

# PROPORCINGUMO PRINCIPO TAIKYMAS ADMINISTRACINĖJE IR APLINKOS TEISĖJE

**Ingrida Danėlienė**

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros doktorantė  
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius  
Tel. (+370 5) 236 61 78  
El. paštas: i.daneliene@tf.vu.lt

*Straipsnyje nagrinėjami klausimai, susiję su proporcingumo principo samprata, šio principo reikšme ir vieta administracinėje teisėje bei konkrečioje valstybės valdymo srityje – aplinkos apsaugos teisiniuose santykiuose. Siekiama nustatyti, kokia proporcingumo principo taikymo praktika Europos Sąjungos bei vienos iš Europos Sąjungos narių – Lietuvos Respublikos – aplinkos teisėje ir šią teisę taikančioje teismų praktikoje. leškoma atsakymo į klausimą, kokie teisiniai gėriai, vadovaujantis proporcingumo principu, turi būti sveriami administracinėje ir aplinkos teisėje bei kuo šiuo aspektu svarbus proporcingumo ir atsargumo principo santykis.*

*The article analyses issues relating to the principle of proportionality, the importance and the place of this principle in administrative law and, specifically, in one of the spheres of state administration – in the legal relations of environmental protection. The aim of the article is to establish the patterns of the application of the principle in the environmental law and the court practice of the European Union and in the Republic of Lithuania, which is a member state of the European Union. The article seeks to answer the question, which legal values are to be weighed on the proportionality scale in administrative and environmental law, also identify the relation of the proportionality and precautionary principles in this context.*

## Įvadas

Proporcingumo doktrinos vystymąsi valstybėse nuo pat pradžių lėmė natūralus visuomenės poreikis siekti valstybės ir individo santykių pusiausvyros ir suvokimas, kad valstybės, kaip suvereno, galios teisės normomis, poveikio priemonėmis varžyti asmenų teises ir laisves nėra ir negali būti beribės. „Proporcingumo principas įkūnija pagrindinę teisingumo koncepciją, kuri suvirtina (stiprina) žmogaus teisių apsaugą ir nacionaliniame, ir viršnacionaliniame lygmenyje“ [1, p. 1].

Proporcingumo principas reiškia, kad valdžios institucija turi imtis tik tų priemonių, kurios yra griežtai būtinos jos funkcijoms vykdyti; o tai, siekiant užtikrinti visuomenės interesus, yra tinkama ir būtina teisėtiems tikslams pasiekti. Jei ji gali rinktis iš kelių tinkamų priemonių, turi būti pasirenkamas švelniausias ir mažiausiai ribojantis galimas veikimo būdas [2; 5]. Jei galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, turi būti pasirinkta mažiausiai apsunkinanti, o (asmeniui) sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi siekiamiems tikslams.

Nors, kaip teisingai pažymi ir patys vokiečių teisininkai, teisės normų kilme tiksliai nustatyti ir įrodyti yra labai sunku [3, p. 191], bene vieningai tvirtinama, kad proporcingumo principas (vok. *Verhältnismäßigkeit*), kaip, beje, ir daugelis kitų viešojo administravimo principų, turėtų būti kildinamas iš Vokietijos teisės. Principą pirmas pripažino ir pradėjo taikyti Prūsijos aukščiausiasis administracinis teismas. Vėliau proporcingumo principas labai sėkmingai prigijo Europos Sąjungos (toliau – ir ES) teisėje (Europos Teisingumo Teismo sprendimuose jis taikytas daugiau nei 1000 bylų<sup>1</sup>). Prancūzijos teisėje proporcingumo principas taip pat plačiai taikomas. Anglijos ir Europos Sąjungos teisėje proporcingumo principas (kartu su teisėtų lūkesčių principu) pripažinimo sulaukė aštuntuoju ir devintuoju dvidešimtojo amžiaus dešimtmečiais [2, p. 6]. Taigi į Anglijos teisę šis principas buvo integruotas palyginti neseniai ir tam turėjo įtakos Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (toliau ir – ETT, Teisingumo Teismas, Europos Teisingumo Teismas) praktika bei pozicija minėtojo principo atžvilgiu. Beje, būtent ETT praktika daro didžiausią įtaką, kad šis ir kiti ES pripažinti teisės principai būtų taikomi, vienodai aiškinami ir apskritai prigyti jos valstybėse narėse. Tiesa, negalima nepaminėti, kad proporcingumo principas taip pat yra Europos Tarybos (kurios narė Lietuvos Respublika yra nuo 1993 metų) teisės dokumentuose (EŽTK) ir jos teismo institucijų pripažįstamas ir plėtojamas teisės principas.

Manytina, kad kiekvienos šalies nacionalinė teismų praktika (kurią neišvengiamai

<sup>1</sup> Svetainės [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu) duomenys (tikrinta 2008 m. spalio mėn.).

lemia ir pačios valstybės teisinės tradicijos) principų taikymo aspektu pasižymi tik jai būdingais bruožais bei raidos ypatumais. Todėl šiame straipsnyje siekiama panagrinėti ES teisės (ir jos institucijų) patirtį taikant proporcingumo principą bei patyrinėti, kas ir kaip lėmė proporcingumo imperatyvo, kaip konstitucinės ir administracinės teisės principo, formavimąsi Lietuvos teisėje. Taip pat bandoma nustatyti principo taikymo galimybes vienoje iš viešojo administravimo teisės sričių – aplinkos teisėje.

Darbo aktualumą lemia tai, kad Lietuvos teisėje net tokių visuotinai pripažintų principų kaip proporcingumo kriterijus taikymas vis dar yra labiau atsitiktinis nei sisteminis, bei tai, jog ši problema, o ypač principo taikymo aplinkos teisėje galimybės, Lietuvoje itin mažai nagrinėtos.

Pagrindiniai tyrimo šaltiniai – Europos Bendrijos pirminė ir antrinė teisė, Europos Bendrijų Teisingumo Teismo jurisprudencija, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.

Tyrimų objektas – proporcingumo principo teisinio reguliavimo bei šio principo taikymo teismų praktikoje, administracinėje teisėje ir aplinkos teisėje specifika bei galimybės.

Rengiant straipsnį naudoti sisteminės analizės, loginės, lyginamosios analizės, istorinis, gramatinis bei kiti mokslinio tyrimo metodai.

## **1. Proporcingumo principo sąvoka, jo sudėtiniai elementai**

Proporcingumo principas reiškia, kad valdžios institucija turi imtis tik tų administracinių (poveikio) priemonių, kurios yra

griežtai būtinos jų funkcijoms vykdyti. Jei valdžios institucija gali rinktis iš kelių tinkamų priemonių, turi būti pasirenkamas švelniausias ir mažiausiai ribojantis galimas veikimo būdas. Teigiama, jog „proporcingumo esmė atskleidžia taisyklė, kad asmenų atžvilgiu valstybės taikomos administracinės priemonės (viešojo valdymo aktai, atsakomybę reglamentuojančios normos ir pan.) turi atitikti siekiamus tikslus, būti jiems adekvačios“ [4, p. 287].

Žinomo vokiečių viešosios teisės profesoriaus J. Schwarze'o teigimu, proporcingumo principo tikslas yra: „suteikti pagrindinių laisvių apsaugai turinį ir reikšmę. Kadangi jo efektyvumas nėra susietas su konkrečia pagrindine teise, o apima visą pagrindinių laisvių grupę, juo bendruoju požiūriu siekiama tinkamos pusiausvyros, taigi ir teisingumo principo plėtojimo“ [5, p. 679].

Proporcingumo koncepcija labiausiai išplėtotą būtent Vokietijos teisėje, kurioje proporcingumo kriterijus pirmiausia taikytas policijos, o vėliau ir visų viešojo administravimo institucijų galioms riboti. Būtent šioje valstybėje jau po Antrojo pasaulinio karo proporcingumo principas laipsniškai buvo pripažintas kaip vienas iš fundamentaliųjų (bendrujų) teisės principų, ribojančių vykdomosios, teisminės ir net įstatymų leidžiamosios valdžios galias [1, p. 2].

Manytina, kad proporcingumo principo vokiška kilmė daugiausia lėmė ir šio principo bendrąjį supratimą. Šiandien teisės teorijoje beveik visada, o teismų praktikoje dažniausiai yra pripažįstama, kad proporcingumo principas susideda iš trijų elementų (kitaip dar vadinamų „subprincipais“): tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo *stricto sensu* reikalavimų.

Atitinkamai poveikio priemonės atitikties proporcingumo kriterijui yra nustatoma pasitelkiant vadinamąjį proporcingumo testą. Pirma, vertinamas poveikio priemonės *tinkamumas* (vok. *Geeignetheit*, angl. *suitability*), t. y. ar poveikio priemonė yra tinkama pasiekti (ar palengvinti pasiekti) jai nustatytus tikslus. Antra, vertinamas administracinės priemonės *būtinumas* (vok. *Erforderlichkeit*, angl. *necessity*), t. y. priemonė gali būti pripažįstama būtina, jei nėra kitų, švelnesnių, bet tiek pat veiksmingų priemonių, kuriomis būtų pasiekti numatyti tikslai. Trečia, nustatomas poveikio priemonės proporcingumas siaurąja prasme (lot. *stricto sensu*): ar pasirinkta poveikio priemonė nėra neproporcinga ja nustatytiems suvaržymams, ar priemonės mastas atitinka jai keliamus tikslus, ar konkrečiu atveju tikėtina (siekiama) nauda bus didesnė nei galimi praradimai<sup>2</sup> [5, p. 687].

## 2. Proporcingumo principas Europos viešojoje teisėje

Proporcingumo principas yra įtvirtintas Europos Bendrijų (toliau ir – EB) sutarties [6] 5 bei Europos Sąjungos sutarties [7] 3b straipsniuose, kuriuose nurodyta, kad „Bendrija nesiima jokių veiksmų, kurie nėra būtini siekiant šios Sutarties (t. y. ir EB, ir ES sutarčių – *aut. past.*) nustatytų tikslų.“ Teisės normos formuluotė papras-

<sup>2</sup> Nors kai kurie autoriai ginčija, kad proporcingumo principo esmė yra pastarasis elementas, iš esmės ir atsakantis į klausimą, ar tikslas pateisina jam pasiekti pasirinktas priemones, o pirmieji du subprincipai nėra visiškai tikslūs ir tikslingi, o tik papildo proporcingumo *stricto sensu* reikalavimą, vis dėlto daug plačiau pripažįstama, kad kriterijai yra nusitovėję ir aiškūs, o visi trys principo elementai laikomi savarankiškais ir lygiaverčiais.

ta, tačiau jos reikšmė didelė. Proporcingumo principo įtvirtinimas pirminėje ES teisėje yra svarbus rodiklis, patvirtinantis, jog proporcingumo principas – pripažintas bendrasis ES teisės principas, svarbus ne vien Bendrijos teismų praktikoje, bet ir teisėkūros, ir teisės taikymo srityse. Principas dažnai pabrėžiamas ir antrinėje ES teisėje, ir ES teismo institucijų praktikoje. Proporcingumo principas priskiriamas prie bendrųjų teisės principų ir taikomas iš esmės visose ES teisės galiojimo srityse<sup>3</sup>. Sritis, kuriose dažniausiai yra vertinamas priimtų sprendimų ir veiksmų proporcingumas, yra trys: pirma, ekonominės politikos priemonės<sup>4</sup>, antra, priemonės, susijusios su pagrindinėmis teisėmis, įtirtintomis steigiamosiose sutartyse bei kituose Bendrijos teisės aktuose, bei, trečia, priemonės, kuriomis nustatomos baudos, finansinė atsakomybė.

Vadovaujantis proporcingumo principu gali būti ginčijamas ir Bendrijos, ir valstybių narių veiksmų teisėtumas<sup>5</sup>. Proporcingumo principas yra svarbus tiek kuriant teisės aktus, tiek juos taikant, vis dėlto jo esmė ir Vokietijos, ir ES teisėje yra teismų teisė iširti, ar numatytas tikslas konkrečiu atveju pateisina jam pasiekti pasirinktas priemones. Ne viename sprendime Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, jog „apribojimai gali būti leistini, jeigu jais siekiama

[Europos Bendrijų – *aut. past.*] Sutartį atitinkančio teisėto tikslo ir jie būtų pateisinti privalomais bendro intereso pagrindais. Tačiau net tokiu atveju šių apribojimų taikymas turi būti *tinkamas* (angl. *appropriate*) užtikrinti atitinkamo tikslo įgyvendinimą ir neviršyti to, kas yra *būtina* (angl. *necessary*) jam pasiekti.“[8; 53 punktas].

Taigi, atlikdamas proporcingumo testą ETT tinkamumą, būtinumą bei proporcingumą *stricto sensu* taip pat laiko proporcingumo principo elementais, ir nors kartais toje pačioje byloje vertinami visi šie elementai, gali būti pabrėžiami ir tik du ar vienas iš jų. Spręsdamas dėl poveikio priemonės pagrįstumo Teisingumo Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad pasirinkta administracinė priemonė yra proporcinga, vien nustatęs, jog ji numatytam tikslui pasiekti buvo *tinkama* [9]. Vis dėlto Teisingumo Teismas dažniausiai ryžtasi vertinti tik tai, ar pasirinktos poveikio priemonės buvo absoliučiai *netinkamos*, o tokiomis jos nebūtinai pripažįstamos net tada, kai nustatoma, jog tikslui pasiekti jų nepakanka ir reikia imtis papildomų žingsnių<sup>6</sup>. Vadinasi, argumentuojant vien priemonės netinkamumu retai kada konstatuojamas jos neproporcingumas [5, p. 857].

Antra vertus, *būtinumo* elementas sprendžiant dėl poveikio priemonės proporcingumo yra vertinamas daugumoje bylų: priemonės taikymas, anot Teismo, „neturi viršyti to, kas yra *būtina* [tikslui] pasiekti“ [10]. Kaip ir Vokietijos teisėje, būtinumo aspektas reiškia, kad priemonė yra leistina tik tada, kai nėra mažiau ribojančios priemonės numatytam tikslui pasiekti. Tiesa,

<sup>3</sup> Europos Bendrijų Teisingumo Teismo byloje nr. C-120/94 [1996] ECR 1513, 1533 pateiktoje nuomonėje (70 pastraipoje) Gerasinis advokatas Jacobs yra išskyręs tik keletą sričių, kuriose proporcingumo principo taikymas mažai aktualus.

<sup>4</sup> Pvz., priemonės, kurios patenka į EB sutarties VII antraštinės dalies reguliavimo sritį.

<sup>5</sup> Tiesa, Teisingumo Teismo pozicija vertinant pačios Bendrijos (jos institucijų) veiksmus ir valstybių narių veiksmus, nėra vienoda.

<sup>6</sup> Pavyzdžiui, viena iš tokių yra ETT byla *Ferriera Valsabbia* prieš Komisiją; 209/83, [1984] ECR 3089.

vertindamas šį proporcingumo principo elementą, Teisingumo Teismas kartu pripažįsta, jog tokiose srityse, pavyzdžiui, ekonominė politika, plačią diskrecijos laisvę spręsti, kokios priemonės, jų manymu, yra būtinos numatytiems teisėtiems tikslams įgyvendinti, turi valdymo institucijos, tad Teisingumo Teismas nėra linkęs „aktyviai brautis“ į šią bei kitas diskrecines sritis.

Proporcingumo *stricto sensu* reikalavimą Teisingumo Teismas pirmą kartą pabrėžė *Hauer* sprendime [11], kuriame sprendė, ar teisėtai buvo nustatytas draudimas auginti naujos rūšies vynuogynus ir ar jis nepažeidė teisės į nuosavybę ir asmens teisės laisvai pasirinkti profesiją. Teisingumo Teismas šiame sprendime, pripažindamas nustatyto draudimo reikalingumą, pabrėžė, kad jo teisėtumas priklauso nuo to, ar „draudimas gali būti pateisinamas viešąjį interesą atitinkančiu tikslu, kurio siekia Bendrija, ir ar jis nepažeidžia teisės į nuosavybę esmės“. Būtent taip iki šiol Teisingumo Teismo praktikoje ir yra suprantamas proporcingumo *siauraja prasme* elementas: priemonės nauda bendrajam interesui, bendriesiems gėriams išsaugoti turi nusverti nustatytus Bendrijos piliečio teisių suvaržymus.

Taigi, išanalizavus gausią ETT praktiką šiuo klausimu, darytina išvada, kad poveikio priemonės neatitiktikčiai proporcingumo principui konstatuoti pakanka nustatyti, jog pažeistas bent vienas iš šio principo sudedamųjų elementų, tačiau rečiausiai teismas atsietai nuo kitų elementų taiko tinkamumo kriterijų.

Kalbant apie Europos teisės įtaką šio kontinento valstybių nacionalinei teisei, pažymėtina, kad proporcingumo principas

ypač plačiai taikomas ir Europos žmogaus teisių teismo sprendimuose: nors ir nėra tiesiogiai minimas pačiuose straipsniuose, proporcingumo principas taikomas sprendžiant ginčus dėl Europos žmogaus teisių apsaugos konvencijos (toliau – ir Konvencijos) 8–11, 14, 15, 17, 18 straipsnių bei dėl Konvencijos 1-ojo protokolo. Nors proporcingumo principo taikymo Europos žmogaus teisių teismo praktikoje analizė turėtų būti jau atskiro tyrimo objektas, šiame straipsnyje nagrinėjamais klausimais aktualu tai, jog Europos žmogaus teisių teismas taikydamas proporcingo principą skiria du esminius aspektus. Pirmia, priemonių, atitinkančių siekiamus tikslus, naudojimą bei, antra, reikalavimą, kad priemonės, kurių imtasi, užtikrintų tinkamą viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, siekiant išvengti nereikalingo privačių asmenų teisių ir interesų apribojimo [12, p. 20]. Matyti, jog pabrėžiamas proporcingumo *stricto sensu* reikalavimas – „grynas“ pusiausvyros elementas. Pažymėtina ir tai, kad akcentuojamas: pirmia, privačių ir viešųjų interesų; antra, pasirinktų (privacius interesus ribojančių) *poveikio priemonių* ir jomis siekiamų (visuomenei naudingų) *tikslų* pusiausvyros siekis.

### **3. Proporcingumo principas Lietuvos teisėje**

Proporcingumo principas Lietuvos teisėje taip pat nėra nauja koncepcija, tačiau jo reikšmė pradėjo didėti tik pastaruoju dešimtmečiu. Šiandien – tai pripažintas konstitucinis ir bendrasis administracinės teisės principas, kuris taikomas ir teisėkūros, ir teisės taikymo teisiniams santykiams, taip pat atliekant teisminį priimtų teisės aktų,

sprendimų vertinimą. Kartu tai ir nacionalinis, ir tarptautinės teisės principas, kurį Lietuva privalo taikyti dėl stodama į Europos Sąjungą bei prisijungdama prie tarptautinių organizacijų, konvencijų (tokių kaip EŽTK) priimtų įsipareigojimų.

Manytina, kad konstitucinio proporcingumo principo<sup>7</sup> plėtotę Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, taigi ir mūsų valstybės konstitucinėje teisėje, būtų galima skirstyti į du etapus: iki 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimo [13] ir po šio nutarimo priėmimo. Tokį skirstymą galima grįsti tuo, jog ankstyvojoje praktikoje (pagal šį skirstymą tai buvo iki 2000 metų), Konstitucinio Teismo nutarimuose [14] proporcingumo kriterijus taikytas ne kaip nacionalinis konstitucinis principas, kildinamas iš kurios nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos normos (Lietuvos Respublikos Konstitucijoje propocingumo principas nėra tiesiogiai įtvirtintas), o kaip tarptautiniu lygmeniu pripažįstamas principas, įtvirtintas / kildinamas iš Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos ar ją papildančių protokolų, normų. Principą KT siekė taikyti ir aiškinti taip, kaip yra pripažinta EŽTT praktikoje, nors ir tai darė jo neanalizuodamas, bei aiškino kaip reikalavimą, pagal kurį *vertintinas tikslas, kurio siekiama*, bei tai, ar [pasirinkta] *poveikio priemonė*<sup>8</sup> *šį tikslą atitinka*.

<sup>7</sup> Šis principas, kaip ir kiti konstituciniai teisiniai principai, administracinės teisės požiūriu svarbus kaip imperatyvas administracinei teisei sudarantiems įstatymams ir Vyriausybės norminiams aktams bei jų pagrindu priimamiems visiems kitiems valdymo aktams.

<sup>8</sup> Šiuo atveju ginčijama poveikio priemonė buvo banko valdymo organų veiklos sustabdymas ir banko valdymo perdavimas laikinajam administratoriui, t. y. juridinio asmens (banko) teisių valdyti jam priklausanti turtą apribojimas, ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos suvaržymas.

Nuo 2000 metų proporcingumo principas Konstitucinio Teismo yra išvedamas iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos, t. y. iš bendrojo konstitucinės valstybės principo ir laikomas vienu iš jo sudedamųjų elementų. Konstitucinės valstybės principas draudžia pažeisti, apriboti žmonių teises ir laisves, išskyrus atvejus, kada, pirma, tai daroma įstatymo pagrindu, bei, antra, siekiama apginti viešuosius interesus. Kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, pirmasis konstitucinės valstybės principo elementas laikomas teisėtumo principu, o antrasis laikytinas *proporcingumo* principu konstitucine prasme [15].

Pažymėtina, kad iki šiol taikant proporcingumo kriterijų Konstitucinio Teismo nutarimuose juntama EŽTT jurisprudencijos įtaka. Propocingumo principo taikymu siekiama pusiausvyra suvokiama siauriau, nei ją suvokia Europos Teisingumo Teismas. Akcentuojamas proporcingumo siaurąja prasme reikalavimas bei siekis užtikrint poveikio priemonės (asmens teisėms ir laisvėms daromų suvaržymų) ir ja siekiamo tikslo pusiausvyrą.

Savo ruožtu proporcingumo principo vietai administracinėje teisėje ir administracinių teismų praktikoje turi įtakos ir kiti veiksniai. Pirmiausia, proporcingumo principo, kaip bendrojo administracinės teisės principo, statusą iš dalies lemia ir tai, jog jis yra įtvirtintas Viešojo administravimo įstatyme [16; 4 str. 1 d. 3 p.], kuriame nurodyta, jog administracinio sprendimo mastas bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui. Antra, principas pripažįstamas ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje. Šis teismas yra ne kartą pažymėjęs

[17], kad „principas, be kita ko, reiškia, kad administraciniame akte numatytas poveikio priemonių dydis bei griežtumas turi būti proporcingi administravimo tikslui“. Proporcingumą LVAT lygina su protingumu bei nurodo, kad šis kriterijus taip pat reiškia, jog „tam tikrais atvejais pernelyg griežtas ir mechaniškas įstatymo taikymas gali iškreipti tuo įstatymu siekiamą tikslą ir reikšti piktnaudžiavimą administraciniais įgaliojimais“. Vadovaudamasis ETT praktika (pvz., byloje C-331/88 *The Queen v. Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex p FEDESA and others*), LVAT nurodo, kad „ETT [...] yra pabrėžęs, jog kiekvieno ribojimo teisėtumas priklauso nuo to, ar draudžiančios priemonės yra tinkamos ir būtinos teisės akto numatytiems tikslams pasiekti. Tada, kai reikia pasirinkti vieną iš kelių priemonių, išėitis turėtų būti mažiausiai komplikauta priemonė, o atsiradę nuostoliai negali būti neproporcingi pasiektiems tikslams“.

Akivaizdu, kad skirtingai nei Konstitucinio Teismo praktikai, LVAT ir kitų administracinių teismų praktikai taikant proporcingumo principą turi įtakos Europos Sąjungos teisė. Be to, atitinkamai pripažįstami ir visi proporcingumo principo elementai, o tai laikytina teigiama tendencija.

Problema yra tik ta, kad nors proporcingumo, kaip bendrojo administracinės teisės principo, universalumas pažymimas ir teismų praktikoje, ir administracinės teisės teorijoje („proporcingumo imperatyvas taikomas ir rašytiniams administraciniams sprendimams (tai dažniausiai individualaus pobūdžio teisės aktai, taikomi asmeniui ar tam tikrai jų grupei), ir kardo-

miesiems viešojo valdymo veiksams“), teismas proporcingumo principą dažniausiai (kiekybiniu požiūriu) sieja būtent su atsakomybės (administracinės, valstybės tarnautojų ir kt.) taikymu. Manytina, jog tokia pozicija turėtų laikui bėgant keistis, principui daugiau vietos skiriant viešojo administravimo – valstybės valdymo, o ne vien teisinių sankcijų taikymo teisinių santykių srityje.

### **Proporcingumo principo taikymas Europos Sąjungos teisės reguliuojamuose aplinkos apsaugos teisiniuose santykiuose**

Vadovaujantis Europos Bendrijų sutarties 28 ir 29 straipsniais, valstybių narių tarpusavio prekyboje draudžiami kiekybiniai importo ir eksporto apribojimai ir visos lygiaverčio poveikio priemonės. Europos Bendrijų, kaip bendrijų, kurios remiasi bendrosios rinkos, muitų sąjungos egzistavimu, laisvu prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimu, pirminė teisė nukrypimus nuo šių pamatinių principų leidžia tik išskirtiniais atvejais, vienas iš kurių ir yra aplinkos apsauga<sup>9</sup>.

Pažymėtina, kad Europos Sąjungoje pabrėžiamos abi vertybės – aukšto lygio aplinkos apsauga bei laisva prekyba. Todėl, manytina, jog kalbant apie proporcingumo

<sup>9</sup> EB sutarties 30 straipsnyje nustatyta, kad „28 ir 29 straipsnių nuostatos neklaido taikyti prekių importo, eksporto ar tranzito draudimų arba apribojimų, jei jie yra pateisinami visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos (pažymėta aut.), nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos sumetimais. Tačiau tokie draudimai arba apribojimai neturi tapti savavališka diskriminacijos priemone ar užslėptu valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimu“.

principą aplinkos apsaugos srityje (Europos Sąjungos teisės taikymo kontekste), jis turėtų būti suvokiamas kaip šių teisinių gėrių: viešojo (visuomenės) intereso aplinkos apsauga ir vienos iš pagrindinių laisvių, kuria grindžiama Europos Bendrija – laisvos prekybos laisvės (ir ekonominių valstybės interesų), pusiausvyros užtikrinimo reikalavimas.

Problemų kyla tada, kai siekiant apsaugoti vieną iš minėtųjų vertybių (galbūt) nepagrįstai yra varžoma antroji. Dėl šios priežasties svarbu atsakyti ir į tokius klausimus: Kam teikia prioritetą valstybės narės? Kuo šiuo aspektu svarbus proporcingumo principo taikymas ir kokių būdu šis kriterijus turėtų būti taikomas? Vadinantysis kokiais kitais kriterijais gali būti sprendžiama, ar, pavyzdžiui, Europos Sąjungos ar jos valstybių narių institucijos, priimdamos sprendimus, kuriais skatinama ūkinė veikla ir (ar) tenkinami valstybės ekonominiai interesai, nepažeidžia aplinkosaugos interesų, o jei pažeidžia – ar tai daro pagrįstai? Ir atvirkščiai, ar, pvz., nustatydamą nacionalinį teisinį reguliavimą, kuriuo siekiama apsaugoti gamtą, aplinką, valstybė nenustato nepagrįstų laisvo asmenų, prekių, paslaugų judėjimo, prekybos ar kitos ūkinės veiklos plėtros apribojimų? Galiausiai, kam – aplinkos apsaugai ar laisvai prekybai Europos Sąjungoje ir jos valstybėse narėse yra teikiamas prioritetas?

### ***Laisva prekyba v. aplinkos apsauga***

Kaip yra nustatyta Amsterdamo ir Maastrichto sutartyse, Bendrijos aplinkos politika yra siekiama *aukšto lygio aplinkos apsaugos*. Šios pozicijos nuosekliai laikomasi ir antrinėje ES teisėje [18; 19 4 straipsnis],

ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje<sup>10</sup>. Vis dėlto kiekvienai valstybei narei yra paliekama erdvė savo šalies viduje nustatyti tokią aplinkos apsaugos lygį, kuris atitiktų tos šalies poreikius, kartu įvykdant minimalius ES nustatytus standartus. Valstybės veikimo laisvė priklauso nuo to, ar tam tikroje aplinkosaugos srityje yra priimtos ir turi būti įgyvendintos ES direktyvos, nustatančios aplinkos apsaugos suderinimo priemonės (angl. *harmonisation measures*), ar atitinkama sritis nėra reguliuojama ES teisės normomis.

Vienais atvejais minėtieji aplinkos apsaugos garantai kyla iš pačių steigiamųjų sutarčių, kitais atvejais – bent jau minimalūs Bendrijos taikomi aplinkosaugos standartai yra numatyti ES antrinėje teisėje.

Pirma, kai tam tikra aplinkos apsaugos sritis nėra reglamentuojama ES lygiu, nėra atitinkamos antrinės teisės – valstybės narės gali nustatyti savo aplinkosaugos standartus; tokiais atvejais nacionalinių priemonių teisėtumas gali būti vertinamas vadovaujantis steigimo sutarčių nuostatomis bei EB Teisingumo Teismo praktika.

Antra, kai atitinkamas aplinkos apsaugos klausimas yra sureguliuotas ES lygmeniu, o tai dažniausiai daroma antrinėje ES teisėje nustatant minimalius Bendrijos standartus, kurių įgyvendinant, pvz, direktyvas, ir nacionalinėje teisėje numatant atitinkamas poveikio priemones, būtina laikytis. Tokiais atvejais Bendrijų teismai, vertindami tokių poveikio priemonių teisėtumą, pirmiausia turėtų vertinti jų atitiktį nustatytam bendram minimaliam standar-

<sup>10</sup> Žr., pavyzdžiui, 1998 m. gegužės 5 d. sprendimo *National Farmers Union ir kt., C-157/96*, Rink. p. I-2211, 63 punktą.



tui, tačiau, analizuojant teismo praktiką, matyti, jog, kaip ir pirmiau minėtu atveju, teismas dažnai vertina jų atitiktį Bendrijos sutartims bei jose įtvirtintiems principams. Šiuo aspektu yra svarbūs EB sutarties 176 ir 95 straipsniai, kurie nustato situacijas, kada valstybė, net ir esant suderinimo priemonėms, šalies viduje gali nustatyti griežtesnes priemones, bei *protingumo taisyklės* (angl. *rule of reason*) taikymas. Taip pat tam tikrais atvejais gali būti tikrinama ir pačių direktyvų bei reglamentų atitiktis sutartinėms nuostatomis bei principams, tačiau tai jau temos, kurias būtų galima nagrinėti atskirai.

Teisinis reguliavimas aplinkos apsaugos srityje leidžia konstatuoti, kad, viena vertus, tai reiškia, kad visos valstybės narės privalo laikytis steigimo sutartyse įtvirtintų aplinkos apsaugos politikos principų bei priimti nacionalines ES antrinę teisę įgyvendinančias nuostatas, kurios užtikrintų ne žemesnį aplinkos apsaugos lygmenį, nei yra nustatytas visoje Bendrijoje<sup>11</sup>. Kita vertus, valstybės, kurios siekia (ar teigia siekiančios) užtikrinti aukštesnio lygio aplinkos apsaugą – tai yra nustatyti griežtesnes nacionalines priemones ir taip nukrypti nuo ES nustatytų suderinimo priemonių – jos pagal EB sutarties 95 straipsnį turi apie tai pranešti Komisijai, kuri „patvirtina arba atmeta aptartąsias nacionalines nuostatas, patikrinusi, ar jos nėra savavališkos diskriminacijos priemonė arba užslėptas valstybių narių tarpusavio prekybos apribojimas ir ar jos ne-

trukdo veikti vidaus rinkai“ (95 straipsnio 6 dalis)<sup>12</sup>. Vis dėlto visa tai dar neleidžia tiksliai atsakyti į klausimą, koks tiksliai yra *aukštas aplinkos apsaugos lygis*, kurio turi būti siekiama, bet kuris neturi būti peržengiamas (viršijamas). Manytina, kad dažnai į šį klausimą Europos Teisingumo Teismas atsako būtent taikydamas proporcingumo testą.

Viena iš geriausiai žinomų aplinkos apsaugos srityje yra *Danish Bottles byla* [20], kurioje ETT nagrinėjo, ar galėjo Danijoje būti nustatytas toks teisinis reikalavimas, pagal kurį, siekiant sumažinti aplinkos taršą, gaiviųjų gėrimų ir alaus gamintojams buvo leidžiama naudoti vien daugkartinio naudojimo tarą, kuri turėjo būti patvirtinta Danijos valdžios institucijos, bei ar toks reguliavimas galėjo būti laikomas proporcingu juo siekiamam tikslui? Kaip jau buvo minėta, vadovaujantis Europos Bendrijų sutarties 30 straipsniu, poveikio priemonės, ribojančios laisvą prekybą, jei jos nėra diskriminacinio pobūdžio ir yra pateisinamos siekiu užtikrinti aplinkos apsaugą, gali būti laikomos *leistinu nukrypimu* nuo Europos Bendrijų sutarties 28 straipsnio dėl visuomeniškai svarbių priežasčių (jei jos pateisinamos visuomenės dorovės, viešosios tvarkos arba visuomenės saugumo, žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos bei gyvybės apsaugos, nacionalinių meno, istorijos ar archeologijos vertybių apsaugos bei pramoninės ir komercinės nuosavybės apsaugos poreikiu).

<sup>11</sup> Lojalumo principas; EB sutarties 10 straipsnis (nacionalinės teisės aiškinimas turi atitikti ES teisės aiškinimą C-106/89; valstybės narės atsakingos už netinkamą direktyvų įgyvendinimą).

<sup>12</sup> EB sutarties 95 straipsnio 6 dalyje numatyta: „Jei pagal 6 dalį valstybei narei leidžiama išlaikyti arba priimti nuostatas, neatitinkančias suderinimo priemonės nuostatų, Komisija nedelsdama nagrinėja, ar siūlyti pa-keisti tą priemonę.“

Teismas šioje byloje vertino, ar buvo leistini nukrypimo nuo bet kokių importo ribojimų draudžiančios nuostatos aplinkos apsaugos naudai pagrindai. Pirma, buvo vertinamas priemonės *būtinumas* – ar numatytiems tikslams pasiekti nebuvo kitų, švelnesnių, bet tiek pat veiksmingų priemonių? Šiuo klausimu buvo nustatyta, kad Danijoje nustatyta taros užstato sistema ir reikalavimas naudoti vien daugkartinio naudojimo tarą atitiko būtinumo kriterijų. Tačiau pasitelkus *proporciumo (stricto sensu)* kriterijų – ar tikėtina (siekiama) nauda būtų didesnė nei galimi praradimai (vadovaujantis šiuo kriterijumi, priemonės nauda bendrajam interesui, bendriesiems gėrimams išsaugoti turi nusverti nustatytus asmens teisių suvaržymus) – ir atlikus kiekybinį nustatytojo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, buvo nustatyta, kad reikalavimas, jog gaiviųjų gėrimų ir alaus taros tinkamumą naudoti privalėjo patvirtinti visos Danijos valdžios institucijos, neigiamai importą veiktų didesniu mastu, nei būtų naudingas vietos gamintojams; buvo konstatuota, kad šis reikalavimas neatitinka proporcingumo kriterijaus.

Kai kurių autorių manymu, pagrindinis ETT tikslas nagrinėjant šią bylą ir buvo nustatyti, koks aplinkos apsaugos lygmuo yra priimtinas Europos Sąjungoje, t. y., kad pernelyg „ambicingo“ lygmens aplinkos apsauga yra taip pat nepriimtina, o atitiktis proporcingumo kriterijui vertinimas šiuo atveju buvo naudojamas tarsi priedanga [21, p. 90]. Vis dėlto manytina, jog abu pastarieji Teisingumo Teismo „siekliai“ (jei jie tokie ir buvo) yra susiję ir vienas kitam jokių būdu neprieštarauja, nes proporcingumo reikalavimas yra ir turėtų būti taiko-

mas nustatant tinkamą aplinkos apsaugos lygmenį bei vertinant jau nustatyto apsaugos lygmens tinkamumą. Neabejojama ir dėl to, kad pastarųjų funkcijų vykdymas priklauso ETT kompetencijai. Kitas klausimas yra tas, ar teismas *Danish Bottles* byloje nustatė, kad pasirinktas aplinkos apsaugos lygmuo yra neproporcingas ir netinkamas, ar tik konstatavo, jog priemonės šiam lygmeniui pasiekti buvo pasirinktos klaidingai. Kai kurie autoriai laikosi būtent antrosios pozicijos [22, p. 188].

Proporcingumo principo taikymo aplinkos apsaugos srityje požiūriu įdomi ir kita – *German Crayfish* (liet. vokiškų upinių vėžių) byla [23]. Siekdama uždrausti savo upių bioįvairovę, Vokietija uždraudė bet kokių gyvų upinių vėžių importą į šalį. Komisija suabejojo, ar tokiu būdu nebuvo ribojama prekyba ir ar priimta priemonė galėjo būti pateisinama EB sutarties 30 straipsnio pagrindu. Teisingumo Teismas, įvertinęs nustatyto draudimo atitiktį *būtinumo* kriterijui (tai taip pat vadinama „*mažiausio ribojimo testu*“), nustatė, jog buvo galima pasirinkti ir švelnesnę priemonę, kuri ne tiek plačiai ribotų prekybą. Vokietijos nustatytas draudimas pripažintas neproporcingu. Antra vertus, *Bluhme byloje* [24] įvertinus visas bylos aplinkybes buvo priimtas priešingas sprendimas. Abejonių buvo kilę dėl priimto draudimo Danijos saloje laikyti bet kokios kitos rūšies bites, išskyrus rudąsias. ETT nustatė, kad šioje situacijoje tik absoliutus importo draudimas gali padėti apsaugoti tam tikros rūšies bičių populiaciją, kuri nuo senų laikų apibūdino minėtąją šalą, nuo išnykimo, todėl draudimas proporcingas siekiamam tikslui.

Iš šios Teisingumo Teismo bylos matyti, kad šis teismas nėra linkęs plečiamai aiškinti EB sutarties 30 straipsnio ir, argumentuojant siekiu apsaugoti aplinką, leisti valstybėms narėms taikyti nuo suderinimo priemonių nukrypstančias nuostatas. Kiekvienu konkrečiu atveju vertinamas pasirinktos priemonės tinkamumas, dažnai pasitelkiant proporcingumo kriterijų. Vien aplinkos apsaugos (kaip abstraktaus gėrio), vadovaujantis EB sutarties 30 straipsniu, kaip argumento, nepakanka prekių importo, eksporto ar tranzito draudimams arba apribojimams pateisinti. Reikalaujama, kad poveikio priemonė būtų tiesiogiai siekiama apsaugoti tam tikros (apibrėžiamos / „apčiuopiamos“) žmonių, gyvūnų ar augalų grupės sveikatos bei gyvybės apsaugos. Tačiau ne kiekvienu atveju tą reikalaujantį *tiesioginį* ryšį nustatyti ir pagrįsti yra įmanoma.

Manytina, kad neatsitiktinai pastebimas ir Europos Sąjungos institucijų pažiūrio į aplinkos apsaugos interesų užtikrinimo bei kitų Bendrijos tikslų įgyvendinimo pusiausvyros pasyvrimas būtent pirmųjų naudai. Tokia tendencija matoma ir antrinėje ES teisėje, ji skatinama Komisijos. Tai pastebi ir kai kurie ES teisę tiriantys autoriai [21, p. 92].

### ***Atsargumo principo taikymas. Atsargumo ir proporcingumo principų santykis***

Kalbant apie galimybę užtikrinti ar siekti kuo efektyvesnės ir visapusiškesnės aplinkos apsaugos, kuri atitiktų ES teisę, nors galbūt nustatytų aukštesnio lygmens aplinkos apsaugą nei yra bendrai pripažįstama Bendrijoje, o kartu apie proporcingumo principo taikymą aplinkos apsaugos srityje

(ne tik Europos Sąjungos, bet ir tarptautinės teisės taikymo kontekste) neišvengiamai susiduriama ir su vis dažniau taikomo atsargumo principo (angl. *precautionary principle*<sup>13</sup>) sąvoka<sup>14</sup>. Anot daugelio autorių, sisteminė pirminės ES teisės bei jurisprudencijos<sup>15</sup> analizė netgi leidžia teigti, kad šis principas taip pat yra „bendrasis Bendrijos teisės principas, naudojamas ir

<sup>13</sup> Kartais taip pat verčiama: „atsargumo priemonių principas“, „apdairumo principas“, „preventyvinis principas“. Preventyvinis principas yra ES teisės principas, ETT sprendimuose dažnai lygia greta vartojamas šalia „atsargumo principo“, laikomas jo sudedamąja dalimi, tačiau ne visi autoriai sutinka, jog jie laikytini vienu principu. Pagrindiniai tokios pozicijos argumentai yra šie: pirma, skirtingai nei atsargumo principas, preventyvinis principas buvo reglamentuotas anksčiau – jau Suvestiniame Europos akte; antra, manoma, jog vadovaujantis pastaruju principu preventyvinis priemonių reikalaujama imtis, kada pavojus yra aiškus ar tikimybė jam atsirasti yra didelė bei akivaizdi. Vis dėlto, manytina, kad teisingas teiginys, jog nors „abu principai turi skirtingų aspektų (atsargumo principas skirtas rizikai išvengti, preventyvinis principas – užkirsti kelią konkrečiam pavojui), tačiau šių principų funkcija yra vienoda: žalos aplinkai turi būti išvengta kuo anksčiau, todėl kuo anksčiau turi būti imamasi atitinkamų priemonių“// Ragulskytė-Markovienė R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungos reikalavimais. Vilnius, 2005. P. 46.

<sup>14</sup> Pažymėtina, kad ES teisėje atsargumo principo sinonimu laikomas terminas „atsargumo požiūris“. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, skirtingai nei ES, tarptautinėje teisėje atsargumo požiūrio sąvoka išskiriama sąmoningai ir išreiškia ypač JAV poziciją šiuo klausimu. JAV įsitikinimu, „atsargumo požiūris“ negali būti laikomas bendruoju teisės principu ar tarptautinės teisės norma, nes iki šiol nėra susitarta dėl vieno bendro jo apibrėžimo (*Širinskienė A.*, „Atsargumo principo taikymo teisinės prielaidos aplinkos ir žmogaus sveikatos apsaugos srityse“// Jurisprudencija. 2008 12(114); 18–26, p. 19; T. p. žr. byla EC Biotech. WT/DS 291-293/MIN-TERIM; punktas 7.81; byla EC Hormones. WT/DS26/AB/R-WT/DS48/AB/R; punktas 43.)

<sup>15</sup> Žr., pvz., ETT 1998 m. gegužės 5 d. sprendimą byloje C-180/96 (*„Jungtinė Karalystė prieš Komisiją“*), kuriame Europos Teisingumo Teismas pažymėjo, kad „jeigu nežinoma, ar kils pavojus žmonių sveikatai, ir kokio masto jis bus, Bendrijos institucijos gali imtis apsaugos priemonių nelaukdamos, kada bus pastebėtas konkretus pavojus ir kada bus galima nustatyti jo dydį“.

naudotinas ne tik vykdant bendrijos aplinkos apsaugos politiką, bet ir užtikrinant aukšto lygio žmogaus sveikatos apsaugą Bendrijoje bei kitose Bendrijos veiklos srityse kaip kad jos apibrėžiamos steigimo sutarties 3 straipsnyje“ [25]. Vis dėlto atsargumo principas pirmiausiai atsirado reglamentuojant būtent aplinkos apsaugos sričiai priklausiančius klausimus.

Principo dabartinė samprata dažnai siejama su 1992 metais Jungtinių Tautų konferencijoje aplinkos ir plėtros klausimais pasirašyta Jungtinių Tautų bendrąja klimato kaitos konvencija [26]<sup>16</sup>, kuri, siekdama joje numatytų tikslų<sup>17</sup>, skatino laikytis *atsargumo požiūrio, reiškiančio, jog esant rimtos ir neišvengiamos žalos aplinkai pavojui, neginčijamų mokslinių įrodymų trūkumas neturi būti priežastimi nesiimti ekonominiu požiūriu pagrįstų priemonių, siekiant užkirsti kelią galimai žalai aplinkai* [27]. Kitaip tariant, atsargumo požiūris (principas) reiškia, kad, jei vadovaujantis jau esama informacija nustatoma potenciali kenksmingo poveikio aplinkai galimybė, net ir nesant tvirtų (tikslų) galutinių duomenų, patvirtinančių žalos atsiradimą ateityje, geriausias sprendimas yra imtis visų galimų priemo-

<sup>16</sup> Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija, kurią pasirašė 166 valstybės, tarp jų Europos Bendrija ir visos jos valstybės narės, taip pat tuo metu Europos Bendrijoms dar nepriklausiusi Lietuvos Respublika. Konvencija yra ratifikavusios 192 valstybės.

<sup>17</sup> Konvencijos 2 straipsnyje įtvirtinta: „Galutinis šios Konvencijos ir su ja susijusių teisinių dokumentų, kuriuos gali priimti Šalių Konferencija, tikslas yra pasiekti, kaip numatyta atitinkamuose šios Konvencijos nutarimuose, kad šiltnamio efektu pasižyminčių dujų koncentracijos atmosferoje stabilizuotųsi tokiame lygyje, kuriame pavojingas antropogeninis poveikis nesutrikdo klimato sistemos. Šis lygis turi būti pasiektas per tokį laikotarpį, kuris leistų ekosistemoms natūraliai prisitaikyti prie klimato pasikeitimo, kad nekiltų pavojaus maisto produktų gamybai, ir ekonominis vystymasis vyktų stabiliai.“

nių užkirsti kelią numatomai žalai atsirasti arba apskritai atsisakyti veiklos, nelaukiant, kol atsiras išsami riziką ir žalą patvirtinanti mokslinė informacija. Atsargumo principas leidžia priimti dokumentus, nustatyti teisinio poveikio priemones siekiant užkirsti kelią žalai aplinkai nesant tvirtų įrodymų, jei tokių įrodymų gavimo procesas būtų ilgas ir brangus, ar žalingos pasekmės aplinkai – nesiėmus reikiamų priemonių – negrįžtamos [28].

Atsargumo principo įsitvirtinimas ES teisėje siejamas su 1993 metų lapkričio 1 dieną įsigaliojusia Europos Sąjungos sutartimi (vad. Maastrichto sutartimi), kurios 130 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Bendrijos aplinkos politika yra „grindžiama *atsargumo principu* bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, jog žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad atlygintų teršėjas“.

Atsargumo principas Maastrichto sutartyje nėra nei apibrėžtas, nei detalčiau paaiškintas, taip paliekama galimybė principą interpretuoti ir plėtoti kitoms ES institucijoms. Principo samprata, ES požiūris į šį principą, jo taikymo gairės apibrėžtos 2000 metų vasario 2 dienos Europos Komisijos Komunikate<sup>18</sup> dėl atsargumo prin-

<sup>18</sup> Komunikatas (angl. *Communication*) kaip ES teisinis dokumentas yra priskiriamas prie rekomendacinio pobūdžio, t. y. privalomosios galios neturinčių teisės aktų, tačiau jis reikšmingas ES teisės aiškinimo, derinimo požiūriu; be to, kaip yra konstatavęs Pirmosios instancijos teismas, Komisija, išleisdama Komunikatą, nusibrėžia taisykles, kurių vėliau pati privalo laikytis (Pirmosios instancijos teismo byla Pfizer T-13/99 [2002] ECR II-3305, 122 punktą). Taip Komisija apriboja savo veiklos laisvę ir vėliau (pvz., kitus ginčui teisme) gali būti vertinama jos veiksmų atitiktis minėtosioms nuostatomis, todėl pačią Komisiją Komunikatas teisiškai įpareigoja nuosekliai laikytis jame išdėstytos pozicijos tam tikru pasirinktu klausimu.

cipo [29]. Komunikate, be kita ko, išskiriami du atsargumo principo taikymo elementai (*pirma*, politinio sprendimo veikti atitinkamu būdu ar nuo veiksmų susilaukyti (priklauso ir nuo veiksmų, dėl kurių svarstomas principo taikymas) priėmimas, bei, *antra*, nusprendus imtis atitinkamų veiksmų, sprendimo, koku būdu veikti, kokių konkrečių priemonių imtis, priėmimas (Komunikato 5 punktas; 13 puslapis)). Komunikate numatytos priemonės, kurių gali būti imamasi vadovaujantis atsargumo principu bei nurodyta, kad, jei yra būtina imtis prevencinių priemonių, jos turi būti proporcingos siekiamam aplinkos apsaugos lygmeniui, nediskriminacinio pobūdžio ir neprieštarautų panašioms priemonėms, kurių buvo imtasi anksčiau.

Proporcingumas, nurodomas kaip vienas iš esminių atsargumo požiūrio taikymo principų (šalia nediskriminavimo, nuoseklumo, naudos bei galimų kaštų nusprendus imtis tam tikrų poveikio priemonių bei jų nesiiimti apskaičiavimo, taip pat mokslinių naujovių vertinimo principų), kuriais turi būti grindžiamos ES institucijų bei valstybių narių nustatomos poveikio priemonės. Šiame kontekste reikalavimas laikytis proporcingumo kriterijaus reiškia, kad poveikio priemonės turi būti pritaikytos pagal pasirinktą (aplinkos, sveikatos) apsaugos lygmenį [29]. Proporcingumo požiūriu tam tikrais atvejais visiškai tam tikro veiksnio, veiklos ar pan. uždraudimas – nors ir ne visada, bet kartais – gali būti laikomas proporcinga (ir vienintele) priemone siekiant išvengti žalingo poveikio.

Komisija 2000 m. vasario 2 d. komunikate taip pat pažymėjo, jog proporcingumo principo taikymas atsargumo principo

kontekste svarbus ir dar dviem aspektais. Pirma, ieškant tinkamiausios alternatyvos ir vadovaujantis proporcingumo kriterijumi, turėtų būti pasirenkama švelniausia poveikio priemonė, kuri tinkama siekiamam aplinkos apsaugos bei žmonių, gyvūnų ar augalų sveikatos lygmeniui užtikrinti. Tokios poveikio priemonės galėtų būti, pavyzdžiui, tinkamo valymo užtikrinimas (angl. *appropriate treatment*), žalingo poveikio (su)mažinimas (angl. *reduction of exposure*), apsaugos kontrolės griežtinimas (angl., *tightening of controls*), laikinų (veiklos ar produktų) ribojimų nustatymas (angl., *adoption of provisional limits*), rekomendacijų pavojuje esančioms populiacijoms priėmimas (angl., *recommendations for populations at risk*) ir kt. Siūloma nerimą keliančius produktus bei veiklą keisti saugesniais.

Antra, siekiama atkreipti dėmesį į tai, jog – ypač aplinkos apsaugos srityje – priemonės, kurių imamasi siekiant išvengti žalos, turi būti proporcingos ne tik tiesioginiam pavojui ar artimiausiu metu galbūt atsirasiančiam ir paprastesniais metodais (lengvai) nustatomi žalai. Poveikio priemonės turi būti proporcingos ir tiems žalingiems padariniams, kurių tam tikra veikla ar produktai gali sukelti tolimoje ateityje bei ateities kartoms. Tai gali reikšti ir būtinybę veiklos ar produktų, dėl kurių problemų dabartyje nekyla, atžvilgiu imtis griežtų, varžančių priemonių nedelsiant, jei vadovaujantis mokslinėmis, kitomis pagrįstomis prognozėmis žalingų padarinių gali kilti po, pvz., dvidešimties ar keturiasdešimties metų, o tai yra aktualu ir tikėtina kalbant apie ilgalaikius neigiamus klimato, ekosistemų pokyčius, kuriuos gali sukelti

(ir sukelia) kenksminga ūkinė veikla. Atsargumo principas šiame kontekste leidžia ir tai, kad netgi nesant tikslų mokslinių įrodymų apie tokių ilgalaikių padarinių atsiradimą, nustatomos poveikio priemonės turėtų būti proporcingos šiems tikėtiniems padariniams, bei būti tiek griežtos, kad būtų veiksmingos. Kuo didesnė rizika ir galima žala aplinkai (ir visuomenės sveikatai), tuo griežtesnių priemonių leidžiama imtis siekiant užkirsti kelią atsirasti neigiamų padarinių.

Kadangi beveik neįmanoma užtikrinti, kad esamos prognozės būtų visiškai tikslios (nors nuo poveikio aplinkai, kuris itin glaudžiai susijęs su atsargumo principo taikymu, priklauso, kiek bus galimų sprendimų alternatyvų), siekiamų išsaugoti vertybių pasvėrimas tampa sudėtingesnis. Vis dėlto pažymėtina, kad, vadovaujantis atsargumo principu, poveikio priemonės (priimamos siekiant išvengti neigiamų padarinių aplinkai) turi būti proporcingos būtent siekiamam aplinkos apsaugos lygmeniui užtikrinti. Nors, tiesa, kartais neatmetama net galimybė, kad „visuomenė gali būti pasiryžusi sumokėti neproporcingai didelę kainą siekdama apsaugoti tokias prioritetines vertybes kaip aplinka ir visuomenės sveikata“ [29, p. 19–20].

Tai nuolat pabrėžia ir Europos Bendrijų teismo institucijos, taikydamos atsargumo principą<sup>19</sup>. Kalbant apie teisinių vertybių skalę, pažymimas visuomenės sveikatos

<sup>19</sup> Pavyzdžiui, 2003 m. rugsėjo 23 d. sprendimas C-192/01 *Komisija prieš Daniją*. Rink. 2003, p. I-9693. 2004 m. rugsėjo 7 d. sprendimas C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ir Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels prieš Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Rink. 2004, p. I-7405.

apsaugos prioritetą prieš ekonominius interesus<sup>20</sup>. Byloje *Pfizer* [30] Pirmosios instancijos teismas yra suformulavęs netgi aiškesnę teisės aiškinimo ir taikymo taisyklę: „[atsargumo principas reikalauja, kad] kompetentingos institucijos imtųsi tinkamų priemonių užkirsti kelią galimoms grėsmėms visuomenės sveikatai, saugumui ir aplinkai, suteikdamas prioritetą su šiomis sritimis susijusiems poreikiams prieš ekonominius interesus.“ Vis dėlto tai dažniausiai liečia situacijas, kai aplinkos apsauga yra susijusi su visuomenės sveikatos apsaugojimu. Kalbant apie „grynąsias“ aplinkos apsaugos sritis, prioritetą nėra toks žymus ir priklauso nuo tam tikrų veiksmų: galimos žalos neatitaisomumas (negrįžtamumas), ateities kartų interesų apsaugojimas, didesnė specialų statusą turinčių teritorijų ar floros ir faunos apsauga<sup>21</sup>.

Apibendrinant galima teigti, kad reikalaujamas rinktis tik proporcingas poveikio priemonės taikomas visais minėtais atvejais, o abejonės dėl neigiamų padarinių atsiradimo ar jų rimtumo turi būti vertinamos aplinkos apsaugos naudai.

Vis dėlto ir atsargumo, ir proporcingumo principai pirmiausia yra adresuojami sprendimus priimantiems subjektams (t. y. įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžiai). Kartu šių principų taikymas dažnai yra sudėtingas procesas, kuris gali pareikauti daug lėšų bei tvirtos politinės valios. Kalbant apie jų taikymą aplinkos apsaugos srityje esminę reikšmę turi valstybės (o tiksliau – valstybę valdančių institucijų)

<sup>20</sup> Pavyzdžiui, PIT sprendimas byloje T-70/99 (33 punktas); ETT sprendimas byloje C-192/01.

<sup>21</sup> Plačiau šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, ETT sprendimą 2004 m. rugsėjo 7 d. byloje C-127/02.

pozicija sprendžiant klausimą, kokią apsaugos lygmenį ji nori užtikrinti savo šalyje. Kyla vertybių pusiausvyros bei prioritetų pasirinkimo klausimas: dažniausiai atsiranda aplinkosauginių ir ekonominių / socialinių interesų sankirta. Tai ypač aktu- alu silpniau ekonomiškai išsivysčiusioms valstybėms ir ekonominio nuosmukio laikotarpiams, nes šiais atvejais akivaizdus prioritetas teikiamas ekonominiams bei socialiniams poreikiams tenkinti ir proble- moms spręsti; lygiai taip pat pabrėžiamas poreikis spręsti kasdienes problemas, ke- liami palyginti trumpalaikiai tikslai, o ne ieškoma būdų užkirsti kelią problemų atsi- rasti tolesnėje ateityje.

Tai, kad taikant atsargumo principą kyla sunkumų, patvirtina EP rezoliucija [31], priimta 2008 metų rudenį. Europos Parla- mentas priimtame dokumente pažymėjo, kad „pastaraisiais metais buvo pasiekta re- ali pažanga aplinkos politikos srityje, pvz., mažinant oro taršą, gerinant vandens koky- bę, atliekų rinkimo ir perdirbimo politiką, chemijos gaminių kontrolę ir uždraudžiant naudoti benzina, kurio sudėtyje yra švino“, tačiau taip pat konstatavo, kad iki šiol ES nėra bendrosios ir prevencinės šios srities strategijos bei tinkamai nesivadovaujama atsargumo principu. Europos Parlamentas kreipėsi į Komisiją prašydamas persvars- tyti Komunikate dėl atsargumo principo išdėstytus kriterijus remiantis Europos Bendrijų Teisingumo Teismo spren- dimais, siekiant, kad „šis veiklos ir saugumo principas, pagrįstas proporcingomis lai- kinosiomis priemonėmis, taptų Bendrijos sveikatos ir aplinkos politikos šerdimi“. Komisija ir valstybės narės skatinamos pripažinti prevencijos ir atsargumo prin-

cipų privalumus ir plėtoti bei įgyvendinti priemonės, leidžiančias numatyti ir įveikti galimas grėsmes aplinkai ir sveikatai. Ati- tinkamai Komisijos prašoma finansavimo aplinkos poveikio sveikatai mažinti ir ap- sauginėms bei atsargumo priemonėms įgy- vendinti (11, 12, 35 punktai).

### **Proporcingumo principas aplinkos teisės kontekste: nacionalinė teisė**

Tiek kalbant apie bendrąjį viešąjį admi- nistravimą, tiek apie valdymą aplinkos apsaugos srityje, pažymėtina, jog propor- cingumo principas yra pripažįstamas ir tei- sėkūros, ir teisės taikymo principu. Šioje srityje taikomi ir Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinti principai, be to, aktua- lus Lietuvos Respublikos aplinkos apsau- gos valstybinės kontrolės įstatymo [32] 4 straipsnis, kuriame nustatyta, kad Aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė grindžiama ir proporcingumo principu, reiškiančiu, jog priemonės, naudojamos tikslui pasiek- ti, turi atitikti tikslą, taip pat *prevencijos principu*, kurio esmė – užkirsti kelią aplin- kos apsaugą ir gamtos išteklių naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams, siekti išvengti neigia- mo poveikio aplinkai.

Išanalizavus administracinių teismų praktiką matyti, kad ir aplinkos apsaugos srityje proporcingumo kriterijus dažniau- siai siejamas ne su norminių ar individu- alių valdymo aktų pagrįstumo nustatymu, o su atsakomybės taikymu: pirmiausia, administracine atsakomybe, reglamentuo- jama Administracinių teisės pažeidimų kodekso 7 skirsnio normomis, antra, su materialine atsakomybe už žalą aplinkai, taikoma vadovaujantis Lietuvos Respu-

blikos civilinio kodekso 1.2 straipsniu bei įvairiomis žalos aplinkai skaičiavimo metodikomis (tvarkomis) [33, p. 51–52]. Taikant administracinę atsakomybę, sprendžiamas taikomos administracinės atsakomybės proporcingumo padarytai žalai klausimas<sup>22</sup>. Taikant materialinę atsakomybę – materialinės atsakomybės dydžio už padarytą aplinkai žalai atsakomybės paskirstymo subjektams proporcingumo bei pareigos taikyti tinkamas aplinkos apsaugos ar atkūrimo priemonės klausimai.

Atsižvelgiant ir į tai, kad valstybė ne kartą yra pabrėžusi būtinybę ūkio plėtroje remtis aplinkos apsaugos principais, apie pusiausvyrą, proporcingumo kriterijų turėtų būti dažniau kalbama ir iki atsirandant žalai. Manytina, kad, kaip pažymi ir kai kurie teisės mokslininkai [34, p. 8], dažnai tai lemia ir požiūris į teisės principus, kaip į abstrakčias kategorijas, esančias vis dar kažkur šalia pozityviosios teisės. Todėl ir principų taikymas teismų praktikoje kartais būna labiau atsitiktinis nei sisteminis. Vis dėlto, kaip ir anksčiau buvo pažymėta, tokia praktika pamažu turėtų keistis, tai rodo ir kitų demokratinų valstybių patirtis. Manytina, kad prie pokyčių prisidės ir vis didėjanti ES teisės įtaka kasdieniams bei tarptautinių institucijų pozicija konkrečiais aplinkos apsaugos klausimais. Vertėtų atkreipti dėmesį į tai, jog siekiant užtikrinti aplinkos apsaugą tam tikru mastu leidžiama daryti įtaką (neigiama prasme) svarbiausioms ES vertybėms – muitų, prekybos

sąjungai, tačiau aplinkos apsaugos priemonės visada turi atitikti proporcingumo kriterijų – visus jų sudarančius elementus.

## Išvados

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktikoje proporcingumo kriterijus iš pradžių taikytas ne kaip nacionalinis konstitucinis principas, kildinamas iš kurios nors Lietuvos Respublikos Konstitucijos normos, o kaip tarptautinis teisės principas, kildinamas iš Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Tik 2000 m. gruodžio 6 d. priimtame ir vėlesniuose nutarimuose šis principas susietas su bendroju konstitucinės valstybės principu (laikomas vienu iš jo elementų). Iki šiol taikant proporcingumo kriterijų Konstitucinio Teismo nutarimuose juntama EŽTT jurisprudencijos įtaka.
2. Skirtingai nei Konstitucinio Teismo praktikai, LVAT ir kitų administracinių teismų praktikai taikant proporcingumo principą labiau turi įtakos Europos Sąjungos teisė. Atitinkamai pripažįstami ir visi proporcingumo principo elementai.
3. Kalbant apie proporcingumo principą aplinkos apsaugos srityje (Europos Sąjungos teisės taikymo kontekste), jis turėtų būti suvokiamas kaip: viešojo (visuomenės) intereso aplinkos apsauga ir vienos iš pagrindinių laisvių, kuria grindžiama Europos Bendrija – laisvos prekybos laisvės (kartu ir ekonominių valstybės interesų) – pusiausvyros užtikrinimo reikalavimas. Aplinkos apsaugos srityse priimtų nacionalinių priemonių teisėtumas dažnai yra verti-

<sup>22</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N<sup>16</sup>-972/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. sausio 26 d. administracinėje byloje Nr. N<sup>7</sup>-216/2007.



namas pritaikius proporcingumo testą, dažniausiai susidedantį iš trijų anksčiau minėtų elementų, tačiau aplinkos teisėje taip pat pripažįstamas atsargumo principas (požiūris). Tai yra galioja aplinkos apsaugos priemonių teisėtumo prezumpcija: abejonės dėl priemonės (ne)tinkamumo (pvz., neproporcingai didelio griežtumo) nusveria abejonės dėl galimo neigiamo poveikio aplinkai.

4. Lietuvoje administraciniai teismai proporcingumo principą dažniausiai vis dar sieja su atsakomybės (administracinės, valstybės tarnautojų ir kt.) taikymu. Manytina, jog tokia pozicija laikui bėgant turėtų keistis, principui daugiau

vietos skiriant viešajame administravime – valstybės valdymo, o ne vien teisinių sankcijų taikymo teisiniuose santykiuose.

5. Įstatyme nustatyta, kad Lietuvoje aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė grindžiama ir proporcingumo principu, ir prevencijos principu, tačiau iš teismų praktikos matyti, jog ir aplinkos apsaugos srityje proporcingumo kriterijus siejamas su atsakomybės taikymu: administracine atsakomybe bei materialine atsakomybe už žalą aplinkai. Apie proporcingumo kriterijų turėtų būti dažniau kalbama ir iki atsirandant žalai.

## LITERATŪRA

1. Emiliou N. The Principle of Proportionality in European Law (A Comparative study). 1996.
2. Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law. 2000.
3. Nolte G. General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective // The Modern Law Review, Vol. 57, No. 2, March 1994.
4. Andruškevičius A. Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. Vilnius, 2008.
5. Schwarze J. European Administrative Law (Revised 1st edition). 2006. P. 679.
6. Europos Bendrijos steigimo sutartis (suvestinė redakcija). 1997 m. lapkričio 10 d. Oficialusis leidinys C 340.
7. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). 1997 m. lapkričio 10 d. Oficialusis leidinys C 340.
8. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 2005 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje *Marks & Spencer plc prieš David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*; C-446/03 [2005] ECR I-10837.
9. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1987 m. kovo 11 d. sprendimas sujungtose bylose *Rau prieš Komisiją (Christmas butter)*; 279, 280, 285 ir 286/84 [1987] ECR 1069.
10. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Hughes de Lasteyrie du Saillant prieš Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie*; C-9/02 [2004] ECR I-2409.
11. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1979 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje *Liselotte Hauser prieš Land Rheinland-Pfalz*; 44/79 [1979] ECR 3727.
12. Viešasis administravimas ir privatus asmenys. Vilnius, 2004.
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
14. 1996 m. balandžio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Komercinių bankų įstatymo“// Valstybės žinios. 1996. Nr. 36-915.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos alkoholio kontrolės įstatymo 1 ir 30 straipsnių, Lietuvos Respublikos tabako kontrolės įstatymo 1, 3 ir 11 straipsnių, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 2 d. nutarimo Nr. 179 „Dėl alkoholio rekla-

- mos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
16. 1999 m. birželio 17 d. įstatymas Nr. VIII-1234 // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945 (su visais vėlesniais pakeitimais).
  17. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>1</sup>-362/2004 *Bitė GSM prieš Rysių reguliavimo tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*.
  18. 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, p. 7).
  19. 1979 m. balandžio 2 d. Tarybos direktyva 79/409/EEB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 103, p. 1).
  20. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 20 d. sprendimas byloje *Komisija prieš Daniją*; 302/86 [1988] ECR 4607.
  21. Veinla H. Determination of the Level of Environmental Protection and the Proportionality of Environmental Measures in Community Law // *Juridica International IX/2004*.
  22. Langer J. Danish Bottles and Austran Animal Transport: The Continuing Story of Free Movement, Environmental Protection and Proportionality // *Review of EC and International Environmental Law 2000 (9) 2*.
  23. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1995 m. gegužės 10 d. sprendimas byloje *Komisija prieš Vokietiją*; C-131/93 [1994] ECR I-3303.
  24. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. gruodžio 3 d. sprendimas byloje C-67/97 *Ditlev Bluhme* [1998] ECR I-8033.
  25. Širinskienė A. „Atsargumo principo taikymo teisinės prielaidos aplinkos ir žmogaus sveikatos apsaugos srityse“ // *Jurisprudencija*. 2008 12(114).
  26. Jungtinių Tautų Bendroji klimato kaitos konvencija (*Framework Convention on Climate Change*), priimta 1992 m. gegužės 9 d., įsigaliojusi 1994 m. kovo 21 d., Lietuvos Respublikos ratifikuota 1995 m. vasario 23 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. I – 812 // Valstybės žinios. 1995, Nr. 23.
  27. ETC/CDS. General Environmental Multilingual thesaurus (GEMET 2000).
  28. EEA. Environment at the turn of the century. Environmental assessment report No 2, p. 278.
  29. 2000 m. vasario 2 d. Komisijos komunikatas dėl atsargumo principo (*Communication from the Commission on the precautionary principle*) (COM/2000/0001 final) // [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)
  30. Pirmosios instancijos teismo 2002 m. rugsėjo 11 d. sprendimas byloje *T-13/99, Pfizer Animal Health SA v. Council of the European Union*, CFI [2002] ECR II-3305.
  31. 2008 m. rugsėjo 4 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl 2004–2010 m. Europos aplinkos ir sveikatos veiksmų plano laikotarpio vidurio ataskaitos (2007/2252(INI)).
  32. 2002 m. liepos 1 d. įstatymas Nr. IX-1005 // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3017 (su visais vėlesniais pakeitimais).
  33. Žvaigždiniene I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius, 2008.
  34. Lastauskienė G. Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika // *Teisės problemos*. 2005, Nr. 1 (47).

## THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN ADMINISTRATIVE AND ENVIRONMENTAL LAW

Ingrida Danėlienė

S u m m a r y

The article analyses the principle of proportionality as one of the factors through which the European law (meaning the law of the European Union, as well as the law created through the legal instruments of the European Council) influences the national legal system. A conclusion is drawn that the methods of the application of the principle of proportionality reflect the significance of the jurisprudence of the European

Court of Human Rights on the legal practice of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, as well as on the formation of the national constitutional legal principles. It is noted that the analysis of the legal judgments of the Constitutional Court concerning the application of the principle of proportionality leads to a conclusion that the latter principle was first applied as an international legal principle, and

only later linked to the Constitution of the Republic through the principle of the legal state. On the contrary, the influence of the law of the European Union and its institutions is easier distinguished in the practice of the administrative courts and development of the administrative principles.

An interdisciplinary approach is also taken in the article to discuss the meaning of proportionality in environmental law. In the respect of the application of this principle in EU law, two aspects are discussed: first, the role of the principle in weighing two essential legal values – the right to a safe and healthy environment (environmental protection) and the freedom of movement of goods; second, the meaning of the proportionality requirement in the light of the application of the precautionary principle. One of the

conclusions made is that it is the application of the precautionary principle, which shifts the above mentioned balance towards environmental protection.

Another conclusion made, based on the analysis of the case law of the administrative courts of Lithuania, is that the application of the proportionality principle is still often linked to the application of sanctions, both, in the general sphere of public administration (where it concerns the application of administrative sanctions, the administrative liability of state servants, disciplinary responsibility, etc.) and in the sphere of environmental protection (in the application of liability for environmental damage (environmental liability)). In the opinion of the author, such application of the principle is without doubt too narrow and must, in the future, be expanded.

*Įteikta 2009 m. gegužės 28 d.*

*Priimta publikuoti 2009 m. birželio 17 d.*