

ĮRODINĖJIMO ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ BYLOSE PROBLEMAS

Doktorantas Darius Urbonas

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas d.urbonas@ltukf.lt

Pateikta 2003 m. kovo 14 d.

Parengta spausdinti 2003 m. rugpjūčio 19 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas docentas
dr. Alvydas Šakočius ir šio Universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedros docentas
dr. Algimantas Urmonas*

S a n t r a u k a

Lietuvoje kasmet padaroma maždaug pusė milijono administracinių teisės pažeidimų, o tai reiškia, kad kiekvienu atveju iškeliami ir tiriama administracinė byla, priimamas vienoks ar kitoks sprendimas. Nekyla abejonių, kad su administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną susiduria daug šalies gyventojų, tačiau, nepaisant teisenos reikšmingumo visuomenės gyvenime, jai skiriama nepakankamai dėmesio. Tiek Lietuvos, tiek užsienio šalių mokslininkai savo darbuose šiai temai skiria vos keletą puslapių, apsiribodami galiojančių įstatymų apibendrinimu, giliau nenagrinėdami jų ir bendrųjų administracinio proceso principų, besikeičiančių demokratinės visuomenės poreikių atitikimo. Manychiau, kad dėl šios priežasties Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse vis dar gausu šiuolaikinių visuomeninių santykių dvasios neatitinkančių ir neveikiančių teisės normų, ir atvirkščiai, daug svarbių procesinių teisinių santykių nereglamentuojami. Tai praktikoje sukelia teisės taikymo problemų.

Straipsnį sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje pateikiama įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose samprata, apibrėžiamas įrodinėjimo dalykas ir ribos. Antroje dalyje aptariama įrodinėjimo subjektų ir įrodinėjimo priemonių problematika. Trečia straipsnio dalis skirta su įrodinėjimo efektyvumu susijusiems klausimams nagrinėti.

Įvadas

Greitai, išsamiai ir objektyviai išaiškinti administracinių teisės pažeidimų bylų aplinkybės, jas tinkamai išspręsti taikant įstatymus – tai vieni svarbiausių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždavinių. Šie uždaviniai sprendžiami įrodinėjant.

Įrodinėjimas – tai tarsi tiriamoji veikla, kurios rezultatas – vieno ar kito veikos fragmento atkūrimas bei aplinkybių, kurias būtina nustatyti norint pritaikyti įstatymą, rekonstrukcija. Įrodinėjimas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje – tai valstybės institucijų (jų pareigūnų), teismo bei kitų teisenos dalyvių veikla, kai laikantis įstatymo ir nustatytų reikalavimų renkami, tiriami ir vertinami įrodymai.

Procesinės administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalykiniai ypatumai leidžia nustatyti procesinio įrodinėjimo elementus:

- 1) įrodinėjimo dalyką;
- 2) įrodinėjimo sudėtingumą ir ribas;
- 3) įrodinėjimo subjektus;
- 4) įrodinėjimo priemones.

Mokslinėje literatūroje dažnai atkreipiamas dėmesys į tai, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos efektyvumas priklauso nuo procesinio įrodinėjimo efektyvumo.

Šiame straipsnyje tiriamas įrodinėjimo elementų turinys, nagrinėjami procesinio įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose teoriniai pagrindai, įrodinėjimo teisinio reglamentavimo trūkumai, apibendrinama ir vertinama valstybės institucijų, teismų praktika. Siekiant išsamiau apibūdinti nagrinėjamą problematiką lyginami procesinio įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų baudžiamosiose ir civilinėse bylose ypatumai.

1. Įrodinėjimo dalykas ir ribos

Įrodinėjimo dalyką sudaro tam tikri elementai, t. y. įrodinėtinos aplinkybės, nurodytos Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) 256 straipsnio 1 dalyje. Aiškinantis tiriamą įvykį būtina nustatyti, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar jo nėra, ar dėl jo padarymo tas asmuo kaltas, taip pat kitokias aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išspręsti (lengvinančių ar sunkinančių atsakomybę aplinkybių buvimas ir kt.).

Administracinio teisės pažeidimo tyrimo metu būtina nustatyti, ar padarytoje veikoje yra specialiosios ATPK dalies straipsnyje ar jo dalyje numatyto pažeidimo sudėties objektyviosios pusės požymių. Todėl būtina surinkti visą reikalingą informaciją apie pažeidimo laiką, vietą, būdą ir kitas aplinkybes, kad būtų galima konstatuoti administracinio teisės pažeidimo padarymo faktą [1]. Išsamus šių aplinkybių išsiaiškinimas yra pagrindas tinkamai kvalifikuoti padarytą veiką.

Reikia pasakyti, kad nemažai ATPK straipsnių kaip kvalifikuojantis požymis numatytas veikos pakartotinumumas. Įstatymas pakartotinumą sieja su administracinės nuobaudos įvykdymu, t. y. laikoma, kad asmeniui nebuvo paskirta administracinė nuobauda, jei jis per metus nuo tos dienos, kai pasibaigia paskirtos administracinės nuobaudos vykdymas, nepadarė naujo administracinio teisės pažeidimo. Tačiau praktikoje šios nuostatos nesilaikoma dėl įvairių priežasčių. Visų pirma tyrimą atliekantys pareigūnai dažnai nesuvokia šių aplinkybių nustatymo svarbos ir pakartotinumą net neįrodinėja. Kita vertus, ne visada pareigūnai turi galimybių surinkti reikalingą informaciją, nes ne visos teisenoje dalyvaujančios valstybės institucijos turi centralizuotas duomenų bazines, kuriose būtų kaupiama informacija apie padarytus administracinius teisės pažeidimus ir juos padariusius asmenis, paskirtas nuobaudas ir jų įvykdymą. Tikėtina, kad yra nemažai atvejų, kai padarytos pakartotinos veikos kvalifikuojamos neteisingai ir taip pažeidžiami elementarūs teisenos principai.

Administracinį teisės pažeidimą padariusio asmens kaltė – kitas svarbus įrodinėjimo dalyko elementas, susijęs su teisės pažeidimo sudėties subjekto ir subjektyviosios pusės nustatymu. Praktika rodo, kad asmens kaltė neretai neįrodinėjama, o apsiribojama tik pažeidimo fakto nustatymu. Dėl to kartais susidaro įspūdis, kad asmuo, padaręs administracinį teisės pažeidimą, atsako be kaltės. Taip yra galbūt todėl, kad administraciniai teisės pažeidimai dažnai yra akivaizdūs, juos padarę asmenys to neneigia, o skiriamos administracinės nuobaudos ne itin griežtos ir įvykdomos iškart jas paskyrus. Tačiau neįrodžius asmens kaltės ir nenustačius kaltės formos administracinė atsakomybė apskritai negali kilti (pvz., negalėsime asmeniui, sugadinusiam kito asmens pasą, taikyti sankcijos, numatytos ATPK 203 str. 3 d., jei nebus nustatyta tyčia, ir pan.). Administracinės atsakomybės taikymas nenustačius asmens kaltės – šiurkštus teisėtumo principo, kurio įgyvendinimas garantuoja administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos dalyvių teisių ir teisėtų interesų apsaugą, pažeidimas.

Be teisės pažeidimo padarymo fakto ir asmens kaltės nustatymo, būtina išsiaiškinti ir kitas aplinkybes, reikalingas norint teisingai išnagrinėti bylą. Visų pirma tai lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės, turinčios įtakos pažeidimą padariusio asmens atsakomybės pobūdžiui. Įstatymas imperatyviai reguliuoja administracinės nuobaudos skyrimo taisykles, reikalaujančias atsižvelgti į byloje nustatytas lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes bei jų reikšmingumą. Tas pats pasakytina ir apie įstatymų nenurodytas lengvinančias aplinkybes, kurioms esant institucija (pareigūnas), nagrinėjanti administracinio teisės pažeidimo bylą, vadovaudamasi teisingumo ir protingumo kriterijais, gali skirti mažesnę nuobaudą, nei numatyta sankcijoje minimali, arba švelnesnę nuobaudą, nei numatyta sankcijoje, arba visai

neskirti administracinės nuobaudos. Kaip matyti, šių aplinkybių nustatymas yra pagrindas teisingai įvertinti asmens padarytą teisės pažeidimą.

Kai administraciniu teisės pažeidimu padaroma žala, turi būti nustatomas žalos pobūdis ir dydis. Reikia pabrėžti, kad nors ATPK 37 straipsnyje numatyta galimybė skiriant administracinę nuobaudą išspręsti ir padarytos žalos atlyginimo klausimą, praktikoje šis klausimas dažniausiai sprendžiamas civilinio proceso tvarka.

Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje sprendžiami ir prevenciniai uždaviniai, t. y. būtina nustatyti tas priežastis ir sąlygas, kurios leidžia padaryti administracinius teisės pažeidimus. Pasiūlymai imtis priemonių, kad būtų pašalintos tos priežastys ir sąlygos, pateikiami atitinkamų institucijų vadovams, kurie privalo per mėnesį pranešti, kokių imtasi priemonių (ATPK 290 str.).

Taigi kiekvienoje administracinio teisės pažeidimo byloje būtina nustatyti pažeidimo padarymo faktą, asmens kaltę ir kitas bylai reikšmingas aplinkybes. Tik išsiaiškinus visus įrodinėjimo dalyko elementus galima tikėtis, kad tinkamai bus įgyvendinti teisenos uždaviniai.

Su įrodinėjimo dalyku neatskiriama susijusi *įrodinėjimo ribų* sąvoka, apibūdinanti tam tikrą įrodymų visumą (apimtį), pakankamą tam, kad byloje būtų neabejotinai nustatyti visi įrodinėjimo dalyko elementai [2]. Todėl įrodinėjimo procese būtina surinkti optimalų kiekį informacijos, kad nebūtų nepagrįstai susiaurintos arba išplėstos įrodinėjimo ribos.

Dauguma mokslininkų (D. N. Bachrachas, J. M. Kozlovas ir kt.), nagrinėjantys administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną, pabrėžia jos paprastumą, lyginant su kitomis teisinio proceso rūšimis. Darytina išvada, kad ir vienas iš teisenos elementų – įrodinėjimo procesas – paprastesnis nei baudžiamajame ar civiliniame procese. Šį paprastumą lemia tai, kad dažniausiai administraciniai teisės pažeidimai yra akivaizdūs, už juos skiriamos sankcijos nėra griežtos, o jų skyrimo tvarka nereikalauja ypatingų procedūrų. Kita vertus, neretai pažeidimus padarę asmenys pripažįsta savo kaltę, todėl apie byloje įrodinėtinas aplinkybes pateikia teisingą informaciją. Tai leidžia be didelių laiko ir kitų sąnaudų išspręsti bylą. Įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose paprastumas susijęs ir su teisenos ekonomiško, efektyvumo, operatyvumo ir kitais principais. Pavyzdžiui, operatyvumo principas žinomas ir kituose teisiniuose procesuose, t. y. tiek baudžiamajame, tiek ir civiliniame procese, tačiau jų turinys aiškiai skiriasi. Tai nesunku įžvelgti aiškinantis administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo terminus: įprastai byla turi būti išnagrinėta per penkiolika dienų nuo tos dienos, kai turintis teisę ją nagrinėti pareigūnas gauna administracinio teisės pažeidimo protokolą ir kitą bylos medžiagą, kai kurių kategorijų bylos – per septynias, penkias, tris dienas ar parą. Apskritai administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną gali būti pradėta ir užbaigta tą pačią dieną. Tai praktiškai neįmanoma nagrinėjant tiek baudžiamąsias, tiek civilines bylas.

2. Įrodinėjimo subjektai ir priemonės

D. N. Bachrachas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje dalyvaujančius asmenis skirsto į subjektus, turinčius viešąjį interesą, subjektus, turinčius privatų interesą, institucijas ir asmenis, atliekančius pagalbinį vaidmenį procese, bei kitus dalyvaujančiuosius vykdymo procese [3; 4]. Šiuo skirstymu iš dalies galima pasinaudoti klasifikuojant ir įrodinėjimo subjektus, nes ne visi teisenos dalyviai yra įrodinėjimo subjektai.

Pirmąją grupę sudaro subjektai, ginantys viešąjį interesą. Tai kompetentingi valstybės pareigūnai, kuriems suteikta teisė priimti su valdymu susijusius aktus, nuspręsti bylos eigą bei priimti sprendimą byloje. Tai vadinamieji lyderiaujantys subjektai – atliekantys administracinį tyrimą ir nagrinėjantys administracinių teisės pažeidimų bylas. Šis skyrimas reikšmingas ir įrodinėjimo procesui, nes vieni valstybės institucijų (jų ATPK numatyta apie 50) pareigūnai renka, tiria ir vertina įrodymus bylos administracinio tyrimo stadijoje, kiti – bylos nagrinėjimo stadijoje. Reikia pabrėžti, kad baigus administracinį tyrimą surašomas administracinio teisės pažeidimo protokolas. Jame fiksuojami nustatyti įrodymai, taip pat apibrėžiamos bylos nagrinėjimo ribos [5]. Taigi procesinis įrodinėjimas nuosekliai pereina iš vienos teisenos stadijos į kitą. Nepaisant to, kad tiek administracinių teisės pažeidimų bylas tiriantys, tiek jas nagrinėjantys pareigūnai privalo surinkti, patikrinti ir įvertinti visus reikalingus įrodymus savo sprendimams pagrįsti, jų procesinę įrodinėjimo veiklą reglamentuojančios normos numato skirtingas įrodinėjimo galimybes (apie tas problemas kalbėsime kiek vėliau).

Subjektams, turintiems privatų interesą byloje, priskiriamas asmuo, traukiamas administracinė atsakomybė, nukentėjusysis, jų įstatymuose numatyti bei įgaliojami atstovai. Liudytojai, ekspertai, specialistai, vertėjai ir kiti proceso dalyviai nelaikomi įrodinėjimo subjektais ir atlieka ATPK numatytas tam tikras, dažniausiai epizodines ir trumpalaikes funkcijas.

Dabar norėčiau panagrinėti paskutinįjį įrodinėjimo procesą apibūdinantį elementą – įrodinėjimo priemones. Akivaizdu, kad tai reikėtų daryti kartu nagrinėjant ir įrodymų administracinių teisės pažeidimų byloje sampratą.

Įrodymai administracinio teisės pažeidimo byloje yra bet kokie faktiniai duomenys, kuriais remdamiesi organai (pareigūnai) įstatymo numatyta tvarka nustato, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar jo nėra, ar dėl jo padarymo tas asmuo kaltas, taip pat kitas aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išspręsti. Šie duomenys nustatomi tokio- mis priemonėmis: administracinio teisės pažeidimo protokolu, nuotraukomis, garso ar vaizdo įrašais, liudytojų parodymais, nukentėjusiojo ir administracinė atsakomybė patraukto asmens paaiškinimais, eksperto išvada, specialisto paaiškinimais, daiktiniais įrodymais, daiktų ir dokumentų paėmimo protokolu, kitokiais dokumentais (ATPK 256 str. 1, 2 d.).

J. Rinkevičius, nagrinėdamas įrodymų baudžiamajame procese sampratą, pagrindė nuomonę, kad įrodymais nelaikytini tik faktai [2]. Pasak šio autoriaus, faktiniai duomenys yra organiškai susiję su jų šaltiniais, todėl laikytini kiekvieno įrodymo neatskiriamais elementais. Išėitų, kad įrodymai – tai faktiniai duomenys, esantys įstatymo nurodytuose šaltiniuose. Tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kad *įstatymo šaltinio* ir *įrodinėjimo priemonės sąvokos* gali nesutapti (pvz., liudytojas, kaip fizinis asmuo, yra įrodymų šaltinis, o jo parodymai – įrodinėjimo priemonė) [6]. Todėl manyčiau, kad įrodymais administracinių teisės pažeidimų byloje laikytini faktiniai duomenys, esantys įstatymo nurodytuose šaltiniuose ir nustatyti įstatyme įvardytomis įrodinėjimo priemonėmis. Šiais įrodymais remdamiesi bylą tiriantys ar ją nagrinėjantys pareigūnai arba teismas nustato, ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar jo nėra, ar dėl jo padarymo tas asmuo kaltas, ir kitokias aplinkybes, turinčias reikšmės bylai teisingai išspręsti.

Iš *įrodymų sąvokos* išplaukia būtinos jų savybės – įrodymų leistinumumas ir sąsajumas.

Įrodymų leistinumumas rodo jų tinkamumą naudoti įrodinėjimo procese todėl, kad jie gauti teisėtai metodais iš teisėtų šaltinių. Taigi įrodymai turi būti gauti iš įstatymo nurodytų šaltinių ir nustatytomis įrodinėjimo priemonėmis (ATPK 256 str. 2 d.). Be to, būtina laikytis visų procesinės formos reikalavimų, garantuojančių informacijos tikrumą ir fiksavimo visapusiškumą. Tai reiškia, kad tik įstatymo nustatyta procesine tvarka surinkta, iširta ir įvertinta

informacija gali būti laikoma įrodymu (pvz., jei pažeidžiama liudytojų parodymų gavimo tvarka, iš liudytojo gautos informacijos negalima laikyti įrodymu).

Įrodymų sąsajumas – tai jų turinio ir administracinio teisės pažeidimo byloje įrodinėtų aplinkybių ar kitų duomenų, turinčių reikšmės norint teisingai išspręsti bylą, ryšys. Šis reikalavimas visiškai pagrįstas administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos ekonomiškumo, efektyvumo ir operatyvumo tikslais.

Jau anksčiau buvo minėta, kad įrodinėjimas – tai procesinė veikla, kai renkami, tiriami ir vertinami įrodymai. Vieni autoriai įrodymų rinkimą, patikrinimą ir įvertinimą laiko įrodinėjimo proceso etapais taip pabrėždami jų nuoseklumą, kiti gi juos laiko tik tam tikrais įrodinėjimo elementais, procese pasikartojančiais ne vieną kartą, o laiko atžvilgiu galinčiais net sutapti [6, 2]. Tačiau reikia pabrėžti, kad vis dėlto, nepaisant minėtų elementų pasikartojimo ar sutapimo laiko atžvilgiu, jiems būdingas tam tikras nuoseklumas. Juk tik surinkti įrodymai gali būti ištirti ir įvertinti, o įvertinimas nepatikrinus įrodymų leistinumą ir sąsajumą būtų niekinis, ir tokiais įrodymais pagrįstas nutarimas administracinio teisės pažeidimo byloje būtų neteisėtas ir nepagrįstas. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įrodymai dažniausiai renkami atliekant administracinį tyrimą, o bylos nagrinėjimo stadijai labiau būdingas įrodymų tyrimas ir vertinimas.

Rinkdami, tirdami ir vertindami įrodymus administracinio teisės pažeidimo byloje tam įgaliojimai subjektai privalo laikytis įrodinėjimo procesą reglamentuojančių teisės normų. Tai garantuoja proceso dalyvių teisių ir teisėtų interesų apsaugą ir sudaro sąlygas efektyviam procesui. Tačiau reikia pripažinti, kad ATPK nemažai su įrodinėjimu susijusių klausimų reglamentuojama prieštaringai, neišsamiai ir neaiškiai.

Liudytojų parodymai – beveik kiekvienoje byloje esantys įrodymai. Vis dėlto praktikoje kyla problemų aiškinantis šio įrodymo gavimo ir panaudojimo administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje tvarką. 2001 m. gegužės 31 d. Apeliacinio teismo Administracinių bylų skyriaus munitų bylų (ATPK 237 str.), išnagrinėtų apygardų administraciniuose teismuose, apžvalgoje ir teisės taikymo rekomendacijose nurodoma, kad įstatymas reikalauja liudytojus apklausti nagrinėjant administracines bylas ir tik tuomet jų parodymai gali būti vertinami kaip įrodymai, gauti laikantis ATPK 256 straipsnio reikalavimų [5]. Ši nuomonė grindžiama ATPK 276 straipsnio nuostatomis, įtvirtinančiomis liudytojo pareigą atvykti ir duoti teisingus parodymus bylą nagrinėjančio organo (pareigūno) šaukimu. Žodžių junginys „bylą nagrinėjančio organo (pareigūno)“ teisinės jo reikšmės vertinimo aspektu suprantamas kaip nuoroda į proceso stadiją. Darytina išvada, jog teisė ir pareiga apklausti liudytojus tenka pareigūnui, kuriam administracinio teisės pažeidimo byla perduota nagrinėti. Todėl tiriant administracinį teisės pažeidimą iš liudytojų priimti paaiškinimai (tokia praktika egzistuoja ir šiandien) nelaikytini liudytojų parodymais.

Kyla keletas klausimų. Pirmiausia kaip administracinį teisės pažeidimą tiriantis pareigūnas gali objektyviai ir išsamiai nustatyti įrodinėtinas aplinkybes, jeigu neturi teisės ir kartu galimybės surinkti visus reikalingus įrodymus (pvz., tai ypač aktualu, kai, be liudytojų parodymų, kitų įrodymų nėra)? Juk pažeidimo padarymo faktas, asmens kaltė ir kitos įrodinėtinos aplinkybės nustatomi tik surinkus visą reikalingą informaciją ir tik tuomet, remiantis surinktais įrodymais, surašomas administracinio teisės pažeidimo protokolas. Be to, jei liudytojo parodymai gaunami tik nagrinėjant bylą, kaip jie turėtų būti užfiksuoti? Juk praktiškai visada administracinių teisės pažeidimų bylos nagrinėjamos vienasmeniškai ir posėdžio protokolas nerašomas.

Dar daugiau prieštaravimų randame nagrinėdami ATPK 256 straipsnio nuostatas. Šio straipsnio 3-oje dalyje sakoma, kad įrodymus renka, prireikus ekspertą ar specialistą skiria pareigūnai, turintys teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, taip pat administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjantis organas (pareigūnas). Aiškinantis šios nuostatos prasmę išeity, kad įrodymus, taip pat ir liudytojų parodymus surinkti ir užfiksuoti gali jau bylos administracinio tyrimo stadijoje pareigūnas, turintis teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą. Kaip matyti, ATPK 256 straipsnio ir anksčiau nagrinėto 276 straipsnio nuostatos nesutampa.

Reikėtų pabrėžti ir tai, kad praktika šiuo klausimu taip pat prieštaringa. Jei kalbėsime apie valstybės institucijų pareigūnų nagrinėjamas bylas, jose pateikiami liudytojų paaiškinimai (dažniausiai bylos nagrinėjamos dalyvaujant tik pažeidėjui ir remiamasi liudytojų paaiškinimais, gautais tyrimo metu). Bylas nagrinėjant apylinkių teismuose liudytojų paaiškinimais, kaip vienu iš įrodymų, grindžiamas ir sprendimas. Dėl šios priežasties Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą tenkino asmenų, patrauktų administracinėn atsakomybėn, skundus ir nutarimus skirti administracines nuobaudas panaikindavo [7]. Buvo atvejų, kai apylinkių teismų motyvuoti nutarimai, nors ir pagrįsti liudytojų paaiškinimais, nebuvo panaikinti, o administracinis teismas šiuo klausimu nutartyse savo nuomonės nepareiškė [8].

Atkreiptinas dėmesys, kad įstatymas, kuriame reikalaujama apklausti liudytojus nagrinėjant bylą, nenumatyta galimybė juos atvesdinti, kai jie vengia atvykti ir duoti parodymus (pvz., tiek baudžiamajame, tiek civiliniame procese žinomas atvesdinimo institutas). Tai dar labiau apsunkina šio reikalavimo įgyvendinimą. Be to, žinant visuomenės sąmoningumą ir jos „norą“ padėti teisėsaugai, vargu ar galima užtikrinti, kad kiekvienoje byloje dalyvautų liudytojai. Nederėtų pamiršti ir to, kad neužfiksavus liudytojų parodymų tiriant bylą itin padidėja galimybė daryti liudytojams poveikį, kad šie pakeistų savo parodymus. Kita vertus, praėjus ilgesniam laiko tarpui administracinį teisės pažeidimą matęs asmuo nemažai reikšmingų įvykių detalių gali pamiršti, dėl to jo parodymai gali būti nevisai tikslūs.

ATPK yra ir kitų su liudytojų parodymais susijusių teisinio reguliavimo nenuoseklumų. Kodekso 276 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad liudytojas privalo atsakyti į jam užduodamus klausimus. Tuo tarpu kam suteikta teisė juos užduoti, iki galo nėra aišku. Suprantama, jog tokia teisė preziumuojama pareigūnui, privalančiam išaiškinti aplinkybes, nustatytinas nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą. Kitų asmenų, dalyvaujančių administracinių teisės pažeidimų bylų procese, teisė užduoti liudytojui klausimus tiesiogiai nenustatyta (išskyrus eksperto klausimus, susijusius su ekspertizės dalyku). Taigi jei įstatymą vertinsime visiškai formaliai, nė vienas proceso dalyvių neturi teisės klausinėti liudytojo. Tačiau toks vertinimas būtų akivaizdžiai ydingas ir prieštarautų normų, reguliuojančių administracinių bylų teiseną, tikslams: laiku, išsamiai ir objektyviai išaiškinti kiekvienos bylos aplinkybes bei išspręsti ją tiksliai pagal įstatymą. Tam, kad išsamiai ir objektyviai būtų įvertintos visos bylai reikšingos aplinkybės, šiuos reikalavimus turi atitikti ir liudytojų apklausa, t. y. ji turi būti išsami ir objektyvi, o tai galima pasiekti tik garantuojant pažeidėjui, nukentėjusiajam bei jų atstovams teisę aktyviai dalyvauti liudytojų apklausoje.

Galiausiai reikėtų pridurti, kad ATPK, nustatydamas asmenų, galinčių būti liudytojais administracinio teisės pažeidimo byloje, statusą, nedaro jokių išimčių, kurios numatytos tiek Baudžiamojo, tiek Civilinio proceso kodeksuose: negali būti šaukiami ir kaip liudytojai apklausiami asmenys, dėl fizinių ar psichinių savo trūkumų nesugebantys teisingai suvokti bylai reikšmės turinčių reiškinių ir duoti apie juos teisingų parodymų, taip pat atstovai civilinėje byloje ar gynėjai baudžiamojoje byloje – apie aplinkybes, kurias jie sužinojo eidami atstovo ar gynėjo pareigas, ir kiti asmenys, nurodyti Baudžiamojo proceso kodekso 78 straipsnyje ir Civilinio proceso kodekso 68 straipsnyje. Neribojant tokių asmenų dalyvavimo administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje atsiranda tikimybė, kad bus pažeisti bendrieji proceso principai ir teisenoje dalyvaujančių asmenų teisės ir teisėti interesai. Nederėtų pamiršti, kad ir nepilnamečių liudytojų apklausa pasižymi tam tikrais ypatumais, kuriuos būtina apibrėžti įstatyme.

Neretai procese kyla specialiųjų žinių poreikis, todėl ATPK numato galimybę pasinaudoti eksperto ir specialisto paslaugomis. Kaip vieną iš įrodinėjimo priemonių įstatymas nustato specialisto paaiškinimus, tačiau nepaisant to, nutarimai administracinių teisės pažeidimų bylose grindžiami ir specialistų išvadomis [9]. Kita vertus, nesąmone galima pavadinti tai, kad įstatymų leidėjas ATPK 20 skirsnyje, kuriame pateikiamas asmenų, dalyvaujančių administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje, sąrašas, specialisto, kaip proceso dalyvio, nenurodo. Taigi neaišku, kokias procesines teises ir pareigas turi specialistas.

Prieštarinčiai ATPK reglamentuojami ir eksperto dalyvavimo teisenoje klausimai. Kodekso 256 straipsnio 3 dalyje numatyta tiek įgalioto surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, t. y. atliekančio administracinį tyrimą, tiek administracinio teisės pažeidimo bylą

nagrinėjančio pareigūno teisė prirėikus skirti ekspertą. Tačiau jau ATPK 277 straipsnio 1 dalyje, kurioje apibrėžiamos eksperto teisės ir pareigos, tokia teisė numatyta tik bylą nagrinėjančiam pareigūnui. Įstatymas taip pat nenustato ir eksperto bei specialisto skyrimo procesinio įforminimo reikalavimų. Neaišku, koks procesinis dokumentas (pvz., nutarimas, protokolas ir pan.) turėtų būti surašomas.

Manau, kad teisė skirti ekspertą ir specialistą turi būti numatyta tiek administracinę teisės pažeidimą tiriančiam, tiek administracinio teisės pažeidimo bylą nagrinėjančiam pareigūnui ir aiškiai įtvirtinta visuose su šiuo klausimu susijusiuose ATPK straipsniuose. Be to, būtina apibrėžti specialisto procesines teises ir pareigas, taip pat nustatyti jo bei eksperto skyrimo procesinio įforminimo taisykles.

Akivaizdžios daiktinių įrodymų administracinių teisės pažeidimų bylose naudojimo problemos jau vien todėl, kad ATPK apskritai nepateikia daiktinių įrodymų sampratos. Tačiau analizuojant ATPK 26 straipsnio ir 269 straipsnio nuostatas galima numanyti, kad daiktiniais įrodymais administracinio teisės pažeidimo byloje būtų pripažįstami daiktai, kurie buvo administracinio teisės pažeidimo padarymo įrankiai arba tiesioginiai objektai ir pajamos, kurios buvo gautos padarius administracinę teisės pažeidimą. Tuomet kyla klausimas, ar tinkamais daiktiniais įrodymais galėtų būti laikomi kitokie daiktai, kurie padėtų nustatyti pažeidimo padarymo faktą, asmens kaltę ar kitas administracinio teisės pažeidimo bylai reikšmingas aplinkybes. Remiantis šiandien galiojančiomis ATPK nuostatomis – ne. Be abejonės, tai taisytina, todėl įstatyme turėtų būti apibrėžta daiktinių įrodymų samprata.

Kita vertus, ATPK nustato ne visų materialių objektų paėmimo tvarką. Jau minėtame Kodekso 269 straipsnyje sakoma, kad administracinio sulaikymo, asmens apžiūros ar daiktų patikrinimo metu rasti daiktai ir dokumentai, kurie yra teisės pažeidimo įrankis arba tiesioginis objektas, paimami. Jų paėmimo atveju surašomas paėmimo protokolas arba tai įrašoma administracinio teisės pažeidimo, asmens apžiūros, daiktų patikrinimo ar administracinio sulaikymo protokoluose. Taigi galima daryti išvadą, kad daiktinių įrodymų paėmimo faktas fiksuojamas viename iš paminėtų protokolų. Tačiau vėl neaišku, kokie turėtų būti pareigūno veiksmai, jei taikant administracinių teisės pažeidimų bylą teisenos užtikrinimo priemonės būtų rastos dėl teisės pažeidimo gautos pajamos. Šio daiktinio įrodymo paėmimo tvarka ATPK visiškai nereguliuota.

3. Įrodinėjimo efektyvumo problemos

Kalbant apie įrodinėjimą administracinių teisės pažeidimų bylose nereikėtų pamiršti, kad teisenoje dalyvaujantys asmenys, t. y. administracinė atsakomybėn traukiamas asmuo, nukentėjęsysis, liudytojai, ekspertai ir kiti, gali netinkamai vykdyti įstatyme jiems nustatytas pareigas. Tai atvejai, kai perduodama klaidinga informacija apie faktines bylos aplinkybes, naikinami ar slepiami įrodymai, vengiama duoti parodymus ir pan. Akivaizdu, kad tuomet negali būti efektyviai įgyvendinami administracinių teisės pažeidimų bylą teisenos uždaviniai.

Tiek baudžiamojo, tiek civilinio proceso dalyviai įspėjami dėl atsakomybės už netinkamą procesinių pareigų vykdymą, įstatymuose aiškiai apibrėžtos jų atsakomybės ribos ir turinys. ATPK normose, reglamentuojančiose administracinių teisės pažeidimų bylą teiseną, šie klausimai visiškai nereguliuojami. Atrodytų, kad įstatymų leidėjas, reikalaujamas objektyviai ir išsamiai ištirti ir išnagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas, iš esmės nesuteikia lyderiaujantiems įrodinėjimo subjektams teisių, kurios leistų efektyviai įgyvendinti teisenos uždavinius.

Aiškinantis šiuos klausimus reikėtų panagrinėti ATPK 187² straipsnio nuostatas. Šiame straipsnyje numatyta atsakomybė už melagingų parodymų, specialisto paaiškinimų bei ekspertizės išvadų davimą, vengimą ar atsisakymą duoti parodymus, melagingą vertimą, įkalčių arba įrodymų naikinimą bei jų slėpimą, naudojimąsi negaliojančiais, fiktyviais ar kito asmens dokumentais, melagingą pareiškimą arba kitokią apgavystę administracinio teisės pažeidimo byloje. Akivaizdu, kad šiame straipsnyje numatyta proceso dalyvių atsakomybė už netinkamą procesinių pareigų vykdymą ar jų nevykdymą. Nepaisant to, kyla klausimas, kokiais atvejais,

kokie proceso dalyviai ir už ką atsako? Tai galima išsiaiškinti nagrinėjant proceso dalyvių teises ir pareigas.

Liudytojų pareiga duoti teisingus parodymus numatyta ATPK 276 straipsnio 2 dalyje, todėl nekyla abejonių, kad vengdami ar atsisakydami duoti parodymus, taip pat duodami melagingus parodymus, liudytojai atsakys pagal ATPK 187² straipsnį. Nukentėjusieji turi teisę duoti paaiškinimus, todėl išeitų, kad už atsisakymą ar vengimą juos duoti, taip pat už melagingus paaiškinimus negalėtų būti traukiami administracinė atsakomybėn. Kita vertus, ATPK 273 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad ir nukentėjusieji gali būti apklausti kaip liudytojai, tačiau tokiais atvejais neaišku, ką nukentėjusysis duoda: ar paaiškinimus (tokios pareigos įstatymas nenumato), ar parodymus. Apskritai reikėtų pasakyti, kad pažeidimą padaręs asmuo, nukentėjusysis, liudytojas – tai asmenys, kurių sąmonėje atsispindi administracinio teisės pažeidimo įvykis. Jie gali pateikti bylai reikšmingus administracinio teisės pažeidimo faktus. Manau, kad įstatymų leidėjas nepagrįstai tos pačios prigimties reiškinius pavadino skirtingais pavadinimais, t. y. nukentėjusiojo ir administracinė atsakomybėn traukiamo asmens teikiamas žinias – paaiškinimais, o liudytojų – parodymais. Tai administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje sukelia painiavą, kuri akivaizdi aiškinantis atsakomybės procesinių pareigų nevykdymo ar netinkamo vykdymo klausimus.

Administracinių teisės pažeidimų bylų teisenoje žinomas teisės į gynybą principas garantuoja tam tikrą imunitetą administracinė atsakomybėn traukiamam asmeniui. Turėdamas teisę duoti paaiškinimus ir naudodamasis minėto principo teikiamomis privilegijomis asmuo, traukiamas administracinė atsakomybėn, negali būti baudžiamas už melagingų parodymų davimą, taip pat vengimą ar atsisakymą juos duoti. Tačiau toks asmuo turėtų atsakyti už įkalčių ar įrodymų naikinimą ar slėpimą, naudojimąsi negaliojančiais, fiktyviais ar kito asmens dokumentais. Tokiais veiksmais jau peržengiamos gynybos ribos, juo labiau kad jais gali būti padaryta žala kitų asmenų teisėms ir interesams (galima būtų pateikti ne vieną pavyzdį, kai teisės pažeidėjai, pasinaudoję artimųjų dokumentais ar tiksliais žiniomis apie kitus asmenis, suklaidino pareigūnus, pradėjusius teiseną, padarydami tiems asmenims žalos).

Jau anksčiau buvo minėta, kad tinkamais įrodymais administracinių teisės pažeidimų bylose pripažįstami ne tik specialisto paaiškinimai, bet ir išvados. Pateikęs melagingą išvadą specialistas negalėtų būti traukiamas administracinė atsakomybėn pagal ATPK 187² straipsnį, nes jame numatyta atsakomybė tik už melagingų paaiškinimų davimą.

Reikėtų pasakyti, kad įstatymų leidėjas nevisiškai pagrįstai taip išplėtė atsakomybės už procesinių pareigų pažeidimus ribas. Neaišku, kam būtų taikoma atsakomybė už melagingo pareiškimo pateikimą, nes tokio procesinio dokumento ATPK apskritai nenumato, abstrakti ir *bet kokios apgavystės sąvoka*.

Taigi akivaizdu, kad ATPK konkrečiai neapibrėžia proceso dalyvių atsakomybės už procesinių pareigų nevykdymą ar netinkamą vykdymą ribų ir taikymo tvarkos. Manychiau, kad siekiant įrodinėjimo metu gauti teisingų žinių apie administracinio teisės pažeidimo bylose įrodinėtinas aplinkybes, teisenos dalyviai turėtų būti įspėjami dėl atsakomybės už procesinių pareigų pažeidimus, o už juos turi būti skiriamos sankcijos, numatytos procesinėse normose.

Iki šiol nagrinėdami įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose problemas daugiau dėmesio skyrėme su įrodinėjimo efektyvumu susijusiems klausimams. Dabar norėtume atkreipti dėmesį į įrodinėjimo proceso reglamentavimo trūkumus, dėl kurių tam tikrais atvejais gali būti pažeisti bendrieji administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos principai. Asmenų lygiateisiškumo, proceso kalbos ir viešumo principai būdingi visoms teisinio proceso rūšims, jie įtvirtinti ir ATPK normose.

ATPK 252 straipsnyje atskleistas lygiateisiškumo principo turinys. Jame sakoma, kad administracinio teisės pažeidimo byla nagrinėjama vadovaujantis visų piliečių lygybe prieš įstatymą ir bylą nagrinėjančią organą (pareigūną), nepaisant kilmės, socialinės ir turtinės padėties, rasinio ir nacionalinio priklausomumo, lyties, išsilavinimo, kalbos, santykio su religija, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių. Čia ir vėl galime matyti įstatymo leidėjo nenuoseklumą, nes pagal šio straipsnio prasmę atrodytų, kad šis principas veikia ir turi būti realizuojamas tik nagrinėjant bylą. Toks supratimas būtų akivaizdžiai ydingas, nes šio principo pažeidimas atliekant administracinį tyrimą pakenktų procese dalyvau-

jančių asmenų teisėms ir teisėtiems interesams, todėl jau nebūtų galima kalbėti apie objektyvų administracinio teisės pažeidimo bylos išnagrinėjimą. Kita vertus, ATPK visiškai nereguliuoja tikrai svarbių klausimų, susijusių su šio principo realizavimu įrodinėjimo procese. Sakysime, administracinio teisės pažeidimo protokolą turintis teisę surašyti ar bylą nagrinėjantis pareigūnas, ekspertas, specialistas yra susijęs su administracinėn atsakomybėn traukiamu asmeniu ar nukentėjusiuoju giminytės arba svainystės ryšiais, arba šiuos teisenos dalyvius sieja santuokos, globos ar rūpybos santykiai, ar jis pats, jo sutuoktinis arba jo artimieji giminaičiai yra tiesiogiai arba netiesiogiai suinteresuoti administracinio teisės pažeidimo bylos baigtimi. Akivaizdu, kad tokiais atvejais įrodinėjimas byloje gali būti neobjektyvus, tendencingas ir vykti pažeidžiant nustatytas įrodinėjimo procesines taisykles. Tuo tarpu ATPK nenustato jokių teisinių garantijų proceso dalyviams apginti savo teises, t. y. tiek administracinėn atsakomybėn traukiamas asmuo, tiek nukentėjęsysis neturi teisės reikalauti nušalinti tokius pareigūnus ar kitus proceso dalyvius ir taip užtikrinti objektyvų procesą. Baudžiamajame ir civiliniame procese galima pamatyti, kad nušalinimo ar nusišalinimo institutas yra įtvirtintas baudžiamojo ir civilinio proceso įstatymuose, taip pat juose numatyta pareiškimų dėl nušalinimų pateikimo ir pareikštų nušalinimų išsprendimo tvarka. Taigi ir ATPK reikėtų apibrėžti, kurie proceso dalyviai ir kokiais pagrindais turėtų nusišalinti ar būti nušalinti, taip pat derėtų nustatyti nusišalinimo ar nušalinimo klausimų sprendimo procesines taisykles.

Administracinių teisės pažeidimų bylų procesas vyksta lietuvių kalba, tačiau lietuvių kalbos nemokančiam byloje dalyvaujančiam asmeniui užtikrinama teisė kalbėti gimtąja kalba arba ta kalba, kurią jis moka, ir naudotis vertėjo paslaugomis (ATPK 253 str.). Šis principas detalizuotas ir kituose ATPK straipsniuose. Štai ATPK 272 straipsnio 1 dalyje numatyta teisė kalbėti gimtąja kalba ir naudotis vertėjo paslaugomis administracinėn atsakomybėn traukiamam asmeniui, tačiau vėl neaišku, ar vertėjo paslaugomis galės naudotis nukentėjęsysis, nes tokia teisė konkrečiai šiam proceso dalyviui nenumatyta (ATPK 273 str.). Dar daugiau klausimų kyla nagrinėjant vertėjo skyrimo tvarką. Įstatymas tokią teisę suteikia tik bylą nagrinėjančiam organui (pareigūnui). Todėl neaišku, ką turėtų daryti pareigūnas, turintis teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, kai jau tiriant administracinį teisės pažeidimą būtų reikalingas vertėjas. Išėtų, kad teisės skirti vertėją jis neturi, todėl tiriant pažeidimą būtų pažeistas proceso kalbos principas.

Nenumatant įstatyme viešumo principo, reikalaujančio administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėti viešai, išimčių kyla grėsmė pažeisti konstitucines asmens į privatų gyvenimą. Tas pats pasakytina apie vaizdo ir garso įrašų, nuotraukų naudojimą procese, nes ATPK visiškai nereguliuoja šių įrodinėjimo priemonių gavimo ir naudojimo tvarkos.

Akivaizdu, kad visi šie įstatymo reguliavimo trūkumai mažina įrodinėjimo administracinių teisės pažeidimų bylose efektyvumą ir sukuria prielaidas pažeisti įrodinėjimo procese dalyvaujančių asmenų teises ir teisėtus interesus. Tai patvirtina ir administracinių teismų praktika, rodanti, kad dėl įvairiausių procesinių pažeidimų apie 40 procentų priimtų nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose panaikinami.

Išvados

Galima teigti, kad įrodinėjimas administracinių teisės pažeidimų bylose vyksta tiek tiriant administracinį teisės pažeidimą, tiek nagrinėjant bylą, tačiau jas tiriantys ir nagrinėjantys pareigūnai turi skirtingas galimybes įrodinėti. Taip yra todėl, kad įstatymas dažniausiai tinkamais įrodymais pripažįsta tik įrodymus, gautus nagrinėjant administracinį teisės pažeidimą, tuo tarpu visiškai užmiršamas administracinis tyrimas.

Matyti, kad įstatymų leidėjo nenuoseklumas reguliuojant su įrodinėjimu susijusius klausimus lėmė tokią prieštaringų teisės normų gausą. Kita vertus, akivaizdūs ir reglamentavimo trūkumai, kai svarbūs įrodinėjimo procese kylantys klausimai nesprenžiami, o paliktos spragos sukuria prielaidas pažeisti proceso dalyvių teises. Dėl šių priežasčių įrodinėjimas negali būti efektyvus, taip pat negali būti veiksmingai sprenžiami administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždaviniai.



LITERATŪRA

1. **Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.** Производство по делам об административных правонарушениях. – Москва: Знание, 1989.
2. **Rinkevičius J.** Procesiniai įrodinėjimo baudžiamojoje byloje pagrindai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 1990.
3. **Бахрах Д. Н.** Административное право. – Москва: НОРМА, 2001.
4. **Бахрах Д. Н.** Административное право. – Москва: БЕК, 1993.
5. **Administracinių teismų praktika.** Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. – Vilnius, 2001. Nr. 1.
6. **Mikelėnas V.** Civilinis procesas. – Vilnius: Justitia, 1997. T. 1.
7. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo administracinė byla Nr. 393⁵-01.
8. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo administracinė byla Nr. 399¹⁰-01.
9. **Lietuvos** vyriausiojo administracinio teismo administracinė byla Nr. 393⁴-01.



Problems of Averment in Cases of Administrative Violations of Law

Doctoral Candidate Darius Urbonas

Law University of Lithuania

SUMMARY

There are made about half a million administrative violations of law in Lithuania, and this means that an administrative case is proceeded and investigated on each event, and the judgment is passed. There is no doubt that a lot of residents of the state face the cases proceeding administrative violations of law, however if not looking into the importance of proceeding in society life, there is given insufficient attention to it. Both Lithuanian and foreign scientists devote only a few pages for this topic in their works, they limit themselves to generalization of laws in force. They do not look deeper into their correspondence with general administrative process principles and the changing needs of democratic society. In my opinion, that is the reason why there are many law rules inactive and incongruous with current social relations spirit in Code of Administrative Violations of Law of the Republic of Lithuania. To the contrary there are many important procedural legal relations which are not experienced, and this gives problems in applying law in practice.

In scientific literature attention is often paid to that the proceeding effectiveness of cases of administrative violations of law depends on the effectiveness of procedural averment. There are researched the content of averment elements in this article, theoretical basics of procedural averment in cases of administrative violations of law, imperfections and shortages of legal experience of averment, and there is evaluated the practice of state institutions and courts. There are compared peculiarities of procedural averment in cases of administrative violations of law, criminal and civil cases.

The author comes to the conclusion that averment in cases of administrative violations of law are in process both in stage investigation of administrative violation of law and stage of case examination; however, officers that investigate and examine have different possibilities of averment. This is because the law acknowledges the evidence which appeared in the stage of case examination of administrative violation of law whereas the administrative investigation is completely forgotten.

It can be seen that the inconsistency of legislation in regulating evidence matters determined the abundance of contradictory legal rules. On the other side, regulation limitations are obvious, when

important questions rising during the averment process are not solved and left gaps create preconditions to violate the rights of process participants (for example, there is no institution of the officer who investigates and examines the case self-suspension or suspension, absolute application of process publicity, superficial regulation of evidence collection, fixing and usage in the process, etc.). The averment cannot be effective, also the problems cannot be solved effectively of proceeding cases of administrative violation of law because of these reasons.

