdyti dviejų valstybės valdžių funkcijų arba nepriklausyti nei vienai iš jų. Dabartinę situaciją būtina kuo skubiau taisyti, nes kiekvieną dieną Lietuvoje daugybę kartų pažeidinėjami teisinės valstybės principai. Lietuvoje administracinės

⁷¹ Žr. išnašą 38: Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001-2004 metų programa

įstaigos tampa pirmos instancijos teismais, o sprendimus kontroliuojantis teismas – aukštesnio pagal padėtį teismu.

Dabartinę situaciją išspręsti galima būtų pasiremiant JAV patirtimi, t.y. patobulinant, bent jau dalinai teismų bruožų turinčias, dabartiniu metu veikiančias, administracinių ginčų komisijas – paverčiant jas specializuotais teismais, nagrinėjančiais tik specifinius ginčus. Taip pat priimant Administracinio proceso kodeksą, galima sureguliuoti įvairias teises: administracinių teisės pažeidimų bylų, mokestinių bylų, drausminių bylų ir kt., pagal tai steigiant specializuotus administracinius teismus.

Pareigūnui, kaip vykdomosios valdžios atstovui, derėtų priskirti tik pažeidimo užfiksavimo – įrodymų rinkimo funkciją, t.y. teisę surašyti aktą, o įrodymų vertinimą ir sprendimo priėmimą palikti tik teismui.