
ŽMOGAUS TEISĖS GINANTYS PRINCIPAI ADMINISTRACINIAME PROCESE

Aušra Kargaudienė¹

¹Vytauto Didžiojo universitetas
Teisės fakultetas
Viešosios teisės katedra
El. paštas: ausra.kargaudiene@3law.eu

Anotacija. Straipsnio tikslas - aptarti esminių administracinės teisės principų, taikomų privačių asmenų teisių apsaugai administracinio proceso bei administracinių procedūrų metu. Straipsnyje aptariami asmens teisės į tinkamą procesą garantuojantys administracinės teisės principai. Šių principų svarba ir užduotis juos tinkamai taikyti individualių sprendimų priėmimo metu yra ne tik teisinės sistemos, bet ir socialinės, politinės ir kultūrinės visuomenės raidos dalis. Viešosios valdžios įgyvendinimo metu priimami sprendimai yra sąlygoti ne tik administracinės teisės normomis, bet ir procesinių santykių dalyvių statusu, kurio deramas įvertinimas ir tokiu būdu teisėtų priemonių užtikrinimas, taikant administracinės teisės principus, yra pagrindinis uždavinys formuluojamas administracinių teismų sistemai.

Pagrindinės sąvokos: administracinės teisės principai, tinkamas procesas, teisingos procedūros, teisė teikti skundą dėl priimto sprendimo.

IVADAS

Straipsnio tikslas – aptarti esminių administracinės teisės principų, taikomų privačių asmenų teisių apsaugai administracinio proceso bei administracinių procedūrų metu, ypatumus, jų svarbą žmogaus teisės į tinkamą procesą užtikrinime.

Tyrimo metodai. Sisteminės analizės metodas taikytas nagrinėjant tam tikrų administracinės teisės principų raidą, jų taikymo sąlygas vertinant ir kaip tam tikrą sociokultūrinės sistemos raidos dalį, privataus asmens statuso kaita santykio su administracinėmis institucijomis metu. Dokumentų analizės metodo pagrindu atliktas teismų praktikos, susijusios su administracinės teisės principų taikymu, vertinimas.

KONSTITUCIONALIZMO PROCESŲ ĮTAKA ADMINISTRACINĖS TEISINĖS SISTEMOS RAIDAI

Praėjęs penkiolikos metų laikotarpis įpareigoja apžvelgti, jau dabar, galima sakyti, istorinius įvykius Lietuvos teisinėje sistemoje. Tai, kas sąlygojo administracinių teismų veiklos gimimą Lietuvoje, neatsiejamai susiję su 1988–1990 metų politiniais įvykiais Europoje. Jau tuomet Vidurio ir Rytų Europos valstybėse siekis eiti (arba „grįžti“) į Europą pirmiausia buvo grindžiamas žmogaus teisių paisymo ir įgyvendinimo tikslu. Administracinių teismų įsteigimas - neatsiejama efektyvaus žmogaus teisių užtikrinimo mechanizmo projekto sąlyga. To laikotarpio politiniai įvykiai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse su savimi vedė naujų konstitucijų, įtvirtinančių pagrindines žmogaus teises, procesą. Tačiau administracinės teisės ir administracinių institucijų reforma daugelio mokslininkų buvo ir yra laikoma antra

pagal svarbą: po naujųjų konstitucijų, įvykusių teisės reformų¹ šio Europos regiono valstybėse.

Savo straipsnį norėčiau pradėti profesoriaus Andras Sajo pastebėjimu, kurį jis išreiškė viename iš savo straipsnių, publikuotų dar 1996 metais. Andras Sajo, vertindamas tuo laikotarpiu vykusius transformacijos procesus Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, šiuos pokyčius yra įvardijęs, pasiremdamas vaizdinga metafora, pagal Jon Elster² posakį, kad Rytų Europai iškilo uždavinys suremontuoti savo laivą, kai jis jau yra išplaukęs į atvirą jūrą³. Taip išraiškingai Jon Elster apibūdino tuo metu konstitucionalizmo procesui keliamus iššūkius Vidurio ir Rytų Europos valstybėse. Modernaus vystymosi periodu ir šios dalies Europos valstybių raidoje – tai vienas iš sparčiausių visuomenės vystymosi laikotarpių. Ekonominių ir politinių transformacijų aplinkoje tie patys iššūkiai buvo iškilę ir Lietuvos teisei sistemai. Galime sakyti, kad užduotis – suremontuoti laivą, o jei reikėtų apibūdinti dar tiksliau – pastatyti naują laivą jau išplaukus į atvirą jūrą, buvo iškelta ir Lietuvos teisei sistemai administracinių teismų veiklos pradžios laikotarpiu.

Viešosios teisės raidoje ypatingą vaidmenį administracinių teisinių santykių atitikties demokratinės valstybės keliamiems standartams įvertinimui turėjo administracinės teisės principai. Teisėtumo, lygybės įstatymui, viešumo, gero administravimo, efektyvaus valdymo principai tuo pačiu tapo ir valstybės įsipareigojimu bei viešosios administravimo sistemos kūrimo gaire, kurios teisinių santykių teisėtumo kontrolė buvo patikėta administraciniams teismams.

Administracinės teisės principų raida iš esmės buvo sąlygota konstitucionalizmo procesų, Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Konstitucionalizmo procesas, pasireiškęs Vidurio ir Rytų Europos valstybėse naujų konstitucinių teisės aktų paskelbimu, turėjo tuos pačius esminius skiriamuosius bruožus ir Lietuvoje. Didelė dalis ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintų ir apibrėžtų žmogaus teisių įgyvendinamos viešojo valdymo ir administracinės teisės srityje⁴. Privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos teisinis santykis, paremtas konstituciniu principu – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms – atitinkamai paskirsto vaidmenis tarp administracinių teisinių santykių dalyvių.

ADMINISTRACINĖS TEISĖS PRINCIPAS - VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS IR PRIVATAUS ASMENS SANTYKŲ CHAREKTERIZUOJANTI YPATYBĖ

Administracinės teisės principai, aptariant privataus asmens ir valstybės valdžios institucijos teisinį santykį, gali būti aptariamai ir griežtai neskirstant šių administracinės teisės principų į materialinės ir proceso teisės principus. Tam tikrų administracinės teisės principų

¹ **Administrative Justice in New European Democracies**, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Edited by Denis J. Galligan, Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou, Open Society Institute / Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. 1998. p.7.

² Apie Vidurio ir Rytų Europos transformacijos laikotarpį žr. plačiau: **Elster J.** Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, University of Chicago Law Review (1991); **Elster J.** The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism (Constitutionalism in Eastern Europe), The University of Chicago Press, 1996.

³ **Sajó A.** Rights ir Post-communism. Western Rights? Post-Communism Application. Kluwer Law International. Hague. 1996. p. 154.

⁴ **Andruškevičius A.** Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. – Teisė. 2003, Nr. 46.

įgyvendinimas, kalbant apie privataus asmens ir valstybės valdžios institucijų teisinį santykį, turi tiek materialinės teisės, tiek procesinės teisės požymius⁵, todėl administracinės teisės principų skirstymas pagal materialinės ir procesinės teisės požymius, aptariant administracinės teisės principų įgyvendinimą administracinio proceso ir administracinių procedūrų metu, ne visada gali būti tikslingas.

Teisės principo sąvokos apibrėžimas dažniausiai grindžiamas teisės principo palyginimu su teisės norma, įstatymo nuostata, visuomenėje nusistovėjusia taisykle, vyraujančia vertybe.

Lyginimo analizės metu, išskiriant vienos ar kitos nuostatos skiriamuosius bruožus, įvardijamas principo išskirtinumas, o tuo pačiu – ir jo nekintanti svarba teisinių santykių analizei. Principo sąvokos aiškinimas galimas šią sąvoką lyginant su taisyklės sąvoka. Esminiai taisyklės ir principo sąvokos skirtumai išryškina vaidmenį, kurį atlieka teisės principo ir teisinės sistemos taisyklės taikymas. Taisyklė – kaip tam tikra teisės normos forma – dažniausiai jau egzistuoja rašytinėje teisėje, tuo tarpu principų įgyvendinimą paprastai lemia šių taisyklių taikymo mechanizmas, teismų sprendimai, aiškinant tam tikras teisės normų taikymo aplinkybes ir būtinas sąlygas, tokiu būdu įvardijant ir apibrėžiant taikomo principo sąvoką, ar tai būtų *lygiateisiškumo, objektyvumo, nešališkumo, gero administravimo ar teisėtų lūkesčių ir teisėtai įgytų teisių apsaugą* užtikrinantis teisės principas.

Reikia pasakyti, kad Lietuvos administracinėje teisinėje sistemoje institucijų, priimančių sprendimus privačių asmenų atžvilgiu, pareiga vadovautis esminiais administracinės teisės principais tampa sudedamąja įstatymų dalimi; pvz., Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nuostatos⁶ skelbia, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais: *įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidarumo, „vieno langelio“, lygiateisiškumo, skaidrumo, atsakomybės už priimtus sprendimus, naujovių ir atvirumo permainingoms* principais. Tačiau administracinės teisės principų perkėlimas juos įrašant į viešojo administravimo institucijų veiklą reglamentuojančius teisės aktus nedubliuoja teismų vaidmens ir nesumenkina jų priimamų sprendimų svarbos administracinės teisės principų taikymo procese.

Pagrindiniai procesiniai administracinės teisės principai modernioje demokratinėje visuomenėje jau yra tapę taisyklėmis, kurias privalo įgyvendinti administracinėje teisinėje sistemoje veikiantys subjektai: tai nevaržoma galimybė privaçiam asmeniui gauti visą būtiną su procesu ir su jo atžvilgiu priimto sprendimo motyvais bei sprendimo pagrindu susijusią informaciją, gauti priimtą institucijos sprendimą, privataus asmens teisė būti išklausytam, teisė turėti atstovą proceso metu⁷ ir pan. Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rezoliucijoje Nr. (77) 31⁸, atsižvelgiant į tai, kad (kaip nurodyta paçiame akte), *„nepaisant skirtumų tarp valstybių narių administracinių ir teisinių sistemų, plaçiai sutariama dėl fundamentalių*

⁵ **Viešasis administravimas ir privatūs asmenys.** Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia, 2004. p. 17.

⁶ **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.** 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945. (Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).

⁷ Šie principai yra išvardyti Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacijoje Nr. R(91) 1 dėl administracinių sankcijų, žr. Recommendation No. R(91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2891%291.pdf [aplankyta 2014-10-17].

⁸ Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf, [aplankyta 2014-10-17].

principų, kurie turėtų tapti administracinių procesų gairėmis ir ypač būtinumą užtikrinti asmens ir administracinių institucijų santykių teisingumą“, buvo iškirti penki pagrindiniai principai, kurie turėtų užtikrinti tinkamą privataus asmens teisių apsaugą santykyje su valstybės valdžios institucijomis. Rezoliucijoje pabrėžiama, kad kiekvienas privatus asmuo privalo būti išklaustas (*right to be heard*), jis privalo būti informuotas apie administracinio akto priėmimo sąlygas ir aplinkybes (*access to information*), jam garantuojama atstovavimo teisė (*assistance and representation*), jam turi būti pristatomi administracinio akto priėmimo motyvai ir pagrindai (*statements of reasons*), nurodomos skundo dėl priimto administracinio akto padavimo sąlygos ir terminai (*indication of remedies*).

Turbūt galima sutikti, kad didelė dalis administracinės teisės principų (*tokie, kaip asmens teisė susipažinti su priimto sprendimo motyvais, asmens teisė būti išklaustam*), kildinamų iš žmogaus teisių, telpa po tinkamo proceso (*due process*) principų skėčiu.

Teisė į tinkamą procesą, kurią iliustruoja ne tik Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta privataus asmens teisė kreiptis į teismą, bet ir kiti konstitucinės ir administracinės teisės principai, ginantys žmogaus teises administracinio proceso metu, yra bet kurios modernios demokratinės visuomenės teisinės sistemos dalis. Esminiai administracinės teisės principai, sąlygojantys tinkamą procesą, yra taikytini visose modernias demokratines vertybes puoselėjančiose teisinėse sistemose.

Ar tai leidžia teigti, kad tinkamo teismo proceso nuostata administracinėje teisėje tampa globalia? Ar jau galima kalbėti apie globalius administracinės teisės principus? Jei taip, tai kas iš tiesų sąlygoja šių principų raidą? Administracinės teisės, kaip ir jos principų raida, yra sąlygota ne tik išorinių, šiuo atveju turima minty – globalizacijos lemiamų veiksnių, bet ir nacionalinės teisės tradicijos, ir teisinio-kultūrinio palikimo. Universalūs teisės standartai, principai ir vertybės (*teisė į teisingą teismą, sąžiningumo principas, teisinė valstybė ir kt.*) jau seniai tapusios viešųjų teisių santykių privalomomis taisyklėmis, kurių būtina paisyti net ir ne tapatų teisinį palikimą ir teisinę kultūrą turinčiose valstybėse. Galima iš dalies sutikti su teiginiu, kad kultūrinis vienodumas nėra savaime besąlygiškas gėris. Ir iš tiesų tektų sutikti su daugelio autorių nuomone, kad dar anksti kalbėti apie globalias administracinio proceso, kaip teisės šakos, nuostatas, tačiau reikalavimas viešo ir privataus asmens santykiuose užtikrinti tinkamą procesą – šiandien jau diskusijų nekeliantis reiškinys demokratinėse valstybėse. Tačiau koks administracinės teisės principų katalogas ar žmogaus teises ginančių nuostatų visuma gali būti įvardyti kaip idealus tinkamo proceso įgyvendinimo komplektas – vienareikšmiško atsakymo šiandien nėra. Vieni iš svarbiausių tinkamo proceso atributų yra nešališkumas, teisės būti išklaustam principas ir reikalavimas viešojo administravimo institucijai pagrįsti ir argumentuoti priimtą sprendimą.

Pareiga viešojo administravimo institucijai pagrįsti ir motyvuoti priimtą sprendimą, t. y. privalomai nurodyti priimto sprendimo argumentus ir motyvus, nėra universali ar visuotinai privaloma taisyklė. Nors daugelyje valstybių laikomasi nuostatos, kad tai yra viena iš viešojo administravimo institucijų pareigų. Tačiau, pavyzdžiui, Europos Sąjungos teisėje yra įtvirtinta nuostata, kad pareiga nurodyti priimto sprendimo motyvus ar juos pagrįsti turi būti perkelta į nacionalinę administracinę teisę net ir tuo atveju, kai yra įgyvendinama Europos Bendrijos teisė⁹.

Priimto sprendimo motyvų ir argumentų išdėstymas yra būtina sąlyga privačiam asmeniui priimti sprendimą dėl veiksmų, susijusių su skundo pateikimu. Nors dalis priimtų sprendimų gali būti skundžiami „iš *principo*“, privačiam asmeniui nežinant priimto

⁹ Carol Harlow. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006. p. 205.

sprendimo motyvų, bet nesutinkant su priimtu sprendimu iš esmės kaip viešojo administravimo institucijos veiksmu privataus asmens atžvilgiu, priimto sprendimo motyvai ir argumentai yra būtina sąlyga tinkamam skundai parengti. Teisė į tinkamą procesą yra sąlygota viešojo administravimo institucijos pareigos privačiam asmeniui nurodyti priimto sprendimo motyvus, o kaip apibrėžia įstatymo nuostatos, tai pateikti būtina per įstatymo nustatytus terminus. Administracinių principų įgyvendinimas yra susijęs su kiekvieno iš administracinio teisinio santykio dalyvio procesine padėtimi, o dar labiau – kompetencija ar procesiniu aktyvumu.

Kuris administracinių teisinių santykių subjektas – privatus asmuo ar valstybės valdžios institucija – tam tikro procesinio principo įgyvendinime yra svarbiausias (arba labiau iniciatyvesnis) veikiantis asmuo ir nuo kurio administracinio teisinio santykio dalyvio tiesiogiai priklauso tam tikro administracinės teisės principo tinkamas įgyvendinimas? Į šį klausimą galima būtų atsakyti įvertinus administracinės teisės principo esminius požymius ir jų taikymą teismų praktikoje. Pavyzdžiui, *asmens teisė gauti informaciją* – tai yra asmens teisė gauti šią informaciją ar valstybės valdžios institucijos pareiga šią informaciją teikti? Šio klausimo aktualumas yra paremtas administracinio proceso terminais, kurie įpareigoja asmens motyvuotą kreipimąsi į sprendimo teisėtumą kontroliuojančias institucijas pateikti per įstatymo nustatytą neilgą terminą. Nesutikimo su skundžiamu sprendimu motyvų išdėstymas yra sąlygotas informacija ir dokumentais, kuria disponuoja sprendimą priimanti institucija. Kaip ši informacija bus pateikta privačiam asmeniui, priklausys ir jo teisės į tinkamą teisminę gynybą proceso eiga (tiksliau, proceso pradžia). Informacijos teikimo klausimas ar galimybė susipažinti su oficialiais dokumentais dažnai tampa interesų derinimo objektu ir teisine dilema. Teisės į tinkamą procesą užtikrinimo principas tiesiogiai sietinas su kitu administracinės teisės principu, nustatančiu institucijos pareigą informuoti apie priimtą sprendimą per *tinkamą* laiką ir *tinkamomis* priemonėmis. Nepamirštant privatų asmenį informuoti ir apie jam suteiktą teisę turėti atstovą ir būti atstovaujama visą administracinio proceso metu (nors Lietuvoje pareigos priminti šią asmens teisę įstatyminio reikalavimo nėra).

Bendrieji administracinės teisės principai nustato, kad valdžios institucijai taip pat tenka pareiga pateikti sprendimus visiems su priimtu sprendimu susijusiems asmenims, sprendimo argumentus išdėstant raštu, ir tai atliekant aiškiai bei kompetentingai. Šių administracinės teisės principų pagrindu 2013 m. buvo papildytas LR Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnis, nustatant, kad kiekvienam asmeniui, kuriam individualus administracinis aktas yra skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, pranešama apie šio individualaus akto priėmimą¹⁰.

Bendrieji administracinės teisės principai taip pat nustato, kad akte turi būti nurodyti teisės gynimo būdai ir priemonės, įvardijant teisės gynimo būdus, teisę išieškoti nuostolius, instituciją, į kurią šiuo klausimu reikia kreiptis, teisės gynimo būdą, terminus. Turėtų būti nurodoma ir administracinių aktų vykdymo tvarka.

Kaip matyti iš išvardytų esminių principų charakteristikų, jų įgyvendinimo pagrindas labiau siejamas su administravimo subjektų veiksmais ir kompetencija. Privačiam asmeniui suteikiama *teisė turėti, teisė gauti*, tampa valstybės valdžios institucijos *pareiga teikti* ar sudaryti tinkamas sąlygas privačiam asmeniui šia teise pasinaudoti. Todėl nepakankama (nepajėgiant pirmiau paminėtų administracinių procedūrinių principų įgyvendinti) valstybės

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-511. // Valstybės žinios. 2013-07-13. Nr. 75-3781.

tarnautojų kvalifikacija šiandien negali būti vertinama kitaip, kaip tik neefektyvios administracinės teisinės sistemos požymis.

Tačiau Lietuvos administraciniai teismai reiklumo institucijoms dėl procedūrinių sprendimų atitikties bendriesiems administracinės teisės principams ankstesnėje teismų praktikoje nekėlė. Priimto sprendimo teisėtumo vertinime procedūriniai pažeidimai ikiteisminėje bylos nagrinėjimo stadijoje nebuvo vertinami kaip galintys turėti lemiamą reikšmę vertinant priimto sprendimo teisėtumą.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ankstesnėje teismų praktikoje buvo išaiškinęs individualaus administracinio sprendimui keliamų reikalavimų pažeidimo įtaką jo teisėtumo įvertinimui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakydamas dėl administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisių užtikrinimo esant pažeidimams, padarytiems ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje yra pasisakęs, kad

„<...> administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens dalyvavimas nagrinėjant bylą pirmosios instancijos tvarka leidžia pašalinti visas klaidas, kurios buvo padarytos užtikrinant administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teises ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje. Jei nagrinėjant bylą teisme šio asmens teisės užtikrinamos ir teismas tinkamai išnagrinėja bylą, pirmosios instancijos teismo sprendimas vien tik dėl pažeidimų, padarytų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje, negali būti naikinamas“¹¹.

Šia nutartimi paskelbta praktika dėl administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens teisių užtikrinimo esant pažeidimams, padarytiems ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje¹². Apeliacinį skundą teikusio asmens nuomone, jam nebuvo tinkamai pranešta apie administracinės bylos nagrinėjimo laiką ir vietą. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atsižvelgė į aplinkybę, kad nagrinėjant bylą teisme, asmens teisės buvo užtikrintos ir teismas tinkamai išnagrinėjo bylą, todėl ankstesniame proceso etape galbūt padaryti pažeidimai negali būti sprendimo naikinimo pagrindas. Šiuo atveju teismas turėjo rinktis tarp administracinės teisės principų ginamų vertybių: proceso efektyvumo, greito proceso, tinkamų procedūrų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje užtikrinimo. Teismas pastarosios nepasirinko. To argumentas – asmens procesinės teisės buvo užtikrintos teisme. Tačiau ar tokiu pagrindu formuojama administracinių teismų praktika gali skatinti procedūrų tobulinimą ikiteisminėse bylos nagrinėjimo stadijoje?

Tinkama procedūra asmens teisių užtikrinimui svarbi ne tik teisme.

Procedūrų tobulinimas svarbus jau nuo pačios žemiausios grandies, priimančios sprendimus. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji dalis priimtų sprendimų lieka neapskūsti arba, geriausiu atveju, priimtų sprendimų teisėtumas sprendžiamas tik pirmojoje instancijoje, yra laikomasi nuostatos, kad labai svarbu sukurti ne tik gerai veikiančią sistemos priežiūros mechanizmą, bet ir užtikrinti gerą sprendimų priėmimo teisinę kultūrą nuo pradinės administracinės sistemos struktūrų grandies¹³. Ši funkcija – įvertinti institucijų priimamų sprendimų atitiktį esminiams administracinės teisės principams, patikėta teismui.

Administracinių teismų praktika yra suformavusi tam tikras nuostatas, kad apskundimo tvarkos nenurodymas skundžiamame sprendime gali būti pakankamas pagrindas pripažinti,

¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 29-03.

¹² Administracinių teismų praktika Nr. 4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Teisinės informacijos centras, Vilnius. 2004, p. 57–58.

¹³ Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997, p. 15.

kad terminas teikti skundą teismui praleistas dėl svarbios priežasties¹⁴. Tačiau tai nėra tapę taisykle, kuria remiantis individualaus administracinio akto apskundimo tvarkos nenurodymas būtų vertinamas vienareikšmiškai.

Ką tuomet lemia principų taikymas administracinės procedūros metu, jei reikalavimas užtikrinti teisę į tinkamą procesą (šiuo atveju, viešojo administravimo institucijos pareiga tinkamai nurodyti priimto sprendimo apskundimo tvarką), gali būti įvardijamas kaip formalumas. Galima būtų sutikti, kad viešojo administravimo subjekto atliekamų procedūrų klaidos (t. y. tinkamai nenurodant apskundimo tvarkos ir terminų) ne visais atvejais gali būti vertinamos kaip besąlyginis pagrindas pripažinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą kaip neteisėtą iš esmės, bet kyla klausimas, kodėl šios faktinės aplinkybės turi tapti procesine pareiga privačiam asmeniui teikti procesinį dokumentą teismui, prašant atstatyti praleistą skundo padavimo terminą, nors savo paskirtimi toks skundas turėtų būti paremtas objektyviomis, nuo skundo pareiškėjo valios nepriklausančiomis, aplinkybėmis. Šiuo atveju pareiga pagrįsti tinkamą (t. y. netinkamą) procedūrų atlikimą tenka pareiškėjui, nors pagal sąžiningą procesą užduotis įrodyti atliktų veiksmų teisėtumą turėtų būti formuluojama sprendimą priėmusiai institucijai.

Šiandien administracinės teisinės sistemos veiksmingumas yra sietinas su vykdomu procesu (procedūra), o ne tik su šio proceso (procedūros) vykdymo metu taikoma teisės norma.

Be abejo, pastarosios reikšmė negali būti menkinama proceso (procedūros) atžvilgiu, tačiau, net esant tobulai materialinės teisės normai, jos netobulas taikymas gali būti pagrindas vertinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą kaip pažeidžiantį privataus asmens teises. Proceso (procedūros) netinkamas taikymas teismui gali būti pagrindas panaikinti priimtą viešojo administravimo institucijos sprendimą.

Tinkamos arba, tiksliau tariant – geros procedūros (*good procedures*) – yra būtinos veiksmingai ir efektyviai valstybės valdžios institucijų ir kitų administravimo subjektų veiklai, geros procedūros užtikrina efektyvų ryšį tarp privačių asmenų ir viešojo administravimo institucijų¹⁵. Tinkamai, o ne tik teisėtai, t. y. atitinkant įstatymo nuostatų reikalavimus, atlikta procedūra tampa būtina viešojo administravimo institucijų teikiamų paslaugų kokybės vertinimo sąlyga. Gera procedūra yra asmens teisių užtikrinimo priemonė ir tuo pačiu apsauga nuo valdžios institucijų galimo piktnaudžiavimo. Nesant geros procedūros, institucijos šių tikslų nesugeba įgyvendinti ir privatūs asmenys, kurių atžvilgiu priimami sprendimai, lieka neapsaugoti. Kas yra gera ir sąžininga procedūra gali būti diskutuotinas klausimas, tačiau reikia turėti minty, kad neatsitiktinai tinkamo proceso (*due process*) nuostata yra daugelio šiuolaikinių konstitucijų sudėtinė dalis.

Kad procedūra turi būti atliekama per protingą, pagrįstą ir (ar) tinkamą laiką, yra tapę visuotinai pripažinta procesinių principų nuostata. Už šio principo įgyvendinimą tiesiogiai atsakinga sprendimą priimanti institucija – priešingu atveju, jei šio principo nesilaikoma, privačiam asmeniui suteikiama teisė teikti skundą dėl jo klausimo sprendimo vilkinimo.

Modernios administracinės sistemos efektyvumas tiesiogiai pradedamas vertinti atsižvelgiant į tai, kaip yra užtikrinamos ir ginamos žmogaus teisės ne tik teisinių normų kontekste, bet ir jų taikymo metu vykdomame procese. Šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje valstybės valdžios institucijoms keliami uždaviniai yra tiesiogiai siejami su

¹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-497/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-327-13.

¹⁵ Galligan J. D. Procedural Rights in Administrative Contexts / Western Rights? Post-Communist Application. Edited by Andrés Sajó. – Kluwer Law International, 1996. p. 12.

įsipareigojimu tinkamai, tiksliai, efektyviai ir atsakingai pasirinkti visuomeninių interesų apsaugos priemonės. Atvirumas ir skaidrumas administraciniame procese modernioje visuomenėje yra tapęs privalomomis administracinės teisės ir administracinio proceso sąlygomis. Tokio proceso pranašumai yra tie, kad atvirumas garantuoja ne tik šalių, tiesiogiai susijusių su procesu aktyvų dalyvavimą, bet ir išorinių priežiūros ir kontrolės institucijų užtikrintas galimybes daryti įtaką vykstančiam procesui. Be abejo, atliktas (atviras) procesas jau nuo pat pradžių įpareigoja sprendimus priimančias institucijas imtis visų įmanomų priemonių, kad visi atliekami veiksmai būtų atliekami profesionaliai, atitiktų teisėtumo principui ne tik sprendimo atitikties materialinės teisės normai prasme.

Akivaizdu, kad tokios nuostatos stiprėjimas yra tiesiogiai sietinas su demokratizacijos procesu. Demokratinės sistemos pagrindas yra atvira visuomenė. Visuotinai pripažinta, kad demokratinė sistema funkcionuoja efektingiau, kai visuomenė yra kiek įmanoma daugiau informuota apie joje vykstančius procesus. Atvirumas – būtina sąlyga privataus asmens tinkamam dalyvavimui administraciniame procese, bendravimui su administracinėmis struktūromis ir – tai yra ne mažiau svarbu – pastarųjų pripažinimui. Tinkamo veiksmo, tinkamo proceso arba „atviro proceso“ koncepcija užima vis svarbesnį vaidmenį už patį priimtą sprendimą (t. y. jo atitikties materialinės teisės normai kontekste).

Atvirumo ir skaidrumo procesas taip pat garantuoja kitos pusės tinkamesnį pasiruošimą procesui, konstruktyvų dalyvavimą proceso metu. Būtinybė užtikrinti, kad teismų praktika, ypač tie teismų sprendimai, kurie susiję su Konstitucijos taikymu, būtų lengvai prieinami visuomenei, kad ji, remdamasi praktika, žinotų savo teises ir jų gynimo galimybes¹⁶ – seniai supраста, tačiau tinkamo įgyvendinimo reikalaujanti administracinių teisinių santykių sąlyga.

Procedūros, susijusios su informacijos pateikimo klausimu, svarba administracinio proceso metu užima svarbią vietą, ir informacijos, susijusios su nagrinėjamu klausimu, suteikimas privačiam asmeniui tampa ne tik būtina sąlyga, bet ir valstybės valdžios institucijų pareiga šią teisę tinkamai įgyvendinti. Informacijos pateikimas – ne tik privataus asmens teisė žinoti, bet ir valstybės valdžios institucijos pareiga ją suteikti.

Kalbant apie teisingas procedūras, o jei dar tiksliau išsireiškiant – procedūrinį sąžiningumą, informacijos teikimas yra susijęs su asmens teisės kreiptis į instituciją, turinčią teisę peržiūrėti priimto sprendimo teisėtumą, įgyvendinimu. Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas yra sąlygotas įstatymo nustatytų terminų. Administracinėje teisenoje dažniausiai jie nėra ilgi. Procedūriniai veiksmai, kurie yra atliekami tarp dviejų svarbių procedūrinių sprendimų – sprendimo priėmimas ir skundo pateikimas sprendimo teisėtumo kontrolę vykdančiai institucijai, didžia dalimi yra susijęs su procedūriniu sąžiningumu, o ne tik su tinkamu procesu (*due process*). Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas, šios asmens teisės įgyvendinimo sąlygas užtikrinant iš sprendimą, kuris gali būti skundžiamas teismine ar neteismine tvarka, priėmusios institucijos, apskritai yra labiau susijęs su procedūriniu sąžiningumu, o ne tik tinkamo proceso vykdymu.

Teisės į teisminę gynybą užtikrinimas - viešojo administravimo institucijos pareiga apie tai tinkamai informuoti privatą asmenį.

Vieno administracinės teisės principo įgyvendinimas kai kuriais atvejais gali būti sąlygotas ar susijęs su kitu administracinės teisės principu. Asmens teisės į teismą užtikrinimas yra sąlygotas dviejų administracinės teisės principų simbiozės: asmens teisės kreiptis į teismą ir informacijos suteikimo principu.

¹⁶ Mikelėnas V. Lietuvos Respublikos Konstitucija bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. Justitia, 2002. Nr. 5–6.

Šių dviejų principų sąlytis, vertinant tinkamų procedūrų sąlygas, yra apibrėžtas pastarojo laikotarpio administracinių teismų praktikoje. Administraciniai teismai įtvirtino taisyklę, kad viešojo administravimo institucijai netinkamai nurodžius priimto sprendimo apskundimo būdą, asmeniui turi būti atstatomas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatytas terminas skundai pateikti¹⁷. Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio, nustatančio individualaus administracinio akto bendruosius reikalavimus, 2 dalyje nurodyta, jog individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka. Asmens teisės kreiptis į teismą principas, įgyvendinant minėto įstatymo nuostatas, viešojo administravimo institucijų yra dažniausiai atliekamas apskundimo tvarką nurodant gan formaliai. Paprastai viešojo administravimo institucijų naudojamas terminas šiai teisei apibrėžti skamba taip: „*skundas gali būti teikiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka*“.

Pirmiau minėtoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje¹⁸ buvo patvirtinta, kad įstatymo reikalavimas, jog individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokias institucijas (nurodant institucijos pavadinimą, šios institucijos adresą ir kt.) ir per kokį terminą (nurodant, ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Šių nuostatų nesilaikymas teismo vertinamas kaip svarbi priežastis, dėl kurios terminas skundai pateikti turėtų būti atnaujinamas. Teismas kritiškai vertino viešojo administravimo institucijos veiksmus, tinkamai nenurodant priimto akto apskundimo tvarkos. Teismas pasisakė, kad tais atvejais, kai viešojo administravimo subjektas suklaidina asmenį neteisingai nurodydamas apskundimo tvarką, ir dėl to praleidžiamas terminas skundai paduoti, tai vertinama kaip objektyvi aplinkybė, sukliudžiusi asmeniui laiku realizuoti teisę kreiptis į teismą. Teisės kreiptis į teismą užtikrinimas šio teismo sprendimo pagrindu patvirtina pareigą viešojo administravimo subjektui atlikti visus būtinus veiksmus tinkamai ir laiku informuoti privatų asmenį ne tik apie priimtą sprendimą, bet ir tinkamai ir sąžiningai nurodyti šio sprendimo apskundimo tvarką.

Teismų praktikos pagrindu formuojama nuostata, kad administracinio akto apskundimo tvarkos tinkamas neišaiškinimas nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą.

Dėl teismų praktikoje garantuotos asmens teisės į teisminę gynybą ir teisminį procesą užtikrinimo, šios teisminės praktikos atveju, apibrėžiant pareigą viešojo administravimo institucijai, tinkamai suformuluoti ir nurodyti asmeniui priimto viešojo administravimo institucijos sprendimo apskundimo tvarką, nors galiojančios įstatymo nuostatos detalesnio to reglamentavimo nenumato, patvirtina administracinių teismų gebėjimą operuoti asmens teises ginančiais administracinės teisės principais.

Straipsnio pradžioje minėta metafora apie laivo remontą išplaukus į atvirą jūrą, šiuo atveju pasitarnauja tuo, kad administracinės teisės principus galima vertinti kaip labiausiai tinkančius įrankius, sprendžiant žmogaus teisių užtikrinimo klausimus teisinės sistemos atviroje jūroje. Legislatyvinė valdžia tokių įrankių įstatymo nuostatų forma gali apskritai nesuteikti. Tačiau pastarajai valdžiai apibrėžiant esmines teises, jų apsaugai taikomų

¹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugpjūčio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-146-43-23-08.

¹⁸ *Ibid.*

procedūrų apibrėžimas ir įvardijimas lieka teismų privilegija ir funkcinė paskirtis¹⁹. Anksčiau minėtu atveju, įstatyme nėra individualaus administracinio akto bendrųjų reikalavimų ir pranešimo apie individualaus administracinio akto priėmimą sąlygų, kaip aiškiai ir kokia apimtimi turi būti nurodyta skundo pateikimo tvarka (*due process, fair procedure*), tačiau teismas turi visus įrankius – administracinės teisės principus – spręsti asmens teisės kreiptis į teismą ir tinkamo proceso įgyvendinimo klausimą.

Administracinių teismų praktika patvirtina nuostata, kad gali būti vertinama, jog viešojo administravimo institucijai suklaidinus asmenį neteisingai nurodant priimto sprendimo apskundimo tvarką, ir dėl šios priežasties praleidus terminą skundai paduoti, gali būti vertinama kaip objektyvi aplinkybė, sukliudžiusi asmeniui tinkamai ir laiku realizuoti teisę kreiptis į teismą. Kyla klausimas, ar esant panašaus pobūdžio situacijai, klausimas dėl termino atnaujinimo skundai paduoti apskritai gali būti vertinamas ne kaip asmeniui suteikta galimybė, bet kaip privaloma sąlyga spręsti ginčą, teismui priimant sprendimą dėl termino atnaujinimo *ex officio*.

Telieka tai klausimas diskusijai, kas, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principu, turi pakankamai tvirtą pagrindą.

IŠVADOS

Administracinės teisinės sistemos veiksmingumas, tame tarpe ir žmogaus teisių administracinio proceso ir procedūrų metu užtikrinimas, priklauso ne tik nuo jo (jų) metu taikoma teisės norma, bet ir tinkamu administracinės teisės principo taikymu, kas yra esminis įrankis teismų veikloje, vertinant viešojo administravimo institucijų veiksmų ir sprendimų teisėtumą.

LITERATŪRA

1. **Administrative Justice in New European Democracies**, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Edited by Denis J. Galligan, Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou, Open Society Institute / Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford. 1998.
2. **Elster J.** Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, University of Chicago Law Review (1991); **Elster J.** The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism (Constitutionalism in Eastern Europe), The University of Chicago Press, 1996.
3. **Sajó A.** Rights in Post-communism. Western Rights? Post-Communism Application. Kluwer Law International. Hague. 1996.
4. **Andruškevičius A.** Viešojo valdymo funkcijų vykdymo bei asmens ir vykdomosios valdžios santykių priskyrimas administracinei teisei. – Teisė. 2003, Nr. 46.
5. **Viešasis administravimas ir privatūs asmenys.** Viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Justitia, 2004.
6. **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.** 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999. Nr. 60-1945. (Nauja įstatymo redakcija nuo 2007 m. sausio 1 d. Nr. X-736, 2006-06-27 // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975).
7. Šie principai yra išvardyti Europos Tarybos Ministrų Komiteto Rekomendacijoje Nr. R (91) 1 dėl administracinių sankcijų, žr. Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. <http://www.dhv->

¹⁹ **Frank H. Easterbrook**, Substance and Due Process. *The Supreme Court Review*, The University of Chicago Press., Vol. 1982, (1982), p. 85.

- speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2891%291.pdf [aplankyta 2014-10-17].
8. Resolution No. (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of administrative Authorities, http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf, [aplankyta 2014-10-17].
 9. **Carol Harlow**. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1, 2006.
 10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013 m. liepos 2 d. Nr. XII-511. // Valstybės žinios. 2013-07-13. Nr. 75-3781.
 11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. sausio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. 29-03.
 12. Administracinių teismų praktika Nr. 4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Teisinės informacijos centras, Vilnius. 2004.
 13. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997.
 14. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. rugpjūčio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS438-497/2009. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-327-13.
 15. **Galligan J. D.** Procedural Rights in Administrative Contexts / Western Rights? Post-Communist Application. Edited by András Sajó. – Kluwer Law International, 1996.
 16. **Mikelėnas V.** Lietuvos Respublikos Konstitucija bendrosios kompetencijos teismų praktikoje. *Justitia*, 2002. Nr. 5–6.
 17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. rugpjūčio 7 d. nutartis. administracinė byla Nr. AS-146-43-23-08.
 18. **Frank H. Easterbrook**, Substance and Due Process. *The Supreme Court Review*, The University of Chicago Press., Vol. 1982.

PRINCIPLES OF PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Aušra Kargaudienė*
Vytautas Magnus University

Summary

The main notion of this article is based on the issue that the administrative law system's effectiveness in the modern democratic society is associated with the administrative procedure and the administrative process, rather than only with the norm of administrative law which is applied. Notions of due process correlates with the notion of procedural fairness. The Article 5 of the Constitution of Lithuania and its provisions illustrates the main role of the private person and the public authority. The author has chosen the provisions of the main principles of administrative law declared in the European Council recommendations for the comparative analysis with national legal norms and legal practice. The administrative procedures are relating to the disclosure issue; the duty to disclose the information relating to the case matter, even to inform properly about the appeal procedure and terms. Evaluating the fair procedures issue it plays an important role. It is not only the question how to facilitate the private persons condition to apply, it is not just a private person's right to know, but the public authorities duty to provide the correct and proper information. The article ends on a notion, that courts are capable and their duty is to apply the main administrative principles, and their improper application, mistakes or illegal actions during the procedure may form the ground to overturn the individual decision.

Keywords: principles of administrative law, due process, fair procedure, right to appeal

Aušra Kargaudienė*, Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: konstitucinė teisė, administracinė teisė, privačių asmenų ir viešojo administravimo subjektų teisinius santykius reglamentuojantys teisės principai.

Aušra Kargaudienė*, Vytautas Magnus University, Faculty of Law, Department of Public Law, Assoc. professor.

Research interests: constitutional law, administrative law, principles of law concerning the relations between administrative authorities and private persons.