VIEŠUMAS IR LYGIATEISIŠKUMAS VIEŠOSIOS TEISĖS SUTARTYSE

Arnas Stonys
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantas
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: arnas.stonys@gmail.com

Straipsnio tyrimo objektas – lygiateisiškumo ir viešumo principų įtaka viešojoje teisėje naudojamam sutartiniam reguliavimui. Straipsnyje aptariamos problemos, su kuriomis susiduriama nacionalinės viešosios teisės srityje naudojant sutartimis grįstą reguliavimą. Lygiateisiškumo ir teisės viešumo principų veikimas tiriamas bendro pobūdžio ir individualaus reguliavimo aspektais. Straipsniu siekiama nustatyti gaires, kuriomis būtų galima remtis taikant ir reglamentuojant sutartinį reguliavimą.

The object of the paper is relation between contractual regulation in the public law and equality and publicity principals. Article analyses problems which contract based regulation faces in the area of national public law. Legal principals of equality and publicity are analysed in the context of both individual and general regulation. Article intends to set marks that can be used when applying and creating contractual regulation.

Įvadas

Šiuolaikiniam teisiniam reguliavimui turi įtakos didelė socialinio gyvenimo dinamika, todėl nuolat ieškoma naujų reguliavimo ir jo įgyvendinimo tobulinimo galimybių ir priemonių. Taip imperatyvaus reguliavimo dominuojamoje viešosios teisės srityje ima stiprėti sutartiniu elementu pagrįsto reguliavimo[1] vaidmuo.

Tokia tendencija aktyviai palaikoma tiek teisės aktų leidėjų (plečiant tokio reguliavimo ribas), tiek teisės mokslo [12], tiek teisės taikytojų (asmenims aktyviai naudojantis besiplečiančiomis susitarimo galimybėmis). Tai daugiausia nulemia realūs poreikiai ir kokybiniai, ekonominiai reikalavimai teisei ir viešajam sektoriui: operatyvumas, ekonomiškumas, taikos atkūrimas. Nepaisant vykstančios plėtotės, tokių susitarimų[2] analizė dažniausiai apsiriboja konkrečių sutarčių, jų grupių kritika ir palaikymu, rizikos ir naudos analize, paliekant konceptualius teorinius tokio reguliavimo aspektus nuošalyje: sutartiniu elementu pagrįsto reguliavimo savybių, jam keliamų reikalavimų, prisitaikymo (pritaikymo) teisės principams bei iš to plaukiančio vietos teisės sistemoje nustatymo klausimai lieka už diskurso ribų. Vis

[1] Reguliavimo sąvoka vartojama plačiąja reikšme ir apima tiek individualų, tiek bendrąjį teisinį reguliavimą.

[2] Siekiant teksto sklandumo sąvokos „sutartis“ ir „susitarimas“ vartojamos kaip sinonimai.

dėlto temos aktualumas lemia tokio pobūdžio tyrimų atsiradimą: 2012 m. buvo apginta G. Kuncevičiaus disertacija „Administracinės sutarties institutas ir jo teorinis pagrindimas“, taip pat pasirodė keletas to paties autoriaus straipsnių [13].

Norint užtikrinti tinkamą reguliavimo priemonės panaudojimą, ne mažiau už praktinių problemų analizę svarbus yra teorinis jos pagrindimas. Sutartimi grįstas reguliavimas įgyja tokią reikšmę, kad sklandžiam tolesniam taikymui reikia arba jį pritaikyti prie esamų sistemos principų, arba kad tokie principai prisitaikytų prie reguliavimo. Tai įmanoma tik sistemingai analizuojant pačius reguliavimo priemonės (šiuo atveju – sutartinio reguliavimo) ypatumus ir aktualius sistemoje veikiančius principus, galinčius ar turinčius įtakos taikyti šią priemonę.

Atsižvelgiant į bendros problemos (teorinio sutarties vaidmens viešosios teisės kontekste nustatymo) platumą straipsnyje apsiribojama viešojoje teisėje veikiančios sutarties analize asmenų lygiateisiškumo ir viešumo principų kontekste. Šio tyrimo tikslas – sutartinio reguliavimo ir lygiateisiškumo bei viešumo principų analizė. Tyrimu siekiama patvirtinti hipotezę, kad nuo to, kokiam asmenų ratui yra taikomas sutartinis reguliavimas, priklauso asmenų lygiateisiškumo ir viešumo principų taikymo apimtis[3]. Tyrimo objektas, sutartinis reguliavimas viešojoje teisėje, apsiriboja nacionaliniu lygmeniu (tarptautinės sutartys jau yra plačiai analizuotos aptariamais aspektais[4]) bei neapima federacinio pobūdžio sutarčių (šį apribojimą lemia skirtinga tokių sutarčių prigimtis).

Siekiant užsibrėžto tikslo analizuotinas principų galiojimas viešosios teisės sutarčių kontekste, o siekiant praktinio aktualumo tiriamas principų elementų ir teisinėje sistemoje veikiančių sutartinio reguliavimo pavyzdžių santykis[5]. Atsižvelgiant į tai, kad tiek asmenų lygiateisiškumo, tiek teisės viešumo principų apimtis yra itin didelė ir plačiai analizuota Lietuvos[6] bei užsienio autorių, šiuo tyrimu siekiama identifikuoti ir apžvelgti tik tuos šių principų elementus, kurie tampa svarbūs analizuojamame viešosios teisės sutarčių kontekste. Nagrinėjama problematika lemia, kad tyrime vyrauja sisteminis, loginis ir analitinis tyrimo metodai, pasitelkiamos ir lingvistinės analizės priemonės.

1. Sutartys viešojoje teisėje

Sutartys viešojoje teisėje atlieka dvi skirtingas užduotis:

1) nustato individualų reguliavimą;

2) nustato bendrąsias elgesio taisykles.

Individualų reguliavimą nustatantys susitarimai pasižymi tuo, kad jais regu-

---

[3] Tai nereiškia, kad principams taikyti nėra svarbūs ir kiti aspektai (pavyzdžiui, kokybiniai asmenų skirtumai). Kiekybinis kriterijus yra tik vienas iš galimų įtakos veiksnių.

[4] Pvz.: RAVLUŠEVIČIUS, P. Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės santykis su Lietuvos teise. *Jurisprudencija*, 2007, 2(92), p. 28–36; KATUOKA, S. Tarptautinės sutartys ir Lietuvos valstybė. *Jurisprudencija*, 30(22), p. 115–122; KŪRIS, E. Ekstranacionaliniai veiksniai Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui aiškinant Konstituciją. *Teisė*, 2004, t. 50.

[5] Pažymėtina, kad nacionalinės teisės aktų sutartinio reguliavimo pavyzdžiai yra naudojami iliustraciniais tikslais ir platesnė sisteminė jų analizė nebuvo atliekama.

[6] ABRAMAVIČIUS, A. Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 42–50; VIDRINSKAITĖ, S. Asmenų lygybės principas: lygiateisiškumas ir lygios galimybės. *Jurisprudencija*, 2004, t. 56(48), p. 106–117; ANDRUŠKEVIČIUS, A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: VI Teisinės informacijos centras, 2004; HOLMES, E. Anti-Discrimination Rights without Equality. *The Modern Law Review*, Vol. 68, No. 2 (Mar., 2005), p. 175–194.

liuojamos tik jų šalių teisės ir pareigos. O sutartys, nustatančios bendrąsias elgesio taisykles, reguliuoja tiek susitarimo šalių, tiek trečiųjų asmenų teises ir pareigas[7].

Analizuojant Lietuvoje galiojantį teisinį reguliavimą galima išskirti tam tikras sutarčių grupes. Individualų reguliavimą nustatančios sutartys yra:

1. Mokestinės sutartys dėl mokesčio dydžio.
2. Mokestinės paskolos sutartys.
3) Taikos sutartys administraciniame procese.
4. Susitarimai dėl valstybės ir Europos Sąjungos paramos skirstymo (panaudojimo).
5. Patvirtintų pavyzdinių sutarčių pagrindu sudarytos sutartys.

Bendro pobūdžio reguliavimą įtvirtinančios sutartys:

1. Tarpžinybiniai susitarimai dėl institucijų (įstaigų, organizacijų bendradarbiavimo).
2. Susitarimai dėl valdžios, valdymo funkcijų įgyvendinimo perdavimo, savivaldybių susitarimai perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas.
3. Kolektyvinės sutartys.

Pateiktas sąrašas nėra baigtinis, o yra iliustracinis. Kintant teisiniam reguliavimui ir jo vertinimui, sutartinio reguliavimo mastas, pobūdis ir traktavimas gali kisti.

Bendro pobūdžio reguliavimą nustatančios sutartys dažniausiai pakeičia tradicinį teisės aktų mechanizmą (yra naudojamos kaip jo alternatyva), o individualų reguliavimą nustatančios formuojasi ten, kur paprastai veikia pavaldumo santykiai, institucijų, pareigūnų sprendimai, individualūs teisės taikymo aktai.

Toks sutarčių skirstymas analizuojamos temos kontekste tampa aktualus, nes nuo to, kokiam asmenų ratui yra taikomas sutartinis reguliavimas, gali priklausyti asmenų lygiateisiškumo ir viešumo principų taikymo apimtis. Su sutarties pobūdžiu ir jos subjektų ratu gali būti siejamas tos sutarties prieinamumas visuomenei ir lygių asmenų traktavimas sutarties atžvilgiu. Sutarties bendrasis pobūdis (taikymas ne tik jos šalims) dažniausiai neišvengiamai lemia objektyvią būtinybę ją viešai atskleisti, o individualų reguliavimą nustatančios sutartys viešumo reikalavimo *per se* nelemia, o jo taikymas galėtų būti vertinimas ir kaip tokio susitarimo esmės pažeidimas.

Iš dalies būtent šalių siekis išlaikyti susiklostančius santykius paslaptyje kartais nulemia taikaus susitarimo siekį. Pavyzdys galėtų būti mokestinės sutartys, kurios sudaromos nė vienai iš šalių (nei mokesčių administratoriui, nei mokesčių mokėtojui) nepajėgiant ir / arba nesiekiant įrodyti yra mokestinis pažeidimas ar jo nėra („Mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio, jei, apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti.“ [3, 71 str. 1 d]). Be kitų paskatų, sudarant tokias sutartis veikia ir tam tikra privatumo garantija: mokesčių mokėtojas užsitikrina, kad, išvengus tolesnio nagrinėjimo, nebus pakenkta jo reputacijai, o mokesčių administratorius, darydamas nuolaidas, apsisaugo nuo galbūt jam nenaudingo precedento suformavimo atliekant tolesnį nagrinėjimą

[7] Bendro pobūdžio reguliavimą įtvirtinančiomis sutartimis šiuo atveju laikytinos ir tokios, kurios trečiųjų asmenų teises ir pareigas reguliuoja nebūtinai tiesiogiai: bendrasis reguliavimas gali būti įtvirtinamas ir per ribotų įgaliojimų suteikimą sutarties šaliai.

(pvz., mokesčių administratorius, pasinaudodamas galimos reguliavimo spragos nežinomumu, gali suskubti ją likviduoti anksčiau, nei ja bus imta plačiai naudotis).

2. Asmenų lygiateisiškumo principas ir sutartys viešojoje teisėje

2.1. Viešosios teisės sutartims aktualūs principo aspektai

Teorijoje analizuojant lygybės įtvirtinimą teisėje vartojamos dvi sąvokos „asmenų lygybė“ ir „asmenų lygiateisiškumas“ [6, p. 43]. Kaip teigia S. Vidrinskaitė, „Lygiateisiškumas reiškia ne tai, kad asmenys yra vienodi, o tai, kad įstatymas neatsižvelgia į jų skirtingumą“ [14, p. 106]. Taigi lygiateisiškumas suvokiamas kaip prielaida (viena iš prielaidų) lygybei pasiekti. Šio tyrimo požiūriu būtent asmenų lygiateisiškumo principo (ne diskriminavimo draudimo ar lygybės principo) sąvoka yra priimtinesnė ir vartotina, nes nagrinėjama ne asmenų lygybė apskritai ar jų diskriminavimas, bet jų lygiateisiškumas sutarčių, sudaromų viešosios teisės srityje, kontekste. Siekiant įvertinti, kiek teisinio lygiateisiškumo reikalavimai yra taikomi pagal nacionalinę viešąją teisę sudaromoms sutartims, būtina nustatyti šio principo taikymo viešosios teisės plotmėje sudaromoms sutartims ribas: sritį ir turinį (apimtį).

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktikoje, panašiai kaip ir pati lygiateisiškumo sąvoka (nuo asmenų lygybės iki lygiateisiškumo [6, p. 43]), evoliucionavo ir pats principo turinys. 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime konstatavęs, kad „29 straipsnis yra Konstitucijos II skirsnyje, kuris pavadintas „Žmogus ir valstybė“, todėl sąvoka „asmuo“ šiuo atveju tegali būti „žmogaus“ sinonimas“ [19], o jau 1996 m. vasario 28 d. nutarime [22] nurodė, kad šis konstitucinis principas taikytinas ir juridiniams asmenims. Dar vienas žingsnis buvo žengtas 2006 m. kovo 30 d. Konstitucinio Teismo nutarimu, kuriame konstatuota ir santykinė fizinių ir juridinių asmenų lygybė: „[...] tarp juridinių asmenų ir fizinių asmenų, [...] nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kurie pateisintų leidžiamos įsigyti nuosavybės teise žemės ūkio paskirties žemės plotų maksimalų dydį fiziniams asmenims – 300 ha, kai juridiniams asmenims šis dydis yra nustatytas gerokai didesnis – 2000 ha. Tokiu teisiniu reguliavimu fiziniai asmenys yra diskriminuojami juridinių asmenų atžvilgiu, yra ribojamos jų galimybės konkuruoti žemės ūkio rinkoje, neproporcingai suvaržoma jų verslo laisvė“ [27]. Visais atvejais Konstitucinis Teismas išlaikė nuostatą, kad Konstitucija įtvirtina formalią lygybę[8].

Pažymėtina, kad dažniausiai įtvirtinant lygiateisiškumo principą, kaip ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, žodinė išraiška yra orientuojama į lygiateisiškumą įstatymų atžvilgiu (lygiateisiškumas būtent įstatymų kontekste pabrėžiamas ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje [4], ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje [5]). Tačiau, atsižvelgiant į teisės aktų hierarchiją, galima teigti, kad toks pat principas taikomas ir poįstatyminiams teisės aktams. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo

[8] „Konstitucijos 29 straipsnyje yra įtvirtintas visų asmenų lygybės įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams principas. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad tai yra formalios asmenų lygybės principas“ [32].

normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo“ [26]. Atsižvelgiant į tai, kad šis išaiškinimas buvo pateiktas nagrinėjant pilietybę suteikusio Prezidento akto teisėtumo klausimą, galima teigti, teismas pateikė universalų vertinimą, nesusiejantį aktui taikytinų standartų nei su reguliavimo pobūdžiu (nuolatiniu galiojimu), nei su reguliavimo subjektų ratu (bendru pobūdžiu arba individualumu).

Tai, kad lygiateisiškumo principas taikytinas visoms teisinio reguliavimo priemonėms, nepaisant jų teisinės galios ir reguliavimo apimties ir pobūdžio, galima teigti ir analizuojant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktiką su teisminio precedento įtvirtinimu susijusiose bylose. Nepaisant to, kad teismas pateikė išaiškinimus, skirtus teismų sprendimų precedentinei galiai, juose naudojami su lygiateisiškumu susiję argumentai ir išaiškinimai gali būti laikomi tinkamais ir vertinant kitus teisės aktus. Teismas nurodė, kad „konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas reiškia žmogaus prigimtinę teisę būti traktuojamam vienodai su kitais, jis įtvirtina formalią visų asmenų lygybę, įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, neleidžia asmenų diskriminuoti ir teikti jiems privilegijų“ [29]. Toks išaiškinimas yra apibendrinamasis ir turėtų būti siejamas ne vien su taikymu teismo bylose, bet ir su individualių pareigūnų (institucijų) nagrinėjamomis situacijomis, neatsižvelgiant į jų sprendimo priemones.

Nepaisant to, kad lygiateisiškumo principas kaip konstitucinis[9] (o kartu ir bendrasis visos teisės) principas yra *per definitionem* taikomas visam reguliavimui (ir sudaromoms viešosios teisės sutartims), aktualus lieka klausimas, kaip pasireiškia jo specifika konkretaus reguliavimo atveju.

Lygiateisiškumo principo turinio įtvirtinimo problemą techniniu požiūriu universaliausiai išsprendžia šiuolaikinėje teisėkūroje naudojamas į asmenų traktavimą orientuotas lygiateisiškumo principo deklaravimas: „Prieš įstatymą visi lygūs“ [1, 20 str.]; „Įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs“ [1, 29 str.]. Taip įtvirtinant lygybės sampratą yra išvengiama subjektų ir turinio apibrėžimo problemų. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje, kur poreikis aiškiai apibrėžti ginamas žmogaus teises konkuruoja su universalumo siekiu, naudojamasi atviro sąrašo principu: „Naudojimasis bet kuria įstatyme įtvirtinta teise yra užtikrinamas be jokios diskriminacijos dėl lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių ar kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitokios padėties“ [5, 1 str.]. Šį atvirą ir platesnį už Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą nediskriminavimo pagrindų sąrašą įvairiais tikslais kartais bandoma priešpriešinti Lietuvos Respublikos konstituciniam reguliavimui[10]. Tačiau dar

[9] „Konstitucinis asmenų lygybės įstatymui principas, kuris reiškia žmogaus prigimtinę teisę būti traktuojamam vienodai su kitais, įpareigoja vienodus faktus vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, neleidžia asmenų diskriminuoti ir teikti jiems privilegijų, būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas (*intel alia* Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas)“ [34].

[10] Knygoje „Nematomi piliečiai“ [16, p. 10] nurodoma, kad „Konstitucijos 29 straipsnio 2 dalyje nu-

1995 m. sausio 24 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nagrinėdamas konvencijos atitiktį Konstitucijai susidūręs su pažodinio Konstitucijos 29 straipsnio 2 dalies aiškinimo problema, pateikė aiškią poziciją dėl atviro sąrašo ir jo vertinimo: „būtina atsižvelgti į esminį Konstitucijos ir Konvencijos normų dėl žmonių nediskriminacijos jokiais pagrindais tapatumą, o ne į atskirų nediskriminacijos požymių žodinės išraiškos skirtumus“ [20][11]. Nesant jokių objektyvių priežasčių, leidžiančių iškirtinai lygiateisiškumo principo turinio kontekste traktuoti sudaromas viešosios teisės sutartis, darytina išvada, kad subjektų (kaip diskriminavimo draudimo pagrindų) plotmėje lygiateisiškumas tokioms sutartims yra taikomas visa apimtimi. Todėl sutartiniu elementu grįstas reguliavimas viešosios teisės srityje visada turi būti grindžiamas lygiateisiškumo principo keliamais nediskriminavimo reikalavimais.

Analizuojant lygiateisiškumą dažniausiai yra susitelkiama į diskriminaciją draudžiančias nuostatas [7, p. 17]. Tačiau taip ignoruojamas atsitiktinio, su diskriminacinėmis nuostatomis nesusijusio lygiateisiškumo klausimas [9, p 177]. Siekiant garantuoti teisinį užtikrintumą ir taiką visuomenėje, lygiateisiškumas negali apsiriboti diskriminacinių nuostatų draudimu atsiribojant nuo būtinybės užtikrinti nuoseklų ir visiems subjektams vienodą teisinio reguliavimo taikymą. Akivaizdu, kad asmenų lygiateisiškumo ribojimas, kaip visuomenės dalies ar jos nario diskriminavimas, negali būti pagrindžiamas. Tačiau tai, kad nėra diskriminacijos, yra tik vienas iš lygiateisiškumo elementų, todėl lygiateisiškumas sudaromoms viešosios teisės sutartims, nepaisant absoliutaus diskriminacijos draudimo, atsižvelgiant į tokių sutarčių tipą (nustatančios bendrąsias elgesio taisykles; nustatančios individualų reguliavimą), gali būti taikomas skirtingos apimties.

2.2. Principo galiojimas viešosios teisės sutartyse

Viešosios teisės sutartyse su lygiateisiškumo principu susiduriama dviejuose etapuose: 1) derybų etape, t. y. ar šalis gali lygiai su kitais pradėti ir vesti derybas; 2) sutarties turinio nustatymo etape, t. y. ar sutarties turinys visiems subjektams privalo būti lygus ir vienodas. Nors chronologiškai visada pirma įvyksta derybų etapas, tačiau, siekiant aiškiai atskleisti principo galiojimo specifiką, tikslinga pirma nagrinėti sutarties turinį.

rodytas pagrindų sąrašas yra baigtinis, „Seksualinė orientacija nėra pagrindas, draudžiantis diskriminaciją. Remiantis 29 straipsnio 1 dalimi – visų asmenų lygybės principu, – galima teigti, kad ši konstitucinė norma turėtų būti taikoma ir dėl asmenų seksualinės orientacijos. Kol kas tokios konstitucinės normos interpretacijos nei teismai, nei valstybės institucijos dar nepateikė“. 2007 m. E. Žiobienės ataskaitoje dėl 2000/43/EC ir 2000/78/EC Europos Sąjungos direktyvų taikymo [18] taip pat pabrėžiamas baigtinis Konstitucijos 29 straipsnio 2 dalies sąrašo pobūdis bei aiškų priešingą išaiškinimą pateikiančios jurisprudencijos trūkumas.

[11] Konstitucinis Teismas ir vėliau ne kartą pasisakė dėl Konstitucijos 29 straipsnio vertinimo akcentuodamas bendrą, su tam tikrais pagrindais nesietiną lygiateisiškumo reikalavimą: „Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. Šia nuostata yra įtvirtinta formali visų asmenų lygybė. Konstitucinis asmenų lygybės įstatymui principas reikalauja, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos būtų įtvirtintos visiems vienodai (Konstitucinio Teismo *inte ralia* 2008 m. gruodžio 24 d., 2009 m. kovo 2 d., 2011 m. gruodžio 22 d., 2012 m. kovo 29 d. nutarimai). Šis principas būtų pažeistas, jeigu tam tikri asmenys ar jų grupės būtų traktuojami skirtingai, nors tarp jų nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisinamas (Konstitucinio Teismo *inter alia* 2010 m. gegužės 28 d., 2011 m. gruodžio 22 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. vasario 27 d. nutarimai)“ [33].

Bendrasis reguliavimas

Bendrąsias elgesio taisykles nustatančios sutartys turinio lygmeniu negali numatyti reikalavimų, kurie neatitiktų lygiateisiškumo reikalavimų, nes visoks nuokrypis nuo lygiateisiškumo reikštų ir diskriminacijos įtvirtinimą, jose taip pat nustatomas bendrasis ir daugkartinio taikymo reguliavimas. Bendras sutarties pobūdis lemia, kad jos turinio atžvilgiu taikomi lygiateisiškumo reikalavimai yra analogiški tiems, kurie keliami visiems bendriesiems teisės aktams. Tačiau tokių sutarčių atveju susiduriama su papildoma problema: sutarties šalies padėtimi lygiateisiškumo principo požiūriu, t. y. ar galimybės sudaryti sutartį, būti jos šalimi yra (turi būti) visiems lygios. Pažymėtina, kad sutartys, numatančios bendro pobūdžio reguliavimą, praktiškai sudaromos tik su savo srityje unikaliais subjektais (sudarant trišalius susitarimus dalyvauja darbdavių ir profesinių sąjungų atstovai; tarpžinybinius susitarimus sudaro unikalios institucijos; kolektyviniai susitarimai sudaromi tos šakos / šalies / įmonės darbuotojų organizacijų ir darbdavių / jų organizacijų ir pan.). Todėl lygiateisiškumo klausimas čia iš esmės taip pat eliminuojamas, nes sutartiniuose santykiuose dalyvauja objektyviai unikalūs subjektai. Tačiau, analizuojant situacijas, kuriomis bent viena sutarties šalis yra ne valstybė ar jos institucija (pareigūnas), visada išlieka galimybė, kad atsiras kitas tokiomis pat savybėmis pasižymintis subjektas. Manytina, kad asmenų lygiateisiškumas šiuo atveju taikomas sudarant sutartį, o vėlesnis lygių subjektų rato išsiplėtimas pats savaime nereiškia asmenų lygiateisiškumo principo pažeidimo. Kadangi tokios sutartys pasižymi visuotiniu taikymu, papildomas lygių asmenų prisidėjimas prie tokių sutarčių vien siekiant įgyvendinti lygiateisiškumo principą būtų beprasmis, nes nesukurtų jokių papildomų teisių ir pareigų, o „persiderėjimas“ kiekvieną kartą atsiradus naujam subjektui reikštų teisinio užtikrintumo pažeidimą. Tačiau remiantis lygiateisiškumo principu tokie (naujai atsiradę kokybiškai identiški) asmenys turi turėti lygias galimybes vėliau derantis dėl naujų sutarčių ir jas sudarant.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1996 m. sausio 24 d. nutarime pabrėžė, kad „Konstitucijos 29 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta, kad žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų pagrindu. Tačiau patys asmenys būna skirtingi, ir leidžiant statymus tam tikrais atvejais į tai atsižvelgtina“ [21]. Ši pozicija buvo sustiprinta 2012 m. birželio 4 d. ir liepos 3 d. nutarimuose įtvirtinant diferencijuoto teisinio reguliavimo sąvoką: „Įstatymų leidėjas gali, atsižvelgdamas į nusikalstamų veikų pobūdį, pavojingumą (sunkumą), mastą, kitus požymius, kitas turinčias reikšmės aplinkybes, įtvirtinti diferencijuotą teisinį reguliavimą ir nustatyti skirtingą baudžiamąją atsakomybę už atitinkamas nusikalstamas veikas“ [33]. Be to, Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog konstitucinis visų asmenų lygybės principas nepaneigia to, kad „įstatyme gali būti nustatytas nevienodas (diferencijuotas) teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu“ [35]. Ši diferencijuoto teisinio reguliavimo idėja apima ir bendrąjį sutartinį reguliavimą.

Individualus reguliavimas

Kitaip nei bendrąsias elgesio taisykles nustatančios, individualų reguliavimą įtvir-

tinančios sutartys yra laisvesnės ir kartu problemiškesnės tiek turinio, tiek derybų lygmeniu. Analizuojant bendrąjį reguliavimą įtvirtinančias sutartis, paliesta subjektų lygybės derybų lygmeniu problema yra labiau teorinė, nes sutartis sudaro, derasi specifiniai subjektai. O individualių sutarčių atveju potencialių subjektų ratas yra itin didelis. Kadangi individualios sutarties galimybė paprastai nustatoma bendro pobūdžio teisės aktų, gali būti įtvirtinama per praktiką (precedentą), pati derybų galimybė, atsižvelgiant į šiems šaltiniams taikyti ir institucijoms (pareigūnams) keliamą lygiateisiškumo principo laikymosi reikalavimą, visiems asmenims turi būti užtikrinama lygi ir vienoda.

Vis dėlto pažymėtina, kad nors objektyvi derybų galimybė yra sietina su lygiateisiškumu, pats sutarties sudarymo faktas priklauso nuo šalių keliamų sąlygų, derybinių gebėjimų ir konkrečios praktinės situacijos. Sutarties sudarymo faktas yra neatskiriamai susijęs su antruoju lygmeniu, t. y. sutarties turiniu. Kitaip nei pačios derybų galimybės, galutinio jų rezultato, t. y. sutarties sudarymo, ir jo turinio teisės šaltiniai *per se* nereikalauja ir nenustato.

Sutarčiai savaime visų pirma reikia susitarimo, t. y. suderintos šalių valios. Todėl tiesiogiai taikyti lygiateisiškumo principą vis apimtimi šiuo lygmeniu yra sudėtinga. Lygiateisiškumo principas sietinas su institucijos, pareigūno pareiga traktuoti asmenis lygiai ir vienodai. Pavyzdžiui, galima teigti, kad mokesčių administratorius lygiai taip pat kaip skirdamas vienodą baudą vienodomis situacijomis, kiekvienam mokesčių mokėtojui turi ir pasiūlyti sudaryti sutartį vienodomis sąlygomis vienodomis situacijomis. Tačiau taip aiškinant teisę paneigiama pati sutarties galimybė: taikant lygiateisiškumo principą visa apimtimi, susitarimo galimybė eliminuojama ir pakeičiama alternatyviu reguliavimu, suteikiant vienai proceso (tokiu atveju – ne sutarties) šaliai sutikti su praktikos nustatytomis reguliavimo sąlygomis arba tęsti procesą alternatyviu būdu.

Sutarties naudojimas savaime orientuoja į kitokį ginčo (situacijos) sprendimo būdą. Todėl paneigiant atskirų sutarčių turinio diferianciacijos galimybę, kaip prieštaraujančią lygiateisiškumo principui, neišvengiamai kiltų sutarčių viešojoje teisėje suderinimo su lygiateisiškumo principu, o kartu ir priimtinumu viešojoje teisėje klausimas. Šiuo atveju yra dvi galimybės:

1) sutartis viešojoje teisėje traktuoti tik kaip pirmiau aptartą alternatyvų reguliavimą;
2) sutartims viešojoje teisėje taikyti diferencijuotą teisinį reguliavimą.

Antrojo varianto akceptavimas jokiu būdu negali būti aiškinamas taip, kad lygiateisiškumo principas būtų paneigiamas. Pirma, juo nėra eliminuojamas lygiateisiškumo principas pirmu (derybų lygmeniu). Antra, žemesnės (ribotos) apimties lygiateisiškumo principo taikymas negali būti vertinamas kaip visiškas jo atsisakymas. Žiūrint iš institucijos (pareigūno) pozicijų, jis susiduria su dviejų reikalavimų konkurencija: siekiu maksimaliai tenkinti, atstovauti valstybės ir visuomenės interesams ir konstituciniu įpareigojimu visus asmenis traktuoti lygiai ir vienodai. Valstybės, visuomenės interesas negali paneigti individo teisių (taip pat teisės būti traktuojamam lygiai su kitais), o lygiateisiškumas negali būti priešinamas su susitarimo galimybe. Todėl individualūs susitarimai privalo būti derinami siekiant šių vertybių pusiausvyros ir nepaneigiant nei vienos iš jų[12].

[12] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarime [24] pabrėžiama konstitu-

Pirmojo varianto laikymasis reikštų dalinį abiejų analizuotų vertybių paneigimą: pažeistų teisės asmeniui suteikiamą galimybę susitarti su institucija ir iš dalies neleistų asmeniui lygiomis galimybėmis su prieš tai susitarusiu asmeniu dalyvauti derybose ir pasiekti kuo palankesnį susitarimą (asmuo būtų saistomas anksčiau derybas vedusio subjekto susitarimu, kuris konkrečiu atveju gali būti mažiau palankus). Pažymėtina, kad skirtingi derybų rezultatai (sutarties turinys) identiškomis ar panašiomis situacijomis individualų reguliavimą įtvirtinančių sutarčių atveju nesukuria diskriminacinių nuostatų: jie nenustato teisių sumažinimo arba atėmimo tam tikrai kategorijai asmenų dėl kokių nors požymių.

Skirtingai nei bendro pobūdžio reguliavimą nustatančių sutarčių atveju, skirtumų tarp atskirų individualaus pobūdžio sutarčių paaiškinimas diferencijuotu teisiniu reguliavimu yra komplikuotas: laikant skirtumus diferencijuotu reguliavimu kartu būtų teigiama, kad diferenciacijos pagrindu gali būti laikomi tokie subjektyvūs elementai, pavyzdžiui, sutarties šalių derybiniai gebėjimai, vidinės nuostatos. Todėl individualaus reguliavimo skirtumai labiau grįstini specifiniu ir ribotu lygiateisiškumo principo taikymo neišvengiamumu.

Apibendrinant galima teigti, kad lygiateisiškumo principo apimtis priklauso nuo dviejų elementų: sutarties tipo (nustatančios individualų arba bendrąjį reguliavimą) ir sutartinių santykių etapo, kuriame jis reiškiasi (derybų ir turinio lygmenys). Derybų etape individualių sutarčių atveju turi būti užtikrinamos lygios galimybės inicijuoti, dalyvauti ir derėtis, tačiau turinio požiūriu lygiateisiškumo reikalavimai turi būti taikomi laisviau, nes absoliutus jų taikymas praktiškai pašalintų susitarimo galimybę. O bendrąsias taisykles nustatančios sutartys turinio požiūriu privalo užtikrinti lygų ir vienodą reguliavimą, nes skirtingų reikalavimų įtvirtinimas jose potencialiai lemtų diskriminacines nuostatas.

3. Viešumo principas ir sutartys viešojoje teisėje

3.1. Viešosios teisės sutartims aktualūs principo aspektai

Dalis tyrėjų laikosi griežto absoliutinančio požiūrio į viešumą. Ryškus tokio požiūrio atstovas yra I. Kantas: „Jei, kaip teisės mokytojas, aš atsiriboju nuo viso viešosios teisės turinio (i. e. atsiriboju nuo visų empiriškai duotų žmogaus ryšių su valstybe arba valstybių tarpusavio ryšių), lieka tik viešumo forma, kurios galimybė yra numanoma kiekvienu teisiniu reikalavimu, nes be to negali būti teisingumo (kuris gali būti suvokiamas tik kaip viešai žinomas) ir todėl negali būti teisės, nes ji gali būti pripažinta tik laikantis teisingumo. Kiekvienas teisinis reikalavimas privalo tenkinti viešumo sąlygas“ [11, p. 184]. Tačiau yra ir nuosaikesnis požiūris. Pavyzdžiui, M. J. Radin [17] viešumą visų pirma sieja su siekiu iš anksto informuoti subjektus apie elgesį, kurio iš jų reikalaujama. Todėl

cinių principų ir vertybių derinimo būtinybę ir draudimą vieną jų paneigti siekiant kito tinkamo įgyvendinimo: „Konstitucijoje įtvirtintos vertybės sudaro darnią sistemą, tarp jų yra pusiausvyra. Pagal Konstituciją negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo įstatymais įtvirtinant informacijos laisvės įgyvendinimo garantijas būtų sudaromos prielaidos pažeisti kitas konstitucines vertybes, konstitucinių vertybių pusiausvyrą. Konstitucinis Teismas 1999 m. kovo 16 d. nutarime konstatavo, jog Konstitucijos saugomų vertybių sandūroje turi būti rasti sprendimai, užtikrinantys, kad nė viena iš tokių vertybių nebus paneigta ar nepagrįstai apribota.“ Detaliau ši problema analizuojama ir K. Jankausko disertacijoje „Teisės principų samprata ir jos tvirtinimas konstitucinėje jurisprudencijoje“ [10].

ji skiria viešumą (*publicity)* ir informavimą (*notice*), kurį sieja su suinteresuotų asmenų (tų, kurių elgesį aktas reguliuoja) supažindinimu su konkrečiu aktu.

Semantiniu požiūriu privatumas viešosios teisės kontekste skamba kaip oksimoronas. Tačiau tyrimo objekto požiūriu tai kartu yra ir itin opi problema. Konstitucinis Teismas išaiškino, kad „Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „įstatymai“, atsižvelgiant į konstitucinį reikalavimą, kad teisė negali būti nevieša, negali būti aiškinama vien pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus“ [30]. Viešumas atlieka kelias pagrindines funkcijas:

1. Viešumas suteikia informaciją santykio dalyviams, kokio elgesio iš jų reikalaujama konkrečiu atveju. Tik taip subjektas gali tinkamai įgyvendinti teisės akto reikalavimus.
2. Veikia kaip aptarto lygiateisiškumo principo garantas: suteikia informaciją sprendimus priimančioms ir susitarimus kartu su kita dalyvaujančia šalimi kuriančioms institucijoms, taip sudarydamas tinkamos jų veiklos prielaidas. Viešumas taip pat leidžia užtikrinti lygiateisiškumo principo įgyvendinimo kontrolę su suinteresuotų asmenų pagalba ir suteikia jiems galimybę įgyvendinti savo teises: reikalauti tam tikrų veiksmų, pozicijos ar pan. iš kitos susitarimo šalies.
3. Viešumas veikia kaip esamos teisinės aplinkos, jos reikalavimų, leidimų, ribų pažinimo priemonė, leidžianti subjektams planuoti savo veiklą ir formuotis teisėtiems lūkesčiams.
4. Viešumas leidžia kontroliuoti institucijų veiklą ir suteikia informaciją, reikalingą šios veiklos administravimo ir teisinio reguliavimo tobulinimui.
5. Plačiai suprantamas (kaip apimantis ne tik patį reguliavimą, bet ir jo kūrimą, jo priežastis) viešumas padidina reguliavimo efektyvumą, „nes tik tikras suvokimas duos teisingus rezultatus“ [15, p. 447].

Vienoks ar kitoks viešumo ribojimas dažniausiai pasireiškia kažkurios iš funkcijų ignoravimu. Tik esant absoliučiam viešumui visos funkcijos įgyvendinamos visiškai. Tačiau esant tam tikroms sąlygoms toks viešumas gali paneigti kitus teisės ginamus gėrius, todėl atsiranda tam tikrų ribojimų. Reikia pažymėti, kad bet kokių ribojimų atveju negali būti paneigiama pirmoji (reguliavimo subjektų informavimo) funkcija, nes ją ignoruojant esmės netektų pats teisinis reguliavimas.

3.2. Principo veikimas viešosios teisės sutartyse

Atsižvelgiant į tai, kad viešosios teisės plotmėje sudaromų sutarčių specifiką lemia jų reguliavimo lygmuo (apimtis), tikslinga individualų reguliavimą nustatančių ir bendrojo elgesio taisykles įtvirtinančių specifiką viešumo principo kontekste nagrinėti atskirai.

Individualus reguliavimas

Sutartis, kuriomis sukuriamas individualus reguliavimas, galima lyginti su individualiais teisės taikymo aktais. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme [2, 2 str.] nustatyti tokie individualaus teisės akto požymiai: 1) vienkartinis

pobūdis; 2) skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei. Iš esmės tokius pat reikalavimus atitinka ir kiekvienas susitarimas, sukuriantis individualų reguliavimą. Tačiau analizuojant sutartis būtina atsakyti ir į klausimą, kiek jos apskritai gali būti laikomos teisės taikymo aktais. Vadovėlio „Teisės teorijos įvadas“ autoriai teisės taikymą visų pirma sieja su „trečiųjų asmenų (arbitrų), turinčių pagal teisę valdingus įgaliojimus“, veikla. Teisės taikymas orientuojamas į nelygių subjektų santykį, kuriame vienas jų sukuria pareigas (arba teises) kitam. O sutartinių santykių atveju būtinas interesų ir valios derinimas. Kaip išsireiškė G. W. F. Hegel'is [8, p. 145], „Kadangi abi sutartį sudarančios pusės viena kitos atžvilgiu elgiasi kaip *betarpiški* savarankiški asmenys, tai sutartis atsiranda a) iš *savivalės*; b) identiška valia, kuri dėl sutarties įgyja esatį, yra tik iš *savivalės* nustatyta, taigi tik *bendra*, o ne savyje ir sau visuotinė valia“. Sutartį suvokiant kaip bendros valios išraišką, vienos iš šalių turėjimas „valdingų įgaliojimų“ kitos atžvilgiu sutartiniame santykyje iš esmės negalimas (sutarties šalių lygiateisiškumas negali būti aiškinamas kaip jų faktinė lygybė).

Atsižvelgiant į tai, tiesioginis individualų reguliavimą nustatančių sutarčių prilyginimas individualiems teisės taikymo aktams yra kvestionuotinas. Nevienodai jis vertinamas ir analizuojant administracines sutartis. G. Kuncevičius, nagrinėdamas administracinės sutarties ir administracinio akto sąsajas [13, p. 1058], išskyrė dvi vyraujančias administracinių sutarčių traktavimo kryptis: pirmoji kryptis iš esmės administracinį aktą ir civilinę sutartį susiejo bendra teisės akto, atsirandančio iš valios išreiškimo, sąvoka. Antroji kryptis priėmė dvišalių (daugiašalių) administracinių aktų doktriną. Todėl administracinės sutartys arba gali būti traktuojamos kaip daugiašaliai administraciniai aktai, arba sulyginamos su administraciniais aktais teisine galia (atsižvelgiant į pasirinktą poziciją). Analogiškas dvejopas galimas ir viso viešosios teisės sutartinio reguliavimo vertinimas. Bet kokiu atveju tai nepašalina dvišalio (daugiašalio) valios pobūdžio iš viešojoje teisėje kylančių sutartinių santykių.

Viešumo klausimus sutarčių kontekste Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas plačiai nagrinėjo byloje dėl valstybei priklausančio turto pardavimo. 2010 m. vasario 26 d. Konstitucinis Teismas nagrinėjo bylą pagal Seimo narių grupės prašymą ištirti su AB „Lietuvos dujos“ 34 proc. akcijų paketo privatizavimu susijusių teisės aktų teisėtumą [31]. Abejonės dėl šių aktų teisėtumo buvo grindžiamos tuo, kad su pardavimu siejamų sutarčių projektai nebuvo vieši, o jiems pritariantys teisės aktai buvo nekonkretūs, formalūs. Nagrinėdamas Vyriausybės nutarimu patvirtinto pardavimo sutarties projekto klausimus Konstitucinis Teismas nurodė, kad „Vyriausybės pritarimas atitinkamam sutarties projektui vertintinas tik kaip leidimas sudaryti sandorį (kurio sąlygos, kaip komercinėje praktikoje įprasta, tokiais atvejais nėra viešinamos), o ne jo sudarymas, toks sutarties projektas netraktuotinas kaip kokį nors teisinį reguliavimą įtvirtinanti šio teisės akto dalis, kuri galėtų turėti tokią pat teisinę galią kaip ir kitos šio Vyriausybės nutarimo dalys; toks sutarties projektas apskritai nėra teisės aktas“. Nepaneigdamas savo 2003 m. spalio 29 d. [25], 2007 m. birželio 27 d. [28] ir 2010 m. vasario 9 d. [30] nutarimų, kuriuose pateikiamas plečiamasis Konstitucijos 7 straipsnio

2 dalies nuostatų aiškinimas (nurodoma, kad sąvoka „įstatymai“ aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymus, bet ir kitus teisės aktus), teismas nurodė, jog „negalima nepaisyti komercinėje praktikoje nusistovėjusio konfidencialumo reikalavimo, kad tam tikros sutarties sąlygos nėra viešinamos“ [31]. Iš esmės teismas išreiškė nuostatą, kad viešumo principas negali būti priešinamas su sutarties esme taip paneigiant jos sudarymo galimybę, tačiau jis ir negali būti paneigiamas sutartimi. Tam tikras viešumas yra ne tik galimas, bet ir būtinas: „Kartu pažymėtina ir tai, kad tais atvejais, kai sutarties šalis yra valstybė, sutarties, *inter alia* privatizavimo sutarties, sąlygų neviešinimas turi būti konstituciškai pagrįstas: paprastai sutarties sąlygos gali būti neviešinamos siekiant apsaugoti valstybinę, profesinę ar komercinę paslaptį“. Atkreiptinas dėmesys, kad konfidencialumo galimumo priežasčių sąrašas nėra aiškiai baigtinis (vartojama sąvoka „paprastai“). Atsižvelgiant į sutarties pobūdį, jis gali kisti, būti siejamas su prielaidomis, lemiančiomis šalių interesą tokios sutarties sudarymu: analizuojant individualų reguliavimą nustatančius susitarimus buvo pastebėta, kad viena iš paskatų sudaryti sutartį gali būti tam tikras privatumo garantas (privatumo gali būti siekiama tiek dėl subjekto gero vardo apsaugos, tiek dėl siekio apsaugoti tam tikrą vertę turinčią informaciją, taip pat tokio privatumo gali siekti ir institucija, norinti laiku ištaisyti esamas spragas, proceso trūkumus ir taip neleisti jais pasinaudoti). Kadangi tokių susitarimų atveju viešumas yra itin svarbus lygiateisiškumo principo atžvilgiu, būtent informacijos mastas, būtinas siekiant tinkamai įgyvendinti šį principą, turėtų nustatyti viešumo ribas.

Kaip minėta, lygiateisiškumo principo veikimas individualų reguliavimą nustatančių susitarimų atveju yra specifinis (ribotas) ir visa apimtimi pasireiškia tik derybų lygmeniu, jo faktas nulemtas teisės aktų arba praktikos, kurie patys savaime susiduria su viešumo reikalavimais ir tokiu būdu įgyvendina Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime dėl AB „Lietuvos dujos“ 34 proc. akcijų paketo privatizavimo [31] nustatytą reikalavimą išviešinti „svarbiausias šios sutarties sąlygas“. O sutarties turinio atžvilgiu lygiateisiškumas nėra absoliutus, todėl ir viešumo principas gali būti suprantamas siauriau.

Konkrečių sąlygų atskleidimas, viena vertus, leistų asmenims prognozuoti savo veikos padarinius, kita vertus, ribotų institucijų diskreciją ir derybines pozicijas[13], galėtų sudaryti klaidingą įspūdį apie esamą reguliavimą (nes susitarimai yra individualizuoti, nelieka garantijos, kad kitas subjektas nepasieks kitokio susitarimo rezultato, kuris gali būti tiek geresnis, tiek blogesnis). Suteikti asmenims galimybę įvertinti teisinę aplinką galima skelbiant ne tik konkrečių susitarimų turinį, bet ir teikiant bendrą statistinę informaciją: sudarytų susitarimų skaičių, sritis, bendras priežastis ir kt. Tokios informacijos skelbimas gali būti numatomas teisės aktais, įtvirtinant procedūrą ir turinį, kuris leistų užtikrinti konkuruojančių principų ir vertybių balansą.

Derybų (ypač atsižvelgiant į tai, kad jų turinys yra laisvas ir grįstas šalių bendradarbiavimu) viešumo reikalavimas, kai reguliavimas yra individualaus pobūdžio, būtų netikslingas, nes, sutinkant su nuostata, kad individualus susitarimas tiesiogiai

[13] Korupcijos prevencijos klausimai nėra šio tyrimo dalis, todėl viešumo principo įtaka piktnaudžiavimui nėra analizuojama.

nereguliuoja kitų subjektų elgsenos (nesukuria teisių ar pareigų, susijusių su galimu sutarties faktu ar turiniu), atskleisti derybų proceso turinį netenka prasmės.

Bendrasis reguliavimas

Bendrąjį reguliavimą sukuriančios sutartys viešumo principo atžvilgiu susiduria su mažesne problematika: veikdamos kaip teisės normų šaltinis dideliam subjektų ratui sutartys privalo užtikrinti pakankamą viešumą, kuris leistų jomis vadovautis, o lygiateisiškumo principui užtikrinti viešumo reikalavimas turi apimti ne tik rezultatą (reguliavimą), bet ir procesą. Viešumas proceso metu būtinas, siekiant užtikrinti, kad asmenys, kurių elgesys norminamas sutartiniu reguliavimu, galėtų tinkamai atstovauti savo interesams. Bendruosius reikalavimus nustatančios sutartys dėl savo esmės patenka į Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies reguliavimo sritį: „Galioja tik paskelbti įstatymai.“ Atsižvelgiant į šią nuostatą bendrąjį reguliavimą įtvirtinančios sutartys turi būti išviešinamos dėl dviejų priežasčių: formalios (paskelbimas, išviešinimas yra būtina įsigaliojimo sąlyga) ir materialios („kad teisės subjektai žinotų, kokie įstatymai galioja, koks yra jų turinys, ir juos vykdytų“) [23; 25].

Apibendrinant galima teigti, kad skirtinga reguliavimo apimtis ir reguliavimo subjektų kiekis iš esmės lemia kardinaliai skirtingus ir skirtingomis priežastimis grindžiamus viešumo reikalavimus. Individualų reguliavimą įtvirtinančių sutarčių viešumas yra ribotas, o paties viešumo reikalavimas kyla iš svarbos visuomenei ir valstybės dalyvavimo šiame santykyje. Bendrąjį reguliavimą nustatančios sutartys susiduria su teisės aktams keliamais reikalavimais ir jų viešumo poreikis kildinamas iš bendro „įstatymai turi būti paskelbti viešai“ [29] reikalavimo.

Išvados

Asmenų lygiateisiškumo ir viešumo principų taikymo sutartiniam reguliavimui apimtis priklauso nuo to, kokiam asmenų ratui reguliavimas yra taikomas: individualų teisinį reguliavimą nustatančios sutartys susiduria su žemesniais lygiateisiškumo ir viešumo reikalavimais. Skirtingų reikalavimų taikymas kyla iš nevienodų principų įgyvendinimo viešosios teisės plotmėje sudaromose sutartyse padarinių ir būtinybės derinti principus atsisakant jų priešpriešinimo.

Lygiateisiškumo principas bendrąjį reguliavimą nustatančių sutarčių turiniui yra absoliutus, nes principo pažeidimas jose lemtų negalimas diskriminacines nuostatas. Individualų reguliavimą nustatančių sutarčių turinys lygiateisiškumo kontekste vertintinas laisviau, nes griežtas lygiateisiškumo reikalavimas paneigtų susitarimo idėją ir galimybę.

Derybų etape lygiateisiškumas turi būti absoliučiai užtikrinamas tiek individualų, tiek bendrąjį reguliavimą nustatančių sutarčių atžvilgiu. Nors šalims privalo būti sudaromos lygios galimybės pradėti derybas, pats sutarties sudarymo faktas negali būti siejamas su lygiateisiškumu ir priklauso nuo šalies derybinių galimybių ir pozicijos.

Bendrąjį reguliavimą nustatančioms sutartims keliami viešumo reikalavimai yra identiški reikalavimams, keliamiems teisės aktams, nes kyla iš objektyvaus teisės viešumo reikalavimo. Individualų reguliavimą nustatančių sutarčių viešumas turi būti derinamas su konfidencialumo reikalavimų nustatymu, taip siekiant išsaugoti objektyvią individualumo susitarime galimybę, ir būti „konstituciškai pagrįstas“.

LITERATŪRA

Norminė medžiaga

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 13-308; *Valstybės žinios*, 2000, nr. 85-2566 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
3. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. 2004 m. balandžio 13 d. Nr. IX-2112 *Valstybės žinios*, 2004, nr. 63-2243 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).
4. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, *OL* C 364, 2000 12 18, p. 1.
5. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 12 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/EBDFB6BB-2A0E-48D0-935F-43AFC0A961C7/0/LIT_CONV.pdf>.

Specialioji literatūra

6. ABRAMAVIČIUS, A. Asmenų lygiateisiškumo principo interpretavimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Jurisprudencija*, 2006, 12(90), p. 42–50.
7. COLLINS, H. Discrimination, Equality and Social Inclusion. *The Modern Law Review*, 2003, Vol. 66, No. 1, Jan., p. 16–43.
8. HEGEL, G. W. F. Teisės filosofijos apmatai. Vilnius: Mintis, 2000.
9. HOLMES, E. Anti-Discrimination Rights without Equality. *The Modern Law Review*, Vol. 68, No. 2 (Mar., 2005), p. 175–194.
10. JANKAUSKAS, K. *Teisės principų samprata ir jos tvirtinimas konstitucinėje jurisprudencijoje*: daktaro disertacija, socialiniai mokslai: teisė (01 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
11. KANT, I. *Perpetual Peace*. Filiquarian Publishing, LLC., 2007.
12. KUNCEVIČIUS, G. Sutartis kaip viešojo administravimo subjekto teisinės veiklos Lietuvoje forma: probleminiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2010, nr. 1(5), p. 151–168.
13. KUNCEVIČIUS, G. Administracinio akto ir administracinės sutarties teisinės prigimties sąsajos: teorinis aspektas. *Socialinių mokslų studijos*, 2012, 4(3) p. 1041–1061.
14. VIDRINSKAITĖ, S. Asmenų lygybės principas: lygiateisiškumas ir lygios galimybės. *Jurisprudencija*, 2004, t. 56(48), p. 106–117.
15. WALDRON, J. Hobbes and the Principe of Publicity. *Pacific Philosophical Quarterly*, 82 (2001), p. 447–474.
16. *Nematomi piliečiai*. Apie homoseksualių žmonių teises ir homofobiją Lietuvoje. Sud. Arnas Zdanavičius. Vilnius: Vytauto Didžiojo universitetas, 2007.
17. RADIN, M. J. Reconsidering The Rule of Law. *Boston University Law Review*, 1989, 69 B. U. L. Rev. 781.
18. ŽIOBIENĖ, E. Retorton Measures to Cimbat Discrimination Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, 8 January [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/mon_en.htm>.

Praktinė medžiaga

19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1993-11-17, nr. 61-1166.
20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada. *Valstybės žinios*, 1995-01-27, nr. 9-199.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996-01-31, nr. 9-228.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1996-03-06, nr. 20-537.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2001-01-17, nr. 5-143.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. spalio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002-10-31, nr. 104-4675.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003-11-01, nr. 103-4611.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003-12-31, nr. 124-5643.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006-04-04, nr. 37-1319.

28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007-06-30, nr. 72-2865.
29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. spalio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007-10-27, nr. 111-4549.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2010-02-11, nr. 18-830.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2010-03-02, nr. 25-1179.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. birželio 9 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2011-06-14, nr. 72-3478.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 4 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012-06-07, nr. 64-3246.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. birželio 25 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 2012-06-27, nr. 72-3729.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. liepos 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2012-07-05, nr. 79-4110.

PUBLICITY AND EQUALITY IN PUBLIC LAW CONTRACTS

Arnas Stonys

S u m m a r y

The paper analysis contractual relations that appear in the area of public law and their relation with legal principles of equality and publicity operating in this area. Well-developed private contract law because of its orientation to the private relations allows significant compromises in the application of these principals. Meanwhile in public law, which is more orientated in to the public interests, such open principal's application is problematic.

Practical examples and theoretical models shows that impact of the principals is severely impacted by the nature of the contractual regulation itselfin public law might be identified contracts implementing general and contracts implementing individual regulation. Balance of principals in these separate regulation types faces different level of limitation: in general, when the number of individuals that are regulated by the contract increases, the intensity of principals impact also expands.

Publicity and equality principals are limited by their interaction with other principals and, most important, with overall concept of the contract. The conclusion is that when implementing contractual regulation in public law, publicity and equality principals must be applied at their maximum as long as they do not deny essence and aims of the contractual regulation.

Įteikta 2013 m. sausio 3 d.
Priimta publikuoti 2013 m. kovo 21 d.