

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Civilinės teisės ir civilinio proceso katedra**

Alinos Bairamovaitės,  
V kurso, komercinės teisės  
studijų atšakos studentės

**Magistro darbas**

**Valstybės civilinės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą  
taikymo aspektai**

Aspects of the State Civil Liability for the Damage Made by Unlawful Acts of Legislator

Vadovas: doc. dr. Vytautas Mizaras

Recenzentas: lekt. Andrius Kabišaitis

Vilnius 2007

## TURINYS

1. Įžanga.....	3
2. Valstybės imuniteto doktrina: samprata, vystymasis ir vertinimas.....	5
2.1. Samprata.....	5
2.2. Doktrinos susiformavimas ir vystymasis.....	5
2.3. Valstybės (suvereno) imuniteto vertinimas.....	10
2.4. Tendencija atsisakyti valstybės imuniteto.....	15
3. Įstatymų leidybos ir įstatymų leidėjo samprata .....	16
3.1. Įstatymų leidyba.....	16
3.2. Įstatymų leidėjas.....	17
3.2.1. Tauta kaip įstatymų leidėjas .....	19
3.2.2. Parlamentas kaip įstatymų leidėjas.....	19
3.3. Įstatymų leidėjo galios ir jų ribos.....	20
3.3.1. Istorinės diskusijos.....	20
3.3.2. Įstatymų leidėjo kompetencija ir diskrecija.....	23
4. Tarptautinės teisės pažeidimas kaip valstybės atsakomybės pagrindas.....	24
4.1 Europos žmogaus teisių konvencijos pažeidimas.....	27
4.2. Bylos Lietuvos teismuose dėl žalos, padarytos konvencijoje įtvirtintų teisių pažeidimu įstatymu, atlyginimo.....	31
4.3. Kitos atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimą sąlygos.....	33
5. Europos Bendrijos teisės pažeidimas kaip valstybės atsakomybės pagrindas .....	34
5.1. ETT kompetencija nustatant valstybių narių atsakomybę.....	34
5.1.1. ETT kompetencijos istorinis vystymasis ir EB teisės reforma.....	35
5.1.2. ETT išvystytos doktrinos vertinimai.....	36
5.1.3. ETT kompetencijos priimti sprendimus, numatančius valstybių narių civilinę atsakomybę, pagrindimas.....	37
5.2. Valstybės narės civilinės atsakomybės pagrindimas.....	40
5.3. Atsakomybės sąlygos.....	45
5.3.1. Pakankamai rimtas EB teisės pažeidimas.....	49
5.3.2. Teisių, kurių turinys pakankamai aiškus, užtikrinimas asmenims..	53
5.3.3. Priežastinis ryšys.....	55
5.3.4. Žala.....	55
5.3.5. Kaltės reikšmė.....	55
5.4. Žalos atlyginimas nacionaliniuose teismuose.....	56

5.4.1. Nacionalinio proceso autonomijos principas.....	57
5.4.2. Efektyvumo principas.....	57
5.4.2.1. Nacionalinės teisės normos, nustatančios atlygintinos žalos ribas.....	57
5.4.2.2. Nacionalinės teisės normos, nustatančios terminus teisei ginti .....	60
5.4.2.3. Nacionalinės teisės normos, patį procesą darančios neįmanomą.....	62
5.4.3. Ekvivalentiškumo principas.....	63
5.5. Nacionalinės teisės normų ir EB teisės reikalavimų santykis.....	65
5.6. ETT sprendimų įtaka nacionalinei teisei ir įgyvendinimo galimybės.....	66
6. Lietuvos nacionalinės teisės pažeidimas kaip atsakomybės pagrindas.....	68
6.1. Konstitucijai ar konstituciniam įstatymui prieštaraujančio įstatymo neteisėtumo konstatavimas.....	68
6.2. Galimybė taikyti Lietuvos valstybei atsakomybę už aukštesnės galios nacionalinės teisės aktui prieštaraujančiu įstatymu padarytą žalą.....	70
7. Praktiniai valstybės atsakomybės taikymo aspektai.....	70
7.1. Valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą taikymo pagrindas.....	71
7.2. Atlygintinos žalos dydis.....	72
7.3. Senaties terminai.....	73
7.4. Teisingumo problema.....	74
8. Išvados.....	75
 Literatūros sąrašas.....	 77
 Santrumpa .....	 83
Summary.....	84

## 1. ĮŽANGA

**Temos aktualumas.** Pasirinkta tema yra aktuali tiek teorijai, tiek praktikai. Teoriniu požiūriu svarbu išsiaiškinti valstybės civilinės atsakomybės už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą taikymo galimybes bei ribas. Svarbu identifikuoti kliūtis, dėl kurių atsakomybės taikymas valstybei už įstatymų leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą gali būti sunkiai įgyvendinamas. Praktikai šis klausimas yra aktualus dvejopai. Pirma, Lietuvai prisiėmus įsipareigojimus pagal tarptautinę ir EB teisę užtikrinti jos jurisdikcijoje esantiems asmenims tam tikras teises bei atlyginti šių teisių pažeidimu padarytą žalą, svarbu nustatyti, kokiais atvejais ir kokiomis sąlygomis asmenims turi būti užtikrintas įstatymų leidėjo veiksmais padarytos žalos atlyginimas, siekiant nepažeisti prisiimtų įsipareigojimų. Tai aktualu tiek pačiam įstatymų leidėjui, kuris turėtų sureguliuoti valstybės atsakomybės institutą taip, kad jis atitiktų tarptautinės ir EB teisės reikalavimus, tiek teismams, kurie iki tinkamo valstybės atsakomybės instituto sureguliovimo privalo tiesiogiai taikyti aukštesnę nei įstatymai galią turinčias tarptautinių sutarčių ir EB teisės normas. Antra, galimybė reikalauti įstatymų leidėjo aktais padarytos žalos atlyginimo, atsakomybės sąlygos, procedūros bei kiti klausimai yra aktualūs asmenims, kurių teises įstatymų leidėjo aktais yra pažeistos, ir kurie siekia gauti pažeidimu padarytos žalos atlyginimą.

**Darbo tikslai.** Šio darbo tikslas yra išnagrinėti valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą taikymo galimybes Lietuvoje, šio instituto reglamentavimo atitikimą prisiimtiems tarptautiniams įsipareigojimams bei Europos Bendrijos teisės reikalavimams, bei identifikuoti pagrindines atsakomybės Lietuvos valstybei taikymo problemas.

**Darbo objektas.** Darbe aptariamas valstybės imuniteto doktrinos, kuri ilgą laiką trukdė taikyti valstybei atsakomybę, susiformavimo prielaidos ir vystymasis, pateikiami šios doktrinos šalininkų ir priešininkų argumentai, pagrindžiantys bei paneigiantys būtinybę taikyti imunitetą šiandien. Pateikiama įstatymų leidėjo ir įstatymų leidybos samprata, atsižvelgiant į Lietuvos teisinės sistemos ypatumus. Darbe nagrinėjama galimybė reikalauti iš valstybės atlyginti žalą, kai Lietuvos įstatymų leidėjas pažeidžia įsipareigojimus užtikrinti valstybės jurisdikcijoje esantiems asmenims tam tikras teises, prisiimtus pagal tarptautines sutartis. Didelis dėmesys skiriamas Europos Bendrijos teisės reikalavimui atlyginti žalą privačiam asmeniui, jeigu valstybės narės įstatymų leidėjas žalą padaro EB teisės pažeidimu; analizuojamas Lietuvos teisės suderinamumas su šiuo reikalavimu. Naginėjama galimybė privačiam asmeniui išsieškoti žalą, padarytą įstatymų

leidėjui pažeidus aukštesnės galios nacionalinės teisės normas. Pabaigoje aptariamai svarbiausi praktiniai valstybės civilinės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą taikymo aspektai.

**Tyrimo metodai.** Nagrinėjant šia temą buvo naudota keletas tyrimo metodų. Svarbiausias šiame darbe yra sisteminės analizės metodas. Jis pasireiškia dvejopai. Pirma, valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą institutas sąlyginai išskaidomas į dalis remiantis pažeidimo pobūdžiu - pagal tai, tarptautinė, Europos Bendrijos ar Lietuvos teisė buvo pažeista įstatymų leidėjo aktais, ir atsakomybės galimybė bei sąlygos nagrinėjamos remiantis atitinkamai tarptautinės, Europos Bendrijos ar Lietuvos teisės reikalavimais, siekiant išryškinti valstybės atsakomybės instituto sandarą, sąlyginai išskirtų dalių tarpusavio sąveiką bei įtaką viena kitai. Kaip pagalbinis čia naudojamas lyginamasis metodas – lyginant tarpusavyje tarptautinės, Europos Bendrijos ir Lietuvos teisės normas bei jų aiškinimą valstybės atsakomybės srityje, parodomas jų suderinamumas, arba, atvirkščiai, prieštaravimai. Sisteminės analizės metodas taip pat pasireiškia tuo, kad valstybės atsakomybė už įstatymo leidėjo veiksmus nagrinėjama ne tik kaip civilinės teisės institutas, bet susietai su tarptautine teise, EB teise bei konstitucine teise, tai yra kitų teisės šakų kontekste. Paminėtinas istorinis metodas, kurio pagalba siekiama atskleisti valstybės imuniteto doktrinos vystymosi ypatybes bei susiformavimo prielaidas. Naginėjamas laikotarpis nuo viduramžių, nes būtent su šiuo laikotarpiu daugelis istorikų sieja valstybės imuniteto doktrinos susiformavimą. Taip pat svarbus loginis metodas, kurio pagalba apibendrinamos atskirų autorių pateiktos pozicijos bei daromos išvados.

**Šaltiniai.** Tyrinėjant istorinius ir filosofinius klausimus, remtasi daugiausia užsienio šalių specialiaja literatūra – paprastai bendrosios teisės sistemos šalių, nes šių šalių teisininkai daug plačiau ir atviriau diskutuoja valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą klausimu. Nagrinėjant EŽTK pažeidimą įstatymų leidėjo veiksmais, remtasi Danutės Jočienės atlikta EŽTK taikymo problemų studija. Analizuojant EB teisės reikalavimus daugiausia remtasi Europos Teisingumo Teismo sprendimais, nes būtent juose yra išvystyta valstybės civilinės atsakomybės už EB teisės pažeidimus prieš privačiuos asmenis doktrina. Nagrinėjant Lietuvos situaciją daugiausia remtasi norminiais teisės aktais, nes teismų praktikos šiuo klausimu praktiškai nėra.

## 2. VALSTYBĖS IMUNITETO DOKTRINA: SAMPRATA, VYSTYMASIS IR VERTINIMAS

### 2.1. SAMPRATA

Valstybės imunitetas bendriausia prasme reiškia, kad prieš valstybę negali būti pareikštas ieškinys, jeigu pati valstybė neišreiškia sutikimo. Istoriskai tai susiformavo kaip imunitetas nuo deliktinės atsakomybės, kai žala padaryta valdžios veiksmais.<sup>1</sup>

Literatūroje ši doktrina vadinama įvairiai: valstybės imunitetu, suvereno<sup>2</sup> imunitetu, kalbant apie įstatymų leidybą – ir įstatymų leidėjo imunitetu. Autoriai, kalbėdami apie suvereno imunitetą, suverenu laiko skirtingus subjektus – pradžioje suverenu buvo laikomas monarchas, kuris buvo tapatinamas su valstybe, vėliau buvo pradėta kalbėti apie valstybės, kaip suvereno, imunitetą,<sup>3</sup> o kadangi valstybė nėra asmuo, ir savo funkcijas įgyvendina per institucijas, tad kai kur suverenu buvo laikoma aukščiausias galias turinti institucija, tai yra parlamentas<sup>4</sup> (parlamento tapatinimas su suverenu būdingas Anglijos teisininkams). Pastaruoju metu beveik visuose šalyse (bent formaliai) suverenu laikoma tauta.<sup>5</sup> Dėl tokių prasminių skirtumų gana sudėtinga tarpusavyje lyginti imuniteto teorijas bei daryti apibendrinimus. Vis dėlto kontinentinės Europos valstybėse ši doktrina dažniausiai įvardijama kaip valstybės imunitetas, tai yra atsakomybės netaikymas valstybei už jos institucijų veiksmais padarytą žalą. Būtent tokios sampratos bus laikomasi šiame darbe, nors dėl patogumo, ypač aptariant istorinius ir teorinius doktrinos vertinimo aspektus, bus vartojamos ir kitos sąvokos. Valstybė bus suprantama visos visuomenės politinė organizacija, tvarkanti visuomenės reikalus, kaip struktūra, per kurią tauta išreiškia savo valią - taip nepaneigiant tautos turimų suverenių galių.

### 2.2. DOKTRINOS SUSIFORMAVIMAS IR VYSTYMASIS

Literatūroje sutinkamos kelios suvereno / valstybės imuniteto kilmės teorijos. Yra nuomonių, kad ši doktrina atsirado dėl galių ir valdžią turinčių asmenų galimybės

---

<sup>1</sup> Sovereign immunity [Interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 12] Prieiga per internetą: [[http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Sovereign\\_immunity](http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Sovereign_immunity)].

<sup>2</sup> **Suverenas** – aukščiausios valdžios turėtojas valstybėje. Cituota iš: BENDORIENĖ, Aldona, et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. 4 leidimas. Vilnius: Alma littera, 2005, p. 715.

<sup>3</sup> MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995, p. 370.

<sup>4</sup> RAGAUSKAS, Petras. *Įstatymų leidyba Lietuvoje: samprata ir institucinis modelis: teisės instituto mokslo tyrimai*. Vilnius: Petro ofsetas, 2005, p. 84.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 53.

apsaugoti save pasinaudojant savo pačių valdžia.<sup>6</sup> Valdžią turintys asmenys, pasinaudodami suvereno imuniteto doktrina, išvengdavo atpildo už visas padarytas blogybes. Šia prasme, suvereno imuniteto koncepcija siekia priešistorinius laikus.<sup>7</sup>

Matthew R. Carroll nuomone, suvereno imuniteto doktrina yra perimta iš imperatorių teisės. Ši doktrina atsirado romėnų teisėje tuoj po Cezario valdymo periodo. Julijaus Cezario sukurta fikcija, kad jis yra kilęs iš dievų, lėmė suvokimą, kad imperatorius yra aukščiausias teisės ir religijos įsikūnijimas. Atstumas tarp imperatoriaus ir paprastų žmonių buvo neišmatuojamas, nes buvo nulemtas ne tik statuso, bet ir prigimties – imperatorius turėjo ryšį su Dievu. Romos imperatoriui nebuvo privalu laikytis teisės remiantis pasakymu „*princeps legis solutus est*“ – įstatymai valdovo nevaržo. Vėliau iš dieviškosios imperatorių teisės išsivystė dieviškoji karalių teisė.<sup>8</sup>

Dažniausiai literatūroje sutinkama nuomonė, kad šiandien egzistuojanti suvereno imuniteto doktrina kilo iš viduramžių laikų, iš anglų karalių teisės. Karalius buvo laikomas teisės subjektu, tačiau tuomet anglų teisę daugiausia sudarė nerašyti papročiai, o karalius buvo vienintelis pasaulietiškos jurisdikcijos ir teisingumo vykdymo šaltinis, tad niekas negalėjo jo priversti laikytis galiojančios teisės. Karaliaus veiksmai teisiškai nebuvo ribojami; tai galima buvo padaryti tik politinėmis priemonėmis.<sup>9</sup>

Dauguma autorių sutinka, kad suvereno imuniteto doktrina išsivystė iš anglų bendrojoje teisėje egzistavusios aksiomos „karalius blogo nedaro“ (angl. - *King can do no wrong*), dėl kurios Anglijos subjektai negalėjo pareikšti ieškinio prieš karalių Anglijos teismuose. Teiginys „karalius blogo nedaro“ gali turėti kelias interpretacijas, kurių dažniausiai pasitaikanti yra tvirtinimas, kad jei žala (skriauda) atsirado, vadinasi, dėl jos kaltas kažkas kitas, bet ne karalius. Tačiau ne visi autoriai su tuo sutinka. Kai kurių autorių nuomone, tam tikri Anglijos subjektai turėjo galimybę kreiptis į karalių su reikalavimu, jei šis padarė skriaudą (žalą), o teiginys, kad „karalius blogo nedaro“ reiškia, kad karalius turėjo pareigą nedaryti žalos dėl savo įsipareigojimų pavaldiniams (piliečiams).<sup>10</sup> Šis teiginys gali reikšti, kad žalos atlyginimo mechanizmas privalo egzistuoti, nes karalius nedaro skriaudos, kuri galėtų atsirasti, jei atsiradusi žala nebūtų

---

<sup>6</sup> Lectric Law Library. Sovereign Immunity [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 12] Prieiga per internetą [http://www.lectlaw.com/def2/s103.htm].

<sup>7</sup> RAIN, Lloyd. *Sovereign immunity, part one: the general condition* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 14] Prieiga per internetą: [http://naeb.org/Purchasing\_Link/Commentaries/Sep2003\_LR\_Commentary.htm].

<sup>8</sup> Matthew R. Carroll. Request for rehearing to the U. S. Supreme Court [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 26] Prieiga per internetą: [http://www.rtis.com/reg/bcs/pol/touchstone/november98/carroll.htm].

<sup>9</sup> GOLDSWORTHY, J. *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*. Oxford New York: Clarendon Press, 1999, p. 229.

<sup>10</sup> Federal sovereign immunity versus state environmental fines [interaktyvus]. P. 23. [žiūrėta 2007 02 23] Prieiga per internetą: [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\_m6007/is\_58/ai\_n16879371/pg\_2].

atlyginama.<sup>11</sup> Šios pozicijos atstovų teigimu, maksima „karalius blogo nedaro“ nereiškia, kad suverenas yra negalintis daryti blogo – toks doktrinos pateikimas yra ironiškas tikrosios reikšmės iškraipymas.<sup>12</sup> Visgi atsižvelgiant į istorinius faktus, ypač į tai, kad karalius buvo laikomas aukščiau teisės, labiau tikėtina, kad teisinga yra pirmoji interpretacija.

Anglijos monarchui taikytą imunitetą vėliau perėmė ir Anglijos parlamentas. Ši institucija išsivystė iš patariamojo / pritariamojo organo, sudaromo iš kilmingųjų (baronų). Jo dalyvavimas įstatymų leidyboje palaipsniui buvo išplėstas, įtraukiant miestų ir grafysčių atstovus. XIV amžiaus pabaigoje parlamentas tapo autoritetingiausia Anglijos institucija, neskaitant paties monarcho. Kaip karaliaus aukščiausiasis teismas, parlamentas buvo karališkosios valdžios instrumentas, tačiau tuo pačiu buvo laikoma, kad parlamentas atstovauja visą bendruomenę ir išreiškia jos valią. Pasaulietiškuose reikaluose parlamentas turėjo visaapimančią kompetenciją, jo išleisti teisės aktai galėjo būti pakeisti ar panaikinti tik kitais jo paties išleistais teisės aktais. Nors buvo laikoma, kad parlamento sukurta teisė buvo subsidiari Dievo teisės atžvilgiu, žemesnių grandžių teismai negalėjo panaikinti parlamento aktų tuo pagrindu, jog jie prieštarauja Dievo teisei.<sup>13</sup>

Iki 1640 metų Anglijos parlamentas buvo laikomas turinčiu neribotą galią. Vėliau buvo siūlymų tą galią riboti. Leveleriai siūlė idėją, kad įstatymų leidžiamoji valdžia turi būti apribota teisinėmis priemonėmis, tas ribas turi nustatyti žmonės, pasirašydami susitarimą. Taip pat buvo siūlymų riboti parlamento galią jau galiojančiais įstatymais, kurie gali būti priverstinai įvykdomi teismo keliu. Vienas žymiausių liberalų, John Locke, teigė, kad nors parlamentui žmonės pavedė ribotą įstatymų leidžiamąją valdžią, tačiau priversti parlamentą tų ribų laikytis tauta gali tik maištu, jokių teisinių priemonių tam nėra. XVIII amžiuje teisininkai bei valdžios atstovai, modifikavę J. Locke idėjas, teigė, kad žmonių teisė priešintis parlamento tironijai yra moralinė, bet ne teisinė. Teisinių parlamento galios ribų nustatymas nebuvo pageidaujamas, nes moralinės ribos buvo abstrakčios ir neaiškios, tad buvo bijomasi, kad jos gali būti interpretuojamos per plačiai, kas skatintų nepagrįstą priešinimąsi parlamentui.<sup>14</sup>

Įstatymų leidėjo suvereniteto teorija buvo labai įtakinga, tad į Ameriką emigravę britai atsikratė jos gana sunkiai. Jie sugalvojo visiškai naują valdžių sistemą, pagal kurią įstatymų leidėjų galios buvo apribotos rašytine konstitucija, kurios priverstinį vykdymą užtikrino teisminė valdžia. Tačiau šio naujo įstatymų leidėjo kontrolės metodo Anglija

---

<sup>11</sup> CHEMERINSKY, Erwin. Against Sovereign Immunity [interaktyvus]. *53 Stan. L. Rev.* 1216 (2000-2001) [žiūrėta 2007 02 26] Prieiga per internetą: [<http://eprints.law.duke.edu/archive/00000775/>].

<sup>12</sup> *Cit. op. 10.*

<sup>13</sup> *Cit. op. 9*, p. 229.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 232-233.

neperėmė, jos nepalaikė net konstitucinės reformos šalininkai. Pastarieji viltis siejo su visuotine, lygia rinkimų teise, bei dažnesniais rinkimais. Jie neigė nekintamų įstatymų galimybę tuo pagrindu, kad nei viena karta neturi teisės suvaržyti savo palikuonių, bei netikėjo, kad teisėjai galėtų apginti jų teisės. Jų tikslas buvo ne nustatyti teisinės parlamento galių ribas, o padidinti parlamento atskaitingumą žmonėms. Rezultate buvo pasiekta daugeliui britų priimtinas sprendimas: parlamento teisinis suverenitetas buvo derinamas su žmonių politiniu suverenitetu.<sup>15</sup>

Peržvelgiant Anglijos teisininkų ir politikų poziciją nuo XII amžiaus, akivaizdu, kad bendrosios teisės sistemos teisininkai niekada nesilaikė pozicijos, jog bendroji teisė yra fundamentali, ir jos parlamentas negali pakeisti. Dauguma teisininkų sutiko, kad parlamentas turi laikytis dieviškosios ar prigimtinės teisės, tačiau nei viename periode nebuvo palaikoma idėja, kad teismai, o ne parlamentas turi kompetenciją interpretuoti ir vykdyti tą dieviškąją ar prigimtine teisę. Istoriskai parlamento suverenumo teorijos šalininkai palaikė šią doktriną dėl keleto priežasčių:

1) loginės ir praktinės būtinybė turėti vienintelį ir galutinį teisės normų kūrėją valstybėje egzistavimas;

2) parlamentas buvo tuo pačiu ir aukščiausiasis teismas valstybėje, kurio sprendimai nebegalėjo būti skundžiami; jis galėjo tiek priimti naujus įstatymus, tiek interpretuoti senus;

3) jeigu parlamento galios būtų apribotos, parlamentas negalėtų imtis ypatingų priemonių, būtinų apsaugoti visuomenei kritiniais atvejais;

4) kiekviena karta turi būti pakankamai laisva keisdama įstatymus, nes pakeitimų gali reikalauti tuometinės sąlygos (taigi negalima nustatyti teisės normų, kurių parlamentas negalėtų pakeisti);

5) parlamentas atstovavo visą visuomenę, todėl visuomenė privalėjo sutikti su jo aktais, ir neturi teisės jų ginčyti;

6) parlamento sprendimai atspindėjo visų visuomenės klasių kolektyvinę išmintį, kuri, nors ir nėra visais atvejais neklaidinga, yra aukščiau už bet kokios kitos institucijos;

7) riboti parlamento galias siekiant neleisti jomis piktnaudžiauti reikštų vartoti daug pavojingesnį „vaistą“ negu pati labai neįtikėtina parlamento tironijos „liga“.<sup>16</sup>

Galime pastebėti, kad įstatymų leidėjo imuniteto doktrinos lopšyje – Anglijoje, įstatymų leidybos teisė pirmiausia priklausė karaliui, kuris turėjo absoliutų imunitetą,

---

<sup>15</sup> *Cit. op. 9, p. 233.*

<sup>16</sup> *Ibid, p. 234.*

vėliau įstatymų leidėju tapo „karalius parlamente“, ir galiausiai - parlamentas, kuris įgydamas įstatymų leidybos teises, iš karaliaus perėmė ir suvereno statusą bei imunitetą.

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Anglijoje įstatymų leidėjo institucija visuomet sutapo su aukščiausia teismine institucija, tad įstatymų leidėjas - aukščiausia instancija bylose prieš save patį. Tokia situacija galėjo stipriai įtakoti įstatymų leidėjo imuniteto susiformavimą. Istoriskai buvo pripažįstama, kad žmonių sukurta teisė (neatsižvelgiant į tai, kas yra įstatymų leidėjas) turi būti derinama su „aukštesne teise“, kuria atskiri autoriai skirtingai vadino, tačiau praktiškai vieningai buvo sutariama, kad priversti įstatymų leidėją laikytis tos „aukštesnės teisės“ jokių teisinių priemonių nėra, o galbūt jos ir nėra reikalingos – parlamento atžvilgiu yra vykdoma politinė kontrolė, pasireškianti per rinkimus.

Kontinentinės teisės valstybėse suvereno / valstybės imuniteto principas taip pat egzistavo – ši doktrina buvo itin stipri Prancūzijoje, turinčioje ilgą monarchinio valdymo istoriją. Būtent šios doktrinos įtakoje Prancūzijoje susiformavo dualistinė civilinės atsakomybės sistema. Pripažįstama, kad, sprendžiant viešosios atsakomybės bylas, turi būti vadovaujama specialiomis taisyklėmis. Prancūzijos administracinių teismų hierarchijos viršūnėje esančios Valstybės Tarybos ilgametė praktika patvirtina, kad šiandien Prancūzijos valstybė atsako už padarytą žalą, bet ne pagal tokias pačias taisykles, pagal kokias atsako privatus asmuo. Be kitų, egzistuoja kaltės, kaip vienos iš atsakomybės sąlygų, tam tikri ypatumai. Prancūzija - viena iš nedaugelio valstybių, kurioje pripažįstama galimybė išieškoti įstatymų leidėjo padarytą žalą (tiesa, ši galimybė yra ribota, tačiau praktinį jos įgyvendinimą patvirtina Prancūzijos administracinių teismų praktika). Kitose kontinentinės teisės valstybėse valstybės imuniteto doktrina taip pat egzistavo, ir šiandien vis dar pasireiškia šios doktrinos likučiai. Pavyzdžiui, Vokietijoje nėra numatyta galimybė išieškoti įstatymų leidėjo veiksmais padarytą žalą. Anglijoje taip pat nėra atlyginama parlamento aktu padaryta žala, nebent pačiame akte numatyta tokia galimybė.<sup>17</sup> Tiesa, situacija Europos Sąjungos valstybėse narėse turėtų keistis (arba jau yra keičiama) dėl paskutiniaisiais dešimtmečiais priimtų Europos Teisingumo Teismo sprendimų, kurie (ir jų įtaka) bus aptariami toliau.

JAV suvereno imuniteto doktrina draudžia bet kokius ieškinius prieš valstybę (valstybinius vienetus, taigi ir prieš valstijas). Ieškiniai gali būti reiškiami asmeniškai pareigūnams dėl neteisėtu elgesiu padarytos žalos, bet ne valstybei, valstijai ar savivaldybei. Tačiau suvereno imunitetas JAV XX a. antroje pusėje buvo apribotas (tiek

---

<sup>17</sup> *Cit. op. 3, p. 370.*

federalinės valdžios, tiek valstijų) įstatymų bei precedentų pagalba. Doktrina šiandien pasireiškia labiau ne kaip esminė kliūtis pareikšti ieškinį, o kaip procedūriniai sunkumai.<sup>18</sup>

Pastaraisiais dešimtmečiais buvo pasirašyta keletas tarptautinių dokumentų, reguliuojančių valstybės atsakomybės ir jos imuniteto klausimus tarptautiniuose santykiuose: 1972 metų Europos Tarybos konvencija dėl valstybės imuniteto, 1964 metų Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių, 1984 metų Europos Tarybos Ministrų komiteto Rekomendacija nr. (84) 15 dėl viešosios atsakomybės.<sup>19</sup> Tokių dokumentų priėmimas rodė tendenciją atsisakyti vis dar pasitaikančių valstybės imuniteto principo likučių.

### 2.3. VALSTYBĖS (SUVERENO) IMUNITETO VERTINIMAS

John Austin, apibrėždamas suvereno galią, esminiu elementu laiko jokios aukštesnės valdžios, kuriai paklustama, nebuvimą, kas lemia nebuvimą jokios teisiškai apibrėžtos institucijos, kuri galėtų išieškoti suvereno galios piktnaudžiavimu padarytą žalą.<sup>20</sup> Taigi šis autorius suvereno požymiu, o galbūt sąlyga, laiko teisinės kontrolės jo veiksmų atžvilgiu bei atsakomybės taikymo už piktnaudžiavimą savo galia galimybės nebuvimą. Aleksandras Hamiltonas išreiškė nuomonę, kad galimybės pareikšti ieškinį suverenui be jo sutikimo nebuvimas glūdi pačioje suverenumo (suvereniteto, aukščiausios valdžios) esmėje, tai yra neatskiriamas suvereno atributas.<sup>21</sup>

Kai kuri autorių nuomone, moderni suvereno imuniteto doktrina yra paremta dviem teiginiais:

1) Karalius blogo nedaro, arba karalius neklysta (anlg. - *The King Can do no Wrong*). Ši teorija atsirado tuo laiku, kai karalių valdžia buvo kildinama iš Dievo, ir buvo laikoma, kad visas teises suteikia suverenai;

2) Nelogiška turėti teisę reikšti ieškinį valstybei ar įstatymų leidėjui, nuo kurio veiksmų priklauso tos teisės egzistavimas. Šiandieniniai suvereno imuniteto teorijos šalininkai remiasi būtent šiuo teiginiu.<sup>22</sup> Manytina, kad teisės reikšti ieškinį valstybei ar įstatymų leidėjui egzistavime jokių loginių prieštaravimų nėra: teisės turėtojas visada gali savo teisę apriboti; subjektas, kurio naudai suteiktas imunitetas, turi teisę to imuniteto

<sup>18</sup> MORRISON, F. L. The Liability of Governments for Legislative Acts in the United States of America. *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 46, 1998, p. 534.

<sup>19</sup> *Cit. op.* 3, p. 386, 390.

<sup>20</sup> *Cit. op.* 9, p. 11.

<sup>21</sup> NORTHROP, R. Michael . *Sovereign Immunity: Why it's Good to be the King*[interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 12] Prieiga per internetą : [<http://www.cowlesthompson.com/briefings/articles.cfm?yy=2003>].

<sup>22</sup> *Cit. op.* 7.

atsisakyti. Pastebėtina, kad antrasis teiginys savo esme labai panašus į pirmąjį: abiem atvejais bandoma atmesti galimybę reikalauti žalos atlyginimo iš teisės normų kūrėjo ir įgyvendintojo; tik pirmasis teiginys aiškinamas dieviška teisės kūrėjo prigimtimi, o antrasis bandomas grįsti prieštaravimu logikai.

Valdžios (taip pat ir įstatymų leidėjo) imuniteto doktrina neturėtų būti suprantama tik kaip „karalius blogo nedaro“ koncepcijos perkėlimas į šias dienas, tik kaip valdžios apsauga nuo atsakomybės už padarytą žalą. Įstatymų leidėjo imuniteto doktrina padeda užtikrinti valdžių padalijimo principo veikimą, nes dėl šios doktrinos egzistavimo teismai priversti laikytis išrinktų politinių valdžios struktūrų sprendimų, kada ir pagal kokias taisykles dėl visuomenės sprendimų, priimtų per išrinktus atstovus, atsiradusi žala pavieniams privatiems asmenims turi būti kompensuojama. Tuomet, kai per įstatymų leidybą pasireiškia tam tikrų politikos priemonių pasirinkimas, priimami politiniai sprendimai, leidimas teismams vertinti pasirinktų politikos priemonių teisingumą, protingumą, keltų rimtą grėsmę valdžių padalijimo principui.<sup>23</sup>

Profesorės Vicki C. Jackson nuomone, viena vertus, konstitucionalizmas reikalauja, kad valdžios veiksmai būtų apriboti įstatymais ir suderinti su reikalavimu apsaugoti fundamentalias asmenų teises; jei pripažinsime, kad teisė suteikia teisę reikalauti žalos atlyginimo esant teisės pažeidimui, imuniteto valstybei nuo žalos atlyginimo ieškinių suteikimas sunkiai suderinamas su formaliu supratimu apie teisių teisę (angl. - *law of rights*). Antra vertus, teisėjams kyla abejonės, ar demokratinėje valstybėje įprastos teisės normos, reguliuojančios žalos atlyginimą, turi būti vienodai taikomos ir nagrinėjant privačių asmenų ieškinius viešosioms institucijoms (valstybei) dėl žalos atlyginimo, nesant aiškaus leidžiamosios valdžios leidimo.<sup>24</sup>

Profesorius Kenneth Culp Davis, griežtas valstybės imuniteto doktrinos kritikas, apibūdino šią doktriną kaip atgyveną, perimtą iš Anglijos monarchijos, istorinį atsitiktinumą, įprotį, kurio egzistavimą lemia inertiškumas, natūrali tendencija būti šalininku tuo, kas įprasta.<sup>25</sup> Jis nurodė, kad suvereno imuniteto doktrina kaip „teisminis įrankis“ (angl. - *judicial tool*) yra nereikalinga, nes teismai patys suvokia, kad reikia susilaikyti nuo kišimosi į esminę valdžios veiklą, tokią kaip užsienio reikalai, karinė

---

<sup>23</sup> SISK, Greg. *Federal Sovereign Immunity, Morality in Government, and Institutional Suitability* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 22] .Prieiga per internetą: [http://www.mirrorofjustice.com/mirrorofjustice/2005/10/federal\_sovereign.html].

<sup>24</sup> JACKSON, C. V. *Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence*. 35 *GEO. WASH. INT'L. L. REV.* 521 (2003).

<sup>25</sup> DAVIS, Kenneth Culp. *Sovereign Immunity Must Go*. 22 *ADMIN. L. REV.* 383, 383-402 (1970).

politika, ir apsiriboti klausimais, tinkamais teismui nagrinėti, ir kuriuos leidžia nagrinėti teisminės valdžios kompetencija.<sup>26</sup>

Profesorė Susan Randall tvirtina, kad suvereno imuniteto doktrina nuo šiol turėtų būti nagrinėjama ne kaip jurisdikcinė, o kaip sveiko proto padiktuota (angl. - *prudential*) doktrina, pagal kurią teismai privalo stengtis subalansuoti valdžios poreikį efektyviai valdyti ir piliečių teisę reikalauti atitaisyti valdžios institucijų padarytą pažeidimą.<sup>27</sup>

Harold J. Kent išreiškė nuomenę, kad suvereno (čia suverenu vadinamas įstatymų leidėjas, konkrečiai - parlamentas – *aut. past.*) imuniteto principas kyla ne iš įsitikinimo, kad suverenas neklysta, bet iš siekio išlaikyti tinkamą balansą tarp valdžios institucijų, ir siekio užtikrinti, kad sprendimus demokratinėje valstybėje priima dauguma.<sup>28</sup> Jo teigimu, numatant, kad pateikti ieškinį suverenui galima tik esant teisės aktuose išreikštam jo sutikimui, visuomenė patiki parlamentui, kaip piliečius atstovaujančiai institucijai, nuspręsti, kokiomis aplinkybėmis privatus skundas bus svarbesnis, nei viešas interesas. Visgi tais atvejais, kai suvereno veiksmai nėra politinių sprendimų priėmimas, argumentai suvereniteto doktrinai pagrįsti nėra stiprūs. Kada valdžios institucijos atlieka savo kasdienes funkcijas, nesusijusias su politinių sprendimų priėmimu, reikėtų tikėtis parlamento išleistų teisės aktų, pašalinančių imunitetą tokių veiksmų atžvilgiu. Imuniteto taikymo ar atsisakymo klausimo sprendimo palikimas parlamentui nereiškia, kad valdžios elgesys lieka nekontroliuojamas. Visgi egzistuoja politinė kontrolė – potencialus rinkėjų nepasitenkinimas.<sup>29</sup>

Įstatymų leidėjo imuniteto šalininkai atkreipia dėmesį, kad valstybinė valdžia atstovauja visą visuomenę, tad turi elgtis taip, kaip privatus asmuo nesieltų ar net neturėtų elgtis, tad įstatymų leidėjo atsakomybė turėtų būti ribojama. Pavieniams asmenims neturėtų būti leidžiama visais atvejais reikalauti atlyginti žalą (ištaisyti žalą darančią situaciją), ir anuliuoti visuomenės sprendimus, kuriuos ji priėmė per išrinktus savo atstovus. Svarbiausias klausimas lieka: kas turi nuspręsti, kokie apribojimai turi būti taikomi. Esminė pozicija, pagal kurią išsiskiria įstatymų leidėjo imuniteto šalininkai ir priešininkai, yra atsakymas į klausimą „kuo jūs pasitikite?“. Suvereno imuniteto doktrinos priešininkai pasitiki teismais, ir mano, kad jie gali užtikrinti tiek žalos atlyginimą (skriaudos atitaisymą), tiek susilaikyti, kai tokie veiksmai būtų neprotingi. Tuo tarpu

---

<sup>26</sup> *Cit. op. 23.*

<sup>27</sup> RANDALL. Sovereign Immunity and the Uses of History, *81 NEB. L. REV.* 1, 6-7 (2002).

<sup>28</sup> KRENT, Harold J. Reconceptualizing Sovereign Immunity, *45 VAND. L. REV.* 1529, 1529-33 (1992).

<sup>29</sup> *Cit. op. 23.*

imuniteto doktrinos šalininkai išreiškia pasitikėjimą politinėmis valdymo institucijomis ir jų sprendimu, kokiais atvejais tinkama atsisakyti imuniteto.<sup>30</sup>

Paprastai suvereno imuniteto egzistavimas doktrinoje bandomas pateisinti siekiu apsaugoti valstybės turtą, būtinumu išsaugoti valdžių padalijimo principą, užtikrinti įstatymų leidėjo veiksmų laisvę, teismų kompetencijos nebuvimu, adekvačių alternatyvių žalos atlyginimo mechanizmų egzistavimu, biurokratinių galių pažabojimu ir tradicija.

**Valstybės turto (išdo) apsauga.** JAV 17-18 amžiaus doktrinoje ir teismų praktikoje suvereno imuniteto doktrinos tikslas įvardijamas kaip visuomenės apsauga nuo išlaidų, kurias gali lemti neapdairus (neįžvalgus) valdžios elgesys.<sup>31</sup> Galimybė visais atvejais pareikšti ieškinį valstybei reiškia galimybę, kad valstybei bus taikoma atsakomybė, ir tai, kad papildomos išlaidos teks mokesčių mokėtojams. Šis argumentas grindžiamas prielaida, kad valstybės turto apsauga yra svarbesnė nei civilinės atsakomybės, jos kompensacinės ir prevencinės funkcijos realizavimas. Erwin Chemerinsky nuomone, toks prioritetų pasirinkimas yra neteisingas ir nepateisinamas. Teisingiau būtų panaikinti suvereno imunitetą ir dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų asmens patirtą žalą paskirstyti visai visuomenei.<sup>32</sup> Aiškinimu, kad neleistina visą visuomenę liečiančių problemų sprendimo našta užkrauti ant vieno jos nario pečių grindžiama Prancūzijoje egzistuojanti galimybė tam tikrais atvejais reikalauti atlyginti įstatymų leidėjo veiksmais padarytą žalą.<sup>33</sup>

**Valdžių padalijimo principo ir sprendimų priėmimo laisvės apsauga.** Kai kurių autorių nuomone, imuniteto doktrina būtina, siekiant apsaugoti įstatymų leidėją nuo teismų kišimosi į jo veiklą, ir taip išlaikyti valdžių padalijimą. Kita vertus, jei kiekvienas privatus asmuo turės galimybę reikšti ieškinį aukščiausiai valdžiai, jos veikla bus sutrikdyta.<sup>34</sup> Imunitetas leidžia netrukdomai realizuoti diskrecijos teisę ir apsaugo nuo laiko sąnaudų, kurios priešingu atveju būtų skiriamos bylinėjimuisi. Imuniteto doktrinos kritikas Erwin Chemerinsky atkreipia dėmesį, kad nėra jokių įrodymų, jog galimybė reikšti ieškinius valstybei dėl žalos atlyginimo galėtų neigiamai įtakoti efektyvią valdžios veiklą.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> *Cit. op. 23.*

<sup>31</sup> PIPKIN, Mike. *United States: Texas Supreme Court Addresses Sovereign Immunity. New Decision Impacts Public Contractors and Their Sureties.* Prieiga per internetą: [<http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=41156&lastestnews=1>]. Žiūrėta 2007 02 22.

<sup>32</sup> *Cit. op. 11.*

<sup>33</sup> *Cit. op. 3, p. 370.*

<sup>34</sup> SABLE, James Samuel. *Sovereign Immunity: A Battleground of Competing Considerations.* *12 Sw. U. L. Rev.* 457, 465 (1981)

<sup>35</sup> *Cit. op. 11.*

**Teismų kompetencijos nebuvimas.** Tose srityse, kur galioja imuniteto doktrina, teismams paprastai nei konstitucija, nei įstatymai nesuteikia kompetencijos nagrinėti bylas prieš valstybę už tam tikros institucijos veiksmais padarytą žalą. Būtent nuostatų, suteikiančių kompetenciją nebuvimu yra teisinamas imuniteto doktrinos egzistavimas. Yra nuomonių, kad atsakomybė negali būti taikoma, jeigu įstatymais tokia galimybė nėra numatyta; asmens teisė neegzistuoja, jeigu jos nesuteikia pozityvioji teisė. Tai reiškia, kad atitinkamos galios teisės aktu (paprastai išleistu parlamento, t. y. tautos atstovų) valstybės imunitetas gali būti panaikintas. Kitų autorių nuomone, teisė reikšti ieškinius valstybei išplaukia iš demokratinių valstybių konstitucijų, kurios įtvirtina teisinės valstybės, teisės viršenybės, valdžios atskaitomybės ir teisingo proceso principus.<sup>36</sup> Pastebėtina, kad teismų kompetencijos nebuvimas yra valstybės imuniteto pripažinimo pasekmė, o ne priežastis.

**Adekvaičių alternatyvų egzistavimas.** Dažnas argumentas, kad valstybės atsakomybės institutas nebūtinai dėl to, kad egzistuoja adekvačios alternatyvos. Šį argumentą paprastai pateikia bendrosios teisės sistemai priklausančių valstybių teisininkai, nes, pavyzdžiui, JAV (panašiai ir Anglijoje) yra galimybė reikšti ieškinius dėl žalos atlyginimo valstybės tarnautojams, nors nėra galimybės traukti atsakomybėn pačią instituciją ar valstybę.<sup>37</sup> Tačiau ne visuomet tokios alternatyvos yra adekvačios, ir ne visuomet asmeniui yra visiškai kompensuojama patirta žala. Pavyzdžiui, JAV kaip teisių gynimo būdas išskiriamas uždraudimas žalą keliančius veiksmus atlikti ateityje (angl. - *injunctive relief*), tačiau toks gynimo būdas nekompensuoja jau patirtų nuostolių, taigi negali būti laikomas alternatyva žalos atlyginimui taikant valstybei atsakomybę.<sup>38</sup>

**Biurokratinės valdžios pažabojimas.** Profesorius Roderick Hills jaunesnysis išreiškė nuomonę, kad įstatymų leidėjo imunitetas gali sustiprinti išrinktų valdžios atstovų pozicijas, apsaugodamas jų galią ir diskreciją nuo ne rinkimų keliu atėjusių valdžios atstovų.<sup>39</sup> Šios nuomonės priešininkai abejoja, kad išrinktų valdžios atstovų galios atsvers žalą, kuri liks neatlyginta dėl įstatymų leidėjo imuniteto doktrinos taikymo.<sup>40</sup>

**Tradicija.** Svarbus veiksnys, lemiantis suvereno imuniteto egzistavimą, yra tradicija. (Istorinis doktrinos vystymasis jau buvo aptartas). Esminis klausimas kyla, ar ši tradicija turėtų tęstis. Reikia turėti omenyje, kad tokia tradicija ne visai suderinama su kitomis, svarbesnėmis demokratinių valstybių tradicijomis: teisinės valstybės, teisingo proceso, valdžios atskaitomybės užtikrinimo. E. Chemerinsky atkreipia dėmesį į tai, kad

---

<sup>36</sup> *Cit. op. 11.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> HILLS, Roderick M. Jr. The Eleventh Amendment as Curb on Bureaucratic Power. 53 *STAN. L. REV.* 1225 (2001).

<sup>40</sup> *Cit. op. 11.*

istoriškai egzistavo tokios tradicijos kaip vergija, rasinė bei lyties diskriminacija, tačiau jos pašalintos kaip nebetinkamos šiems laikams. Lygiai taip pat ir valstybės imuniteto doktrina turėtų būti pašalinta kaip nebetinkama: doktrina nesuderinama su teisinės valstybės principu, pripažįstančiu, kad niekas, netgi valdžia, nėra aukščiau įstatymo. Imuniteto doktrina iškelia valdžią virš teisės, ir užtikrindama, kad privačiam asmeniui padariusi žalą valdžia neprivalės jos atlyginti, leidžia jai pasijusti nebaudžiama. Civilinės atsakomybės kompensacinė ir prevencinė funkcija turi galioti ir kalbant apie valdžios institucijų atsakomybę.<sup>41</sup> Poziciją, kad viduramžiška monarchinė suvereno imuniteto doktrina nesuderinama su demokratija, ir turėtų būti visiškai pašalinta, palaiko ir daugiau autorių.<sup>42</sup>

### 2.3.TENDENCIJA ATSIŠAKYTI VALSTYBĖS IMUNITETO

Unifikuojant valstybių civilinę atsakomybę už padarytą žalą, buvo priimta 1984 m. rugsėjo 18 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. (84)15 dėl viešosios atsakomybės (toliau - Rekomendacija). Rekomendacijos reikalingumas buvo grindžiamas keliais motyvais: būtinumu vienodinti valstybių – Europos Tarybos narių – įstatymus; išaugusia viešųjų institucijų veiklos apimtimi bei pripažinimu, kad tokios veiklos metu gali būti padaroma žala atskiriems visuomenės nariams; nuostata, kad viešosios institucijos veikia visos visuomenės interesais, todėl visuomenė privalo užtikrinti žalos, padarytos pavieniams asmenims, atlyginimą tais atvejais, kai yra nepateisinama, jog visos visuomenės interesais padarytą žalą patirtų tik vienas jos narys. Ministrų Komitetas patvirtino viešosios atsakomybės pagrindinius principus ir rekomendavo valstybėms jais vadovautis tiek praktikoje, tiek nacionalinių įstatymų leidybos procese, bei finansiškai užtikrinti, kad viešųjų institucijų prievolės atlyginti žalą būtų vykdomos.<sup>43</sup>

Viešųjų institucijų aktu Rekomendacija pripažįsta jų priimamus norminius aktus, taip pat individualius administracinius aktus, fizinius veiksmus ir neveikimą. Rekomendacija siūlo valstybėms numatyti atsakomybę už žalą, padarytą individualaus pobūdžio administracinėmis veikomis, bei teisės aktais, kuriuos yra priėmę vykdomosios valdžios institucijos. Rekomendacija neaptaria leidžiamosios valdžios priimtų aktų.<sup>44</sup>

Paminėtina Europos Tarybos 1972 m. gegužės 16 d. priimta Europos konvencija Dėl valstybės imuniteto. Nors Lietuvos Respublika nėra prisijungusi prie šios Konvencijos,

---

<sup>41</sup> *Cit. op. 11.*

<sup>42</sup> KIME, A. O. *Sovereign immunity ... the Tool of Tyranny* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 14] Prieiga per internetą: [<http://www.matrixbookstore.biz/sovereign.htm>].

<sup>43</sup> *Cit. op. 3*, p. 389-390.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 391.

tačiau ji yra svarbus tarptautinės teisės šaltinis, galintis būti laikomas šiuolaikiniu valstybės imuniteto supratimo etalonu<sup>45</sup>.

### 3. ĮSTATYMŲ LEIDYBOS IR ĮSTATYMŲ LEIDĖJO SAMPRATA

#### 3.1. ĮSTATYMŲ LEIDYBA

Vienas pripažintų konstitucinės teisės ir teisės teorijos autoritetų – prancūzų profesorius Leonas Duguit – išskyrė tris teises valstybės funkcijas, kurios neišvengiamai išreiškia pačią valstybės esmę, tai: 1) įstatymų leidybos, 2) administracinę (vykdomąją) ir 3) jurisdikcinę. Taigi įstatymų leidyba yra ne tik valstybės galioje esantis instrumentas, bet ir viena jos funkcijų. Įstatymų leidybos funkcija yra susijusi su kitų dviejų funkcijų įgyvendinimo bei tvarkos nustatymu, tad ji akivaizdžiai laikytina jei ne apskritai svarbiausia, tai bent jau kitas determinuojančia funkcija. Be to, tai funkcija, per kurią labai ryškiai pasireiškia valstybės suverenitetas. Jos įgyvendinimas patikimas tik aukščiausia valstybinę valdžią įgyvendinantiems subjektams, neretai tik vienam subjektui – parlamentui. Dėl šios priežasties įstatymų leidyba dažnai būdavo painiojama su pačiu suverenitetu<sup>46</sup>. Tokią nuostatą skatino idėjos, kad įstatymas gali būti išleistas tik tos institucijos, kuri išreiškia valstybės suverenitetą.<sup>47</sup>

Įstatymų leidyba gali būti apibūdinama kaip veikla, kuria siekiama suderinti dvi valias: įstatymų leidėjo valią ir įstatymų adresatų valią. Pati įstatymų leidėjo valia gali būti suvokiama nevienodai: vienu atveju ji gali būti savarankiškas įstatymų leidybos šaltinis, o kitu – *sui generis* „retransliatorius“<sup>48</sup>, kuris išreiškia visuomenės valią.

Yra daug koncepcijų, kurių šalininkai įsitikinę, kad įstatymų leidėjas yra susaistytas objektyviai egzistuojančios teisės ar dėsningumų – tarp jų pirmiausia paminėtinos prigimtinės teisės teorijos atmainos, tačiau jos ne vienintelės. Pavyzdžiui, prof. M. Riomeris teigė, kad teisė yra ne valdančiųjų kūrinys, bet socialinis padarinys; teisės normos yra socialinių grupių santykių padarinys, o įstatymų redakcija yra grynai techniškai dalykas<sup>49</sup>. Istorinės teisės mokyklos atstovų nuomone, įstatymų leidėjas teisės

<sup>45</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 1998 m. sausio 5 d. nutartis civilinėje byloje V. Stukonis v. JAV ambasada, Nr.: 3k-1/1998, kat. 1.

<sup>46</sup> **Suverenitetas** – 1. Kiekvienai tautai priklausančių aukščiausių teisių visuma; 2. Kiekvienos valstybės piliečių teisė savo nuožiūra nustatyti jos santvarką. Cituota iš: BENDORIENĖ, Aldona, et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. 4 leidimas. Vilnius: Alma littera, 2005, p. 715.

<sup>47</sup> *Cit. op. 4*, p. 25.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>49</sup> RÖMERIS, Mykolas. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. 1 d.: Valstybė*. 1 t. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fak., 1934, p. 284-291.

nekuria, o tik ją konstatuoja<sup>50</sup>. Šiuo atveju netgi nėra svarbu išsiaiškinti, ar įstatymais išreiškiama teisė egzistuoja objektyviai ir nepriklausomai nuo žmonių valios (kaip dieviškosios valios pasireiškimas arba objektyvūs socialinio gyvenimo dėsniai), ar ją spontaniškai sukuria ir socialinės atrankos būdu subrandina visuomenė, ar galbūt ji apima abu elementus. Svarbu, kad visais atvejais valstybės funkcija yra ne kurti teisę, o tik ją atrasti ir užfiksuoti. Tačiau determinacija retai laikoma absoliučia, todėl netgi prigimtinių teisės koncepcijos šalininkai iš esmės apsiriboja deklaruodami pozityviosios teisės subordinaciją prigimtinėi teisei, bet ne tai, kad visa teisė yra iš anksto determinuota ir kad to, ko nereguliuoja prigimtinė teisė, negali reguliuoti ir įstatymai. Absoliučiai priešinga pozicija taip pat nėra populiari: šiandien niekas rimtai neargumentuoja, kad valstybė tik kuria teisę. Tokia pozicija pernelyg kirstūsi su istoriniais faktais ir papročių reikšme teisės kūrimui. Praktikoje populiariausia pozicija, jog valstybė tiek pati kuria teisę, tiek vienokia ar kitokia forma egzistuojančioms normoms suteikia specifinę įstatymo formą. Teisinės galios požiūriu nėra svarbu, kad įstatymas yra veikiančių papročių fiksavimo forma, ar naujo turinio normų sukūrimas – abiem atvejais išleidžiamas įstatymas. Tiesa, šis skirtumas gali būti reikšmingas įstatymo efektyvumo ir viešosios nuomonės požiūriu. Be to, papročio formalizavimo atveju tenka tik verificuoti jo turinį, o kuriant naujas normas būtina suderinti interesus – papročio formalizavimo atveju preziumuojama, kad jie jau suderinti.<sup>51</sup>

### 3.2. ĮSTATYMŲ LEIDĖJAS

Įstatymų leidėju paprastai laikomas subjektas, kuriam suteikta galia pareikšti galutinę ir neginčijamą valią dėl įstatymo priėmimo. Ši galia lemia esminį atitinkamo subjekto vaidmenį įstatymų leidyboje.<sup>52</sup>

Įstatymų leidėju laikyti suvereną (čia jis suprantamas kaip aukščiausias galias turinti valstybės institucija, konkrečiai - parlamentas – *aut. past.*) galima remiantis formaliu Th. Hobbes paaiškinimu, jog įstatymų leidėjas yra tas, kuris leidžia įstatymus, ir tik valstybė<sup>53</sup> gali leisti įstatymus, nes mes pavaldūs tik valstybei, o kadangi valstybė nėra asmuo ir ką

<sup>50</sup> LEONAS, Petras. *Teisės filosofijos istorija*. Vilnius: Mintis, 1995, p. 349.

<sup>51</sup> *Cit. op. 4*, p.21-23.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>53</sup> Valstybė demokratinėje visuomenėje yra Tautos interesams tarnauti sukurta viešosios valdžios organizacija. Cituota iš: RAGAUSKAS, Petras. *Įstatymų leidyba Lietuvoje: samprata ir institucinis modelis: teisės instituto mokslo tyrimai*. Vilnius: Petro ofsetas, 2005, p. 88.

nors gali daryti tik per savo atstovą (t.y. suverena), todėl suverenas ir yra vienintelis įstatymų leidėjas.<sup>54</sup>

J. J. Rousseau, kalbėdamas apie tinkamą įstatymų leidėją, yra išreiškęs nuomonę, kad norint surasti geriausias tautoms tinkamas bendro gyvenimo taisykles, reikia gilaus proto, kuris matytų visas žmonių aistras ir nepatirtų nei vienos iš jų, kuris neturėtų nieko bendro su mūsų prigimtimi, bet tobulai ją pažintų; kurio laimė nepriklausytų nuo mūsų, bet kuris sutiktų rūpintis mūsų laime; tokio, kuris, ruošdamas sau šlovę tolimoje ateityje, būtų pasirengęs dirbti viename amžiuje, o darbo vaisiais naudotis kitame. Galima daryti išvadą, kad reikia dievų, kurie kurtų įstatymus žmonėms.<sup>55</sup> Akivaizdu, kad tokius reikalavimus įstatymų leidėjui kelti yra nerealu.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje<sup>56</sup> nurodyta, kad suverenitetas priklauso Tautai; aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai arba per demokratiškai išrinktus savo atstovus<sup>57</sup>. Vadinasi, Tauta gali tiek pati tiesiogiai leisti įstatymus, tiek perduoti šią teisę savo atstovams. Tauta yra suvereni, o Seimas jai atstovauja. Tiesa, Seimas Konstitucijoje nėra tiesiogiai įvardijamas kaip įstatymų leidžiamoji valdžia, tačiau Konstitucinis Teismas savo nutarimuose Seimą įvardija būtent taip.<sup>58</sup>

Yra nuomonių, kad pagal Konstituciją Lietuvoje įstatymų leidėjas yra Prezidentas. A. Vaišvilos nuomone, Seime vykstančios procedūros yra tik įstatymo parengimas; teisiniu požiūriu įstatymo pasirašymas ir jo paskelbimas gali būti vertinamas kaip svarbesnė akcija nei jo priėmimas Seime, nes Seimo priimti, bet nepaskelbti įstatymai dar nėra įstatymai, o tik jų projektai. Jo nuomone, Seimo nariai yra tarsi Prezidento patarėjai ar padėjėjai; jie nėra asmeniškai atsakingi už savo sprendimus, nes tie sprendimai nėra galutiniai, o reikalingi Prezidento aprobacijos.<sup>59</sup> Tačiau tokia nuomonė nėra vyraujanti. Be to, pagal Konstituciją Prezidentas neturi absoliučios teisės priimti sprendimą dėl įstatymo pasirašymo ar nepasirašymo: pagal Konstitucijos 71 straipsnį, Prezidentas įstatymą privalo pasirašyti ir oficialiai paskelbti, arba motyvuotai grąžinti Seimui. Jeigu per nustatytą terminą Prezidentas įstatymą negrąžina ir nepasirašo, toks įstatymas įsigalioja po to, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo Pirmininkas (ta pati taisyklė taikoma, kai Prezidentas nurodytu laiku nepasirašo referendumu priimto įstatymo). Jeigu Prezidentas įstatymą nepasirašo, o grąžina įstatymą Seimui iš naujo svarstyti ir priimti, Seimas tokį Prezidento veto gali įveikti didesne - 1/2 visų Seimo narių balsų dauguma. Tokius įstatymus

---

<sup>54</sup> *Cit. op. 4, p. 84.*

<sup>55</sup> RUSO, Ž. Ž. *Rinktiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1979, p. 170.

<sup>56</sup> Žinios, 1992, Nr. 33-1014; su vėlesniais pakeitimais ir papildymais.

<sup>57</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30), 2, 4 str.

<sup>58</sup> *Cit. op. 4, p. 81.*

<sup>59</sup> VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000. p. 556.

Prezidentas jau privalo pasirašyti ir paskelbti.<sup>60</sup> Akivaizdu, kad Prezidentui suteikta teisė gražinti Seimui įstatymus tam, kad jis galėtų išreikšti savo nuomonę ir pasiūlyti įstatymo projekto pakeitimus, tačiau jam nesuteikta absoliutaus veto teisė – tad galutinį sprendimą dėl įstatymo priėmimo vis tik priima Seimas (arba referendumo atveju - Tauta), o ne Prezidentas.

### 3.2.1. TAUTA KAIP ĮSTATYMŲ LEIDĖJAS

Konstitucijos 69 str. 4 d. numatyta, kad Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimamos ir referendumu. Dabartiniiais laikais procedūriniai apribojimai suverenios Tautos sprendimų įgyvendinimui praktiškai netaikomi. Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse šalyse, netgi Respublikos Prezidentas neturi teisės vetuoti referendumu priimto įstatymo. Tokia padėtis gali būti grindžiama keliais argumentais: ideologiniu – jokia valdžios institucija neturi teisės prieštarauti sutinkamai su Konstitucija reiškiamai suverenios Tautos valiai; procedūriniu – vetavus tautos priimtą įstatymą, tektų kartoti brangias bei sudėtingas referendumo procedūras; ir pragmatiniu – Tauta realiai sprendžia tik tuos klausimus, kuriuos jai pateikia Seimas, o ir Tautos priimtą įstatymą, jei reikia, galima pakeisti kaip ir bet kurį kitą. Bene didžiausias referendumu patvirtintų įstatymų privalumas – maksimalus jų legitimumas. Lietuvoje Tauta kaip įstatymų leidėjas praktiškai nefunkcionuoja. Po 1992 metų Konstitucijos įsigaliojimo Tauta referendumu nėra priėmusi nei vieno įstatymo.<sup>61</sup>

### 3.2.2. PARLAMENTAS KAIP ĮSTATYMŲ LEIDĖJAS

Pagrindinis teisėkūros subjektas atstovaujamosios demokratijos sąlygomis yra Parlamentas. Parlamentas yra laikomas tautos, kuriai priklauso suverenitetas, atstovaujama institucija. Tauta pasilieka sau įstatymų leidybos teisę tik išimtiniais atvejais: referendumai rengiami tik itin svarbiais visai valstybei klausimais.

A. Dicey teigimu, esminis atstovaujamosios valdžios bruožas yra siekis suderinti valstybinės valdžios ir piliečių norus. Parlamento atstovaujamos visuomenės dalies norai vargiai gali bendriausia prasme prieštarauti tautos, ar bent jau rinkėjų norams; paprastai parlamento dauguma nusprendžia, ko nori tautos dauguma. Vienintelė tikra priemonė išvengti valstybinės valdžios norų neatitikimo piliečių norams yra atstovaujamoji

---

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30), 72 str.

<sup>61</sup> *Cit. op. 4*, p. 92, 95, 101.

valdžia.<sup>62</sup> XX a. imta manyti, kad parlamentinė įstatymų leidyba nepajėgi išreikšti bendrąją valią ir jos reiškinas pripažintas doktrininis mitu<sup>63</sup>. Nepaisant to, parlamento kaip tautos atstovybės – aukščiausios įstatymų leidimo institucijos funkcionavimas laikomas demokratinio politinio režimo bruožu, o demokratija – universalus siekis, būdingas visoms, tam tikrą išsivystymo lygį pasiekusioms tautoms<sup>64</sup>.

Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, įstatymų leidimo funkcija priskirta tautos atstovaujamajai institucijai. LR Konstitucijos 2 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad suverenitetas priklauso Tautai. Atkreiptinas dėmesys, jog Konstitucijoje nėra nuostatos dėl suverenių galių perleidimo Tautos atstovams (per juos tos suverenios galios yra tik įgyvendinamos) – vadinasi, Tautos atstovų, tai yra Seimo, aukščiausios valdžios turėtoju laikyti negalime. Tauta, išsirinkdama savo atstovus ir suteikdama jiems įgaliojimus įgyvendinti suverenitetą, gali nustatyti tam tikrus reikalavimus bei apribojimus. Šie apribojimai ir reikalavimai gali būti tiek procedūriniai, tiek taikomi atstovų išleidžiamų teisės aktų galiai, formai bei turiniui. Manytina, kad Lietuvoje Tauta tokius reikalavimus bei apribojimus nustatė referendumu priimtoje Konstitucijoje.

### 3.3. ĮSTATYMŲ LEIDĖJO GALIOS IR JŲ RIBOS

#### 3.3.1. ISTORINĖS DISKUSIJOS

Anglija, įstatymų leidėjo imuniteto doktrinos lopšys, pasižymėjo tuo, kad parlamentas istoriškai čia buvo laikomas turinčiu aukščiausią ir neribotą galią, tačiau net ir čia pasigirdavo nuomonių, kad parlamento galiai ribos gali būti nubrėžtos. A. Dicey, rašydamas apie Anglijos parlamentą, išreiškė nuomonę, jog parlamento suverenitetas yra abejonių nekeltantis teisinis faktas. Kita vertus, jeigu parlamento suvereniteto doktrina reiškia neribotos valdžios suteikimą parlamentui, ši dogma yra teisinė fikcija. Suvereno ir parlamento sąvokos sutampa tik tuo atveju, jei turime omenyje grynai teisinę traktuotę, tačiau valstybėje politiškai suvereni ar aukščiausia yra ta institucija, kurios valiai paklūsta tos valstybės piliečiai. A. Dicey konstatuoja, kad suverenios valdžios apribojimai yra realiai priklausomi nuo valdomųjų, tai yra suverenios valdžios išorinė riba slypi

<sup>62</sup> DICEY V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 50-52, 57-58.

<sup>63</sup> BECAN J. C., COUDERC M. *La loi*. Paris, 1994, p. 77. Cituota iš: RAGAUSKAS, Petras. *Įstatymų leidyba Lietuvoje: samprata ir institucinis modelis: teisės instituto mokslo tyrimai*. Vilnius: Petro ofsetas, 2005, p. 102.

<sup>64</sup> BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, 2 leidimas, p. 558-559.

galimybėje ar realybėje, kad jo valdiniai nepaklus ar priešinsis jo įstatymams.<sup>65</sup> Nors A. Dicey, kaip ir kiti jo laikų teisininkai, galimybę priešintis įstatymams suprato tik kaip politinę galimybę, įgyvendinamą tik maištu ar valdžios nuvertimu, tačiau pozicija, kad būtent tauta turi teisę nuspręsti, ar parlamento leidžiami įstatymai yra tinkami, iš esmės atitinka šių laikų suvokimą, kad parlamento galių ribas nustato tauta, kuriai parlamentas atstovauja, ir kurios valią vykdo.

A. Dicey parlamento suverenitetą apibrėžia dviem kriterijais: teigiamu ir neigiamu. Teigiamas kriterijus: parlamentas turi teisę priimti ar panaikinti bet kokią įstatymą; neigiamas kriterijus: jokia institucija ar asmuo neturi teisės anuliuoti ar priimti aukštesnės galios aktą, nei parlamento išleistas įstatymas. Iš esmės teigiamas ir neigiamas kriterijus yra dvi skirtingos to paties principo formuluotės. Tačiau parlamento teisė išleisti bet kokią įstatymą reiškia labiau moralinę nei teisinę teisę.<sup>66</sup> Šiandien demokratinėse valstybėse pripažįstama, kad parlamento galia nėra neribota, ir jis negali išleisti bet kokio įstatymo: parlamento leidžiami įstatymai turi neprieštarauti aukštesnės galios teisės aktams (paprastai konstitucijai), bei nepažeisti demokratiškos valstybių pripažįstamų prigimtinių žmogaus teisių. Kalbant apie antrą A. Dicey pateiktą parlamento neribotą galią patvirtinantį kriterijų, galima pastebėti, kad šiandien jau egzistuoja institucijos, galinčios panaikinti parlamento priimtus teisės aktus, paprastai tuo pagrindu, kad jie prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams (Lietuvoje tokią funkciją atlieka Konstitucinis Teismas).

A.D. Smith, kalbėdamas apie Anglijos parlamentą, pastebėjo, kad parlamento pretenzija į suverenumą iš pradžių reiškė tik tai, kad jis virš savęs nepripažįsta jokios aukštesnės valios, tik pamažu ji buvo perinterpretuota taip, kad jis gali daryti, ką nori. Būtent pritarimas sukuria valdžios galią ir taip ta sukurtoji galia siekia tiek, kiek jai leidžia žmonių pritarimas.<sup>67</sup>

Hobbes teorija nurodo, kad kiekvienoje teisinėje sistemoje įstatymai turi galią dėl to, kad jie yra aiškūs ar numanomi suvereno įsakymai; čia suverenas suprantamas kaip asmuo ar grupė asmenų, kuriems likę gyventojai paklūsta, o šis asmuo ar jų grupė nepaklūsta jokios kitos valdžios įsakymams. Suverenas ir jo įsakymai yra virš įstatymų, ir nepasiduodantys jokiems apribojimams. Kritikuojant šią poziciją galima pasakyti, daugumoje teisinių sistemų konstitucinės teisės normos riboja visų valstybės institucijų galias.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> DICEY V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 50-52, 55, 58.

<sup>66</sup> *Cit. op.* 9, p. 9-10.

<sup>67</sup> SMITH, A. D. *Nacionalizmas XX amžiuje*. Vilnius: Pradai, 1994, p. 20.

<sup>68</sup> *Cit. op.* 9, p. 13.

J. E. Lane iškelia klausimą: jei parlamentas turi suverenitetą, tai kaip jį gali saistyti teisės viešpatavimas. Jeigu teisės viešpatavimas yra valstybės pagrindas, tai kaip parlamentas gali turėti teisiškai niekaip nesaistomą valdžią. Nors jis pripažįsta, kad valstybės suvereniteto ir teisės viešpatavimo suderinti negalima, tačiau teigia, kad reikia kaip nors sutaikyti abu valstybės aspektus, nes valstybės valdžiai reikalingas teisinis pagrindas, o bet kokiam teisiniam pagrindui įgyvendinti reikalinga valstybės valdžia.<sup>69</sup>

Parlamento suvereniteto doktrina, pagal kurią aukščiausios teisės priklauso parlamentui, laikyta visiškai suderinama su „aukštesnės teisės“ (angl. – „*higher law*“), kurios kontekste yra vertinamos įstatymų leidėjo sukurtos teisės normos, egzistavimu (ar tikėjimu, kad ji egzistuoja) – tol, kol ši „aukštesnė teisė“ negali būti priverstinai įgyvendinama teismuose, ir jai jokia institucija nėra suteikusi teisinės formos. Netgi Thomas Hobbes, pateikęs radikaliausias suvereno imuniteto teorijas XVIII amžiuje, pripažino, kad suverenas privalo laikytis prigimties teisės (angl. – *law of nature*). Hobbes teigimu, kiekvienas suverenas yra įpareigotas laikytis prigimties teisės, kad pasiektų žmonių saugumą; suverenas, lygiai kaip ir bet kuris kitas asmuo, privalo laikytis teisingumo principo, kuris kyla iš prigimties teisės. Tačiau suverenas, jo manymu, yra atskaitingas tik Dievui, kuris tą prigimties teisę sukūrė, ir niekam kitam. Modernios suvereniteto doktrinos atstovai Blackstone ir Austin taip pat pripažino aukštesnės teisės, pagal kurią turi būti vertinami žmonių sukurti įstatymai, egzistavimą: Blackstone ją vadino prigimtine, o Austin – dieviškąja teise.<sup>70</sup>

Apibūdindamas valdžios suverenumą, M. Riomeris pabrėžia vidinio suvereniteto socialinį pobūdį, nes „valdžia nėra visai laisva, bet subordinuota socialinių jėgų santykiavimo padariniams valstybinėje teritorijoje, <...> o valdantieji patys yra kilę iš visuomenės, tam tikrų šios visuomenės jėgų palaikomi ir remiami“. M. Riomerio nuomone, valdžios suverenumas nesudaro valdančiųjų suverenumo; valdžios suverenumas – ne asmeniškai valdančiųjų, o socialinis visos funkcinės grupės fenomenas.<sup>71</sup>

Šiandien vis dar egzistuojančius valstybės imuniteto doktrinos likučius, ypač leidžiamosios valdžios veiksmų atžvilgiu, paaiškina šios doktrinos vystimasis. Istoriskai įstatymų leidėju buvo monarchas, vėliau įstatymų leidybą palaipsniui perėmė parlamentas. Monarchas, kaip įstatymų leidėjas, buvo laikomas suverenu – aukščiausią galią valstybėje turinčia institucija, taip pat jis buvo laikomas neliečiamu. Įstatymų leidėjo, kaip imunitetu besinaudojančio suvereno suvokimas išliko net tada, kai įstatymų leidyba tapo parlamento

<sup>69</sup> LANE J. E. *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas, 2003, p. 64

<sup>70</sup> *Cit. op.* 9, p. 18.

<sup>71</sup> RÖMERIS, M. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Antra dalis. Konstitucinės institucijos. T. I. Suverenitetas*. Vilnius: Pradai, 1995, p. 245.

funkcija, tačiau tuomet jau teisės teoretikai pradėjo kelti klausimą, ar iš tiesų įstatymų leidėjo – jau parlamento - galia yra neribota. Tai galėjo lemti įstatymų leidėjo prigimties pasikeitimas – monarcho valdžia buvo kilusi iš Dievo, tad jis buvo atskaitingas tik Dievui; tuo tarpu parlamentui galias suteikė tauta, tad logiškai kilo idėja, kad parlamentas turi būti atskaitingas tautai. Daugiausia klausimų kėlė galima parlamento atskaitomybės tautai forma – didžioji dauguma pritarė, kad parlamento atsakomybė prieš tautą yra grynai politinė ar moralinė, bet ne teisinė. Taigi nors buvo kalbama apie galimybę riboti iš pradžių pripažinto suverenu parlamento galias, tačiau teisinių priemonių užtikrinti šių ribų laikymąsi egzistavimas nebuvo pripažįstamas.

### 3.3.2. ĮSTATYMŲ LEIDĖJO KOMPETENCIJA IR DISKRECIJA

Šiandieninis įstatymų leidėjas pats yra sukurtas įstatymais (plačiaja prasme). Įstatymais nustatytos taisyklės, kaip parlamentas turi būti suformuojamas, numatyta, kokių reikalavimų privalomai turi laikytis, leisdamas įstatymus, paprastai sukuriamos institucijos, atliekančios parlamento aktų teisėtumo kontrolę, ir panašiai.

Įstatymų kūrimo kompetencijos ribos atskirose valstybėse nėra vienodai realizuotos. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje parlamentas turi įgaliojimus priimti sprendimus ir numatyti elgesio taisykles visose valstybės gyvenimo srityse. Tuo tarpu Prancūzijos Konstitucija griežtai riboja parlamento veiklos sritis, numatydamą konkretų sąrašą visuomeninių santykių, kuriuos galima reguliuoti įstatymais. Lietuvos Respublikos Konstitucija suteikia Seimui įgaliojimus priimti įstatymus, reguliuojančius bet kurią visuomeninių santykių sritį.<sup>72</sup>

Įstatymų leidėjo kompetencija suprantama kaip teisė spręsti, įstatymu reguliuoti tam tikrą klausimą, o diskrecija - teisė jo kompetencijai priskirtą klausimą spręsti bet kuriuo norimu būdu.<sup>73</sup> Kaip minėta, jau istoriškai buvo laikomasi nuomonės, kad parlamentas negali leisti įstatymų, kurie prieštarautų „aukštesnei teisei“. Šiandien pripažįstama, kad ta „aukštesnė teisė“ yra prigimtinė teisė, kurios asmenims suteiktų teisių niekas negali atimti. Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, šio principo yra laikomasi: Konstitucijoje yra įtvirtinta nuostata, jog žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės<sup>74</sup>. Netgi referendumu Lietuvoje negali būti priimami įstatymai, kuriais pažeidžiamos prigimtinės žmogaus teisės<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> *Cit. op. 64*, p. 717-718.

<sup>73</sup> *Cit. op. 4*, p. 52.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30), 18 str.

<sup>75</sup> *Cit. op. 4*, p. 93.

Daugelis valstybių, bent jau demokratinių, yra prisijungusios prie įvairių tarptautinių dokumentų, deklaruojančių žmogaus teises ir laisves, ir įsipareigojusios jų teritorijoje esantiems asmenims šias teises užtikrinti. Siekiant nepažeisti šių tarptautinių dokumentų, būtina užtikrinti, kad įstatymų leidėjas nepriims su tarptautiniais dokumentais nesuderinamų įstatymų. Vadinasi, įstatymų leidėjo diskrecija, o kartais galbūt ir kompetencija yra apribota tarptautiniais dokumentais priimtais įsipareigojimais.

Teisinės valstybės principas, kurį siekia atitikti visos demokratinės valstybės, suponuoja tai, kad turi būti užtikrintos žmogaus teisės ir laisvės, kad visos valstybės valdžią įgyvendinančios bei kitos valstybės institucijos turi veikti remdamosios teise ir paklusdamos teisei, kad Konstitucija turi aukščiausią juridinę galią, ir įstatymai turi atitikti Konstituciją. Teisinės valstybės principas dar įvardijamas kaip teisės viešpatavimo principas; tai beveik sinonimiškos sąvokos.<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne viename savo nutarimų konstatavo, jog Seimas, turėdamas konstitucinius įgaliojimus leisti įstatymus, šioje srityje turi diskreciją; tačiau net ir turėdamas šią diskreciją, įstatymų leidėjas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos reikalavimų, taip pat Konstitucijoje įtvirtintų teisingumo ir teisinės valstybės principų<sup>77</sup>. Teisinės valstybės principas, be kita ko, reiškia, kad parlamentas yra apribotas savo paties priimtų įstatymų – vadinasi, ir jis vykdo įstatymus<sup>78</sup>.

#### 4. TARPTAUTINĖS TEISĖS PAŽEIDIMAS KAIP VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS PAGRINDAS

Klasikinė tarptautinė teisė, apimdama praktiškai tik santykius tarp valstybių, individo tiesiogiai nepalietė. Tačiau nuo XX amžiaus vidurio ypač didelis dėmesys pradėtas skirti žmogaus ir piliečio teisėms, ir jų užtikrinimo pradėta siekti tarptautiniu mastu. Šiuolaikinėje tarptautinėje teisėje individo padėtis yra iš esmės pasikeitusi - dabar tarptautinė teisė jau tiesiogiai įtvirtina tam tikras individo teises bei laisves.<sup>79</sup>

Tarptautinės sutarties nuostatos paprastai nėra tiesiogiai taikomos valstybių vidaus teismuose; tačiau tai priklauso nuo pačios sutarties pobūdžio. Kita vertus, valstybė privalo sutartis vykdyti<sup>80</sup>, ir negali vadovautis savo vidaus teise, kad pateisintų priimtų tarptautinių įsipareigojimų nevykdymą. Taigi pareiga modifikuoti vidaus teisę, kad ji

---

<sup>76</sup> *Cit. op. 64*, p. 242.

<sup>77</sup> PRANEVIČIENĖ, B., URMONAS, A. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, t. 32 (24), p. 54-64.

<sup>78</sup> *Cit. op. 4*, p. 83.

<sup>79</sup> VADAPALAS, Vilenas. *Tarptautinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 232.

<sup>80</sup> Remiantis *pacta sunt servanda* principu, įtvirtintu 1969 m. Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 26 straipsnyje.

neprieštarautų valstybės prišimtiems tarptautiniams šsipareigojimams, vis dėlto egzistuoja, tačiau tarptautinė teisė nenurodo valstybėms metodų ir būdų, kuriais šis tikslas turėtų būti pasiektas<sup>81</sup>.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtinta asmens, kurio teisės pažeistos, teisė kreiptis į teismą. Šią normą detalizuoja Lietuvos Respublikos Teismų įstatymo<sup>82</sup> 4 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog Lietuvos Respublikos piliečiai turi teisę į teisminę gynybą nuo kėsinosi į Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir įstatymuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse įtvirtintas jų teises ir laisves; užsieniečiai bei asmenys be pilietybės turi tokias pačias teises į teisminę gynybą kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai, jeigu kitaip nenustato įstatymai ir Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys. Taigi Lietuvos jurisdikcijoje esantiems asmenims užtikrinama teisė kreiptis į teismą ir tuo atveju, kai yra pažeistos ne tik nacionalinėje teisėje, bet ir tarptautinėse sutartyse numatytos jų teisės.

Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymo<sup>83</sup> 11 straipsnis skelbia, kad įsigaliojusias Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis Lietuvos Respublikoje privaloma vykdyti. Jei įsigaliojusi ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis nustato kitokias normas negu Lietuvos Respublikos įstatymai, kiti teisės aktai, galiojantys šios sutarties sudarymo metu, arba įsigalioję po šios sutarties įsigaliojimo, taikomos Lietuvos Respublikos tarptautinės sutarties nuostatos. Galima daryti išvadą, kad įsigaliojusi ratifikuota tarptautinė sutartis turi aukštesnę teisinę galią negu įstatymas, tačiau žemesnę negu Konstituciją (tarptautinių sutarčių viršenybė prieš Konstituciją tiesiogiai nenustatyta, o sąvoką “kiti teisės aktai“ reikėtų suprasti kaip žemesnės negu įstatymai galios aktus).

Kai kurios tarptautinės sutartys (pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (iš dalies pakeista protokolu nr. 11)<sup>84</sup>, Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas<sup>85</sup>) ne tik numato užtikrintinų teisių katalogą, bet ir šių teisių užtikrinimo kontrolės viršnacionalinį mechanizmą: sutartyse numatoma įsteigti institucijas, kurios kontroliuos valstybės šsipareigojimų pagal šią sutartį vykdymą. Tokių institucijų egzistavimas, ypač jei jų priimti sprendimai valstybėms narėms yra privalomi, sudaro galimybę įvertinti valstybės veiksmus, ir konstatuoti jų neteisėtumą. Toks konstatavimas gali būti pagrindu nacionaliniams teismams taikyti valstybei atsakomybę, jei tokiu neteisėtu veiksmu asmeniui (ar asmenų grupei) buvo padaryta žala. Nesant pagal

---

<sup>81</sup> JOČIENĖ, Danutė. *Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Vilnius: Eugrimas, 2000, p. 30-31.

<sup>82</sup> Žinios, 1994, Nr. 46-851.

<sup>83</sup> Žinios, 1999, Nr. 60-1948.

<sup>84</sup> Žinios, 2000-11-10, Nr. 96-3016; Žinios, 2001-02-23, Nr. 17.

<sup>85</sup> Žinios, 2002-08-02, Nr. 77-3288.

tarptautinę sutartį sukurtos institucijos, kuri galėtų konstatuoti valstybės narės padarytą pažeidimą, Lietuvoje nėra galimybės konstatuoti įstatymo prieštaravimą tarptautinei sutarčiai, ir tuo pačiu įrodyti įstatymo leidėjo neteisėtus veiksmus kaip valstybės atsakomybės pagrindą. Taip yra todėl, kad Lietuvoje nėra institucijos, kurios kompetencijai būtų priskirta tikrinti įstatymų atitikimą ratifikuotoms tarptautinėms sutartims – vienintelė institucija, tikrinanti įstatymų atitikimą aukštesnės galios teisės aktams yra Konstitucinis Teismas, tačiau jis tikrina tik įstatymų atitikimą Konstitucijai.

Institucija, kontroliuojanti tarptautinės sutarties nuostatų įgyvendinimą yra įsteigta ir pagal 1966 metų Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktą (toliau - Paktas) Pakto nuostatos yra imperatyvios ir įpareigoja valstybes dalyves jas įgyvendinti nedelsiant po prisijungimo prie Pakto ar jo ratifikavimo.<sup>86</sup> Paktas Lietuvos Respublikos atžvilgiu įsigaliojo 1992 metų vasario 22 d.

Pakto 2 straipsnio 1 dalis nustato, kad valstybės – Pakto dalyvės įsipareigoja gerbti ir garantuoti visiems, esantiems jų teritorijoje ir priklausantiems jų jurisdikcijai asmenims teises, pripažįstamas Pakte<sup>87</sup>. Pilietinių ir politinių teisių paktas nustato valstybėms tiesioginį įsipareigojimą užtikrinti jame pripažįstamų teisių įgyvendinimą. Įsipareigojimas gerbti reikalauja, kad pati valstybė bus atsakinga už bet kokius veiksmus ar neveikimą, kuriuos įvykdys pareigūnai ir kiti asmenys, už kuriuos valstybė atsako pagal tarptautinę teisę. Įsipareigojimas garantuoti apima pareigą užkirsti kelią tokiems privačių asmenų pasikėsinimams į teises, bet šiuo atveju valstybė atsakys tik jei, jos organams žinant apie tokius pasikėsinimus ir galint užkirsti jiems kelią, valstybė nesiima reikiamų priemonių arba nebaudžia kaltų asmenų. Valstybė turi priimti įstatymus, ir kitus teisės aktus, reikalingus jos įsipareigojimą gerbti ir užtikrinti pripažįstamas teises. Valstybė taip pat turi užtikrinti tokias teisių atstatymo priemones, kaip teisminiai ar administraciniai uždraudimai kėsinti į pripažįstamas teises<sup>88</sup>.

Pagal Pakto 28 straipsnį yra įsteigtas Žmogaus teisių komitetas (toliau - Komitetas) kontroliuoti Pakto nuostatų įgyvendinimą. Tais pačiais 1966 metais kaip atskiras dokumentas buvo sudarytas Pakto Fakultatyvusis protokolas (toliau - Protokolas), kuris numatė Žmogaus teisių komiteto kompetenciją svarstyti individualias peticijas dėl teisių, įtvirtintų pakte, pažeidimo. Kiekviena valstybė pakto dalyvė, tapusi ir fakultatyvinio protokolo dalyve (tarp jų ir Lietuva), pripažino Komiteto kompetenciją priimti ir svarstyti priklausančių jos jurisdikcijai privačių asmenų pranešimus, kuriuose šie asmenys teigia,

---

<sup>86</sup> PETRAUSKAS, Z., et. al. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 337.

<sup>87</sup> VADAPALAS, Vilenas. *Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija*. Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 196.

<sup>88</sup> *Cit. op.* 79, p. 239.

kad jie yra nors Pakte įtvirtintų teisių pažeidimo, padaryto šios valstybės, aukos. Komitetas po pranešimo apsvaistymo pateikia savo išvadas abiem ginčo šalims. šios išvados nėra privalomos, tačiau valstybės stengiasi į jas atsižvelgti, nes kitaip rizikuotų savo tarptautiniu įvaizdžiu. Todėl valstybės kartais net keičia savo nacionalinės teisės aktus pagal komiteto rekomendacijas, padarytas nagrinėjant individualias peticijas<sup>89</sup>.

Faktas, kad Komisijos sprendimai nėra privalomo pobūdžio, nereiškia, kad Pakto valstybė neprivalo laikytis. Pažeisdama Pakte įtvirtintas asmenų teises, valstybė pažeis savo tarptautinius įsipareigojimus. Kita vertus, nors Lietuva įsipareigojo užtikrinti Pakte įtvirtintų teisių įgyvendinimą, klausimas, ar šio tarptautinio įsipareigojimo pažeidimas leis privačiam asmeniui gauti dėl tokio pažeidimo (tuo pačiu ir jo teisių pažeidimu) jam padarytą žalą, lieka atviras. Manytina, kad žvelgiant per nacionalinės teisės prizmę, ir atsižvelgiant į Komiteto išvadų neprivalomą pobūdį, šiandien toks žalos atlyginimas nebūtų įmanomas.

Atsižvelgiant į tai, kad nesant viršnacionalinio tarptautinės sutarties pažeidimo konstatavimo mechanizmo, kuris pateiktų valstybei privalomą sprendimą, neįmanoma Lietuvos teismuose taikyti Lietuvos valstybei atsakomybės už įstatymo leidejo tarptautinę sutartį pažeidžiančiais veiksmais padarytą žalą, toliau bus aptariamas tik Europos žmogaus teisių konvencija, šiandien vienintelė turinti tokį mechanizmą.

#### 4.1 EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ KONVENCIJOS PAŽEIDIMAS

Europos Tarybos 1950 metais priimta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – Konvencija, arba EŽTK) yra svarbus žmogaus teises reglamentuojantis dokumentas, savo efektyviu apsaugos mechanizmu išsiskiriantis iš kitų tokio pobūdžio tarptautinių dokumentų. Konvenciją Lietuva ratifikavo 1995 metų balandžio 27 dieną, ji įsigaliojo tą pačią metų birželio 20 d<sup>90</sup>. Tą pačią dieną įsigaliojo ir fizinių asmenų individualių peticijų teisė prieš Lietuvą; vėliau ji buvo išplėsta asmenų grupių ir nevyriausybinių organizacijų atžvilgiu<sup>91</sup>. Asmuo, kuris mano, kad jo teisės, numatytos Konvencijoje, yra pažeistos, ir išnaudojęs visas teisinės gynybos priemones savo valstybėje, gali kreiptis į Europos Žmogaus Teisių Teismą, kad būtų apgintos jo teisės. Konvencijos 46 straipsnyje numatyta, kad susitariančios šalys įsipareigoja vykdyti galutinį Teismo sprendimą kiekvienoje byloje, kurios šalys jos yra.

<sup>89</sup> PETRAUSKAS, Z., et. al. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 337-340.

<sup>90</sup> *Cit. op. 64*, p. 358.

<sup>91</sup> JOČIENĖ, D. Lietuvos Respublikos pralaimėtos bylos Europos žmogaus teisių teisme: teisinės pamokos ir ateities perspektyvos. *Mokslo darbai TEISĖ*. 2000, nr. 34.

Konvencijos, kaip ir kitų tarptautinių sutarčių tikslas – užtikrinti jos poveikį vidaus teisėje, o šio poveikio pagrindinis tikslas – apginti individą nuo bet kokio valstybės neteisėto kišimosi į teisių ir laisvių apsaugos sferą. Tačiau, įgyvendinant Konvencijoje numatytas teises ir laisves, susikerta dvi jėgos – valstybės suvereniteto ir individo peticijos teisės idėjos. Konvencijos tikslas – plėtoti ir ginti asmens teises, o kita vertus – sumažinti valstybės prerogatyvas žmogaus teisių apsaugos srityje.<sup>92</sup>

Konvencija neapibrėžia jos nuostatų vidaus teisėje taikymo. EŽTK yra tarptautinė sutartis, sukurianti santykius tik tarp ją ratifikavusių valstybių. Konvencija nesufurmavo griežto valstybių išipareigojimo įtraukti ją į vidaus teisę. Kita vertus, valstybės taip pat nėra įpareigosotos būtinai užtikrinti tiesioginį Konvencijos nuostatų taikymą vidaus teisėje. Tačiau Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT, arba Teismas) nuomone, būtent Konvencijos įtraukimas į vidaus teisę yra labiausiai priimtina taikymo valstybėje forma. Konvencijoje numatytomis teisėmis individai gali vadovautis nuo jos ratifikavimo jų valstybėje dienos, o valstybė privalo gerbti tas teises be jokio papildomo implementacijos akto, juolab kad Konvencija yra specifinė tarptautinė sutartis (*sui generis*), peržengianti įprastines tarptautinės teisės ir valstybės vidaus teisės ribas.<sup>93</sup>

Konvencijos 1 straipsnyje skelbiama, kad susitariančios šalys garantuoja kiekvienam jos jurisdikcijoje esančiam asmeniui teises ir laisves, apibrėžtas šios Konvencijos I skyriuje. Valstybės, ratifikuodamos Konvenciją, automatiškai prisiima du išipareigojimus pagal minėtą straipsnį. Pirma, jos garantuoja, kad jų vidaus teisė atitinka Konvencijos nuostatas. Norėdamos įvykdyti šį išipareigojimą, valstybės turi pakeisti atitinkamus savo vidaus įstatymus. Antra, naujos valstybės Konvencijos dalyvės neturi pažeisti Konvencijoje ginamų materialinių teisių ir laisvių. Konvencijos 1 straipsnio nuostatomis valstybė išipareigoja atsakyti už visus Konvencijos pažeidimus, kuriuos padarė bet kokie valstybės organai, įskaitant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias. Iš esmės tame straipsnyje kalbama ne apie atskiro pareigūno atsakomybę, bet apie valstybės Konvencijos dalyvės atsakomybę.<sup>94</sup> Taigi, norėdama nepažeisti Konvencijos, ją ratifikavusi valstybė turi užtikrinti, kad valstybei bus taikoma atsakomybė ir už įstatymų leidžiamosios valdžios Konvenciją pažeidžiančiais veiksmais padarytą žalą.

Konvencijos 13 straipsnyje numatyta, jog kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, numatytos Konvencijoje, buvo pažeistos, turi teisę pasinaudoti efektyvia teisine gynyba valstybiniuose organuose, nesvarbu, ar tai padarė oficialias pareigas einantys asmenys. EŽTT, aiškindamas šį straipsnį, teigia, kad asmeniui, kurio Konvencijoje numatytos teisės

---

<sup>92</sup> *Cit. op. 81*, p. 32.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 34-36.

buvo pažeistos, privaloma suteikti visas įmanomas teises gynbos priemones vidaus teisėje. Šios priemonės pirmiausia turi būti efektyvios, kad jomis asmuo galėtų atstatyti pažeistas teises bei gauti tam tikrą kompensaciją už padarytą pažeidimą.<sup>95</sup>

Apjungus Konvencijos 1 ir 13 straipsnio nuostatas ir jų aiškinimus, galima daryti išvadą, kad valstybė dalyvė, įstatymų leidėjo veiksmais pažeidusi Konvencijoje įtvirtintas žmogaus teises, turi atsakyti už tokį pažeidimą. Šią pareigą patvirtina ir privatiems asmenims užtikrinama teisė į teisminę efektyvią gynybą. Efektyvios teisminės gynybos principas reikalauja, kad asmeniui, kurio teisės įstatymų leidėjo veiksmais buvo pažeistos, būtų užtikrinamas teisių atkūrimas ir tam tikra kompensacija.<sup>96</sup>

Nei Konvencijos tekste, nei EŽTT praktikoje nėra taisyklių, nustatančių kokius kriterijus turi atitikti nacionalinės teisės normos, reglamentuojančios teisių atkūrimo ir kompensacijos suteikimo procesą, neįvardijami ir reikalavimai materialinei teisei. EŽTT yra nurodęs, kad valstybės turi laisvę rinktis atitinkamus metodus, būdus ir priemones, įgyvendinant Konvencijos nuostatas valstybės viduje; tačiau jie negali prieštarauti Konvencijos reikalavimams. Teismas yra pabrėžęs, kad Konvencijoje vardijamų teisių aiškinimas vidaus teisėje turi lydėti Europos organų aiškinimą – taip valstybėms narėms buvo suteikta teisė ir toliau plėtoti Konvencijos nuostatų aiškinimą, nes tai sudaro galimybes tiek vidaus įstatymų leidėjui, tiek kitoms vidaus teisinėms, įskaitant teismines, institucijoms efektyviai taikyti šias nuostatas. Svarbu, kad teisinės gynbos priemonė iš tikrųjų būtų efektyvi ir padėtų atkurti pažeistas teises.<sup>97</sup> Tačiau pačios efektyvumo sąvokos Teismas savo jurisprudencijoje nesieja su visišku patirtos žalos atlyginimu (skirtingai nei, kaip toliau matysime, Europos Teisingumo Teismas). Konvencijos 50 straipsnyje numatyta, kad jeigu EŽTT nustato, jog sprendimas ar priemonės, kurių ėmėsi teismo ar kokie nors kiti Aukštosios susitariančios šalies organai, visiškai arba iš dalies prieštarauja įsipareigojimams pagal šią Konvenciją, taip pat jeigu šios šalies vidaus teisė leidžia tik iš dalies atlyginti šio sprendimo ar priemonių pasekmes, tai prirėkus Teismas gali teisingai patenkinti nukentėjusios šalies reikalavimus. Vadinasi, Teismas pats gali priteisti teisingą kompensaciją, tačiau jis nekelia reikalavimo, kad nacionaliniai teismai, esant Konvencijoje įtvirtintų teisių pažeidimui, tokią kompensaciją priteistų. Tai gali būti paaiškinama Teismo negalėjimu kelti reikalavimų valstybių vidaus teisei, ir tuo pačiu siekiu užtikrinti asmenims galimybę gauti efektyvią kompensaciją.

Nepaisant to, kad prie Konvencijos prisijungusios valstybės įsipareigoja atsakyti už įstatymo leidėjo veiksmais padarytus Konvencijoje įtvirtintų žmogaus teisių pažeidimus,

---

<sup>95</sup> *Cit. op. 81*, p. 40.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 40, 44-45.

EŽTT pabrėžė, kad 13 straipsnis negali būti interpretuojamas kaip garantuojantis teisę reikalauti panaudoti vidaus teisėje tam tikrą priemonę, kuri sudarytų sąlygas tikrinti, kaip vidaus įstatymai atitinka Konvenciją, mat susitariančioms šalims nenumatytas įpareigojimas įtraukti Konvenciją į vidaus teisę<sup>98</sup>. Lietuvoje Konvencija yra laikoma nacionalinės teisės sistemos dalimi<sup>99</sup>, tačiau bylą dėl žalos atlyginimo nagrinėjantys teismai visgi neturi kompetencijos tikrinti įstatymo atitikimo Konvencijai.

Esant Konvencijos pažeidimui, atlygintinos žalos dydis, jos pobūdis, atsakomybės subjektas, ieškinio senaties terminai ir kiti klausimai yra reguliuojami pagal nacionalinę teisę. Gali atsitikti taip, kad Konvencijoje įtvirtinta teisė reikalauti žalos atlyginimo bus sunkiai realizuojama – pavyzdžiui, kai valstybės dalyvės nacionaliniai įstatymai numato valstybės imunitetą. Prof. V. Mikelėno nuomone, tokiu atveju valstybės Konvencijos dalyvės atsakomybė turėtų atsirasti tiesiogiai pagal Konvenciją, o teismas bylą galėtų spręsti pagal analogiją taikydamas konkrečios valstybės nacionalinius įstatymus, reguliuojančius deliktinę atsakomybę<sup>100</sup>. Šitokią poziciją profesorius išreiškė dar galiojant senajam Civiliniam Kodeksui. Šiandien pagal analogiją reikėtų taikyti CK normas, reglamentuojančias viešąją atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų (CK 6.271).

Siekiant pritaikyti valstybei atsakomybę už įstatymo leidėjo aktus, būtina kaip atsakomybės sąlygą įrodyti veiksmų neteisėtumą, konkrečiai – įstatymo prieštaravimą aukštesnės galios teisės aktui. Lietuvoje nėra institucijos, turinčios kompetenciją tikrinti įstatymų atitikimą ratifikuotoms tarptautinėms sutartims. Tad nacionalinis teismas, sprenddamas bylą pagal ieškinį valstybei dėl žalos, atsiradusios dėl Konvenciją pažeidusio įstatymo, atlyginimo, viena vertus, negali pats tikrinti įstatymo atitikimo Konvencijai ir taip konstatuoti įstatymo neteisėtumą, kita vertus, nėra institucijos, į kurią jis galėtų kreiptis su prašymu tą padaryti. Taigi, pritaikyti valstybei atsakomybę už Konvencijai prieštaraujančiu įstatymu padarytą žalą be tarptautinių institucijų pagalbos nėra galimybių. Vienintelė institucija, galinti pripažinti Konvencijos pažeidimą, yra Europos Žmogaus Teisių Teismas. Tiesa, jis nesiima spręsti nacionalinių įstatymų atitikties Konvencijai klausimų, tačiau pripažinimas, kad asmens teisės, numatytos Konvencijoje, yra pažeistos priimant įstatymą savaime reiškia, kad Lietuvos įstatymų leidėjas pažeidė aukštesnės teisinės galios akto – ratifikuotos tarptautinės sutarties nuostatas. Manytina, kad EŽTT sprendimas byloje prieš Lietuvą, kuriame konstatuojamas žmogaus teisių, įtvirtintų

---

<sup>98</sup> *Cit. op. 81*, p. 40, 43-44.

<sup>99</sup> LR Tarptautinių sutarčių įstatymo 11 str.

<sup>100</sup> *Cit. op. 3*, p. 387-388.

Konvencijoje, pažeidimas, turėtų būti pakankamas įstatymų leidėjo neteisėtų veiksmų įrodymas.

#### 4.2. BYLOS LIETUVOS TEISMUOSE DĖL ŽALOS, PADARYTOS KONVENCIOJE ĮTVIRTINTŲ TEISIŲ PAŽEIDIMU ĮSTATYMU, ATLYGINIMO

Analizuosime vieną iš geriausiai nagrinėjamą klausimą iliustruojančių EŽTT nagrinėtų bylų dėl Lietuvos įstatymu pažeistų Konvencijoje įtvirtintų žmogaus teisių. Bylą prieš Lietuvos Respubliką pradėjo du Lietuvos Respublikos piliečiai Juozas Sidabras ir Kęstutis Džiautas. Pareiškėjai teigė, kad buvo pažeisti Konvencijos 8 ir 10 straipsniai, imant juos atskirai arba kartu su 14 straipsniu, kadangi pritaikius jų atžvilgiu įstatymą „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ pareiškėjai prarado darbą bei buvo apribotos jų įsidarbinimo galimybės. Teismas nustatė Konvencijos 14 straipsnio kartu su 8 straipsniu pažeidimą dėl įsidarbinimo apribojimų, kurie pagal Įstatymą buvo taikomi pareiškėjams. Šiuo požiūriu Teismas manė, jog pareiškėjai gali būti laikomi kaip patyrę tam tikrą turtinę ir neturtinę žalą. Vadovaudamasis teisingumo principu, Teismas priteisė kiekvienam pareiškėjui po 7 000 eurų.<sup>101</sup>

Europos Žmogaus Teisių Teismui byloje K. Sidabras ir J. Džiautas prieš Lietuvą konstatavus Konvencijoje įtvirtintų žmogaus teisių pažeidimą Lietuvos įstatymu, tiek K. Sidabras, tiek J. Džiautas kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą dėl žalos atlyginimo, mat teisės pažeidžiantis įstatymas jau treči metai nepakeičiamas. Pareiškėjai tvirtina, kad nepakeitus įstatymo, jie ir toliau patiria žalą. K. Džiautas kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą pateikdamas skundą Lietuvos Respublikai, atstovaujamai LR Vyriausybei, prašydamas jam priteisti 100000Lt neturtinės žalos atlyginimą dėl vilkinimo atlikti jos kompetencijai priskirtus veiksmus – vengimo pakeisti įstatymo „Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadrinių darbuotojų dabartinės veiklos“ nuostatas, pažeidžiančias žmogaus teises ir nustatytas 2004-07-27 Europos žmogaus teisių teismo sprendime byloje „Sidabras ir Džiautas prieš Lietuvą“<sup>102</sup>. Vilniaus apygardos administracinis teismas Kęstučio Džiauto skundą atmetė argumentuodamas tuo, kad pareiškėjas neįrodė neturtinės žalos

<sup>101</sup> Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje K. Sidabras ir J. Džiautas prieš Lietuvą, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00, paragr. 1, 3, 62, 78.

<sup>102</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai 2007 01 31, „Kęstutis Džiautas prašo teismo priteisti neturtinės žalos atlyginimą, kurią jam padarė Lietuvos valstybė“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/36918/].

atsiradimo<sup>103</sup>. Vilniaus apygardos administracinis teismas taip pat nagrinėjo administracinę bylą pagal Juozo Sidabro skundą Lietuvos Respublikai, atstovaujamai LR Vyriausybei, dėl turinės ir neturinės žalos atlyginimo, kuri atsirado dėl to paties Seimo priimto įstatymo. Vyriausybės atstovė siūlė bylą nutraukti motyvuodama tuo, kad žala grindžiama tapačiais motyvais; EŽTT 2004 m. priteisė teisingą žalos atlyginimą, todėl reikalaujama žala jam jau yra valstybės atlyginta<sup>104</sup>. Teismas skundą atmetė nurodydamas, kad pareiškėjas nesugebėjo įrodyti žalos.

Atkreiptinas dėmesys, kad K. Sidabras ir J. Džiautas į administracinį teismą po EŽTT sprendimo priėmimo kreipėsi tik dėl žalos, kuri atsirado po EŽTT sprendimo priėmimo, atlyginimo. Manytina, kad žala, atsiradusi iki sprendimo priėmimo, yra priteista EŽTT sprendimu. Šiuo atveju EŽTT veikia ne tik kaip Konvencijos įgyvendinimo kontrolės institucija, bet ir kaip teismas – įvertina faktines aplinkybes bei nustato, kokia kompensacija yra teisinga.

Vyriausybės atstovė abiejuose bylose pateikė poziciją, kad EŽTT tiek J. Sidabru, tiek K. Džiautui priteisė teisingą žalos atlyginimą, todėl reikalaujama žala jau yra atlyginta. Vyriausybės atstovė išreiškė poziciją, kad EŽTT, skirdamas nemažą piniginę satisfakciją, rėmėsi teisingumo kriterijumi, preziumuodamas, kad įstatymas nebus pakeistas iš karto ir ribojimai tęsis pareiškėjų atžvilgiu tam tikrą, įstatymui parengti reikalingą laikotarpį. Su tokia pozicija negalima sutikti. Abejotina, kad EŽTT, nustatydamas kompensacijos dydį, atsižvelgė į ateityje atsirasiančią žalą. Pagal bendrą principą, civilinės atsakomybės tikslas yra atlyginti (kompensuoti) jau atsiradusią žalą; įpareigojus pažeidėją nutraukti neteisėtus žalą keliančius veiksmus, jis neatleidžiamas nuo atsakomybės už žalą, kuri atsiranda per laikotarpį nuo įpareigojimo nutraukti neteisėtus veiksmus iki faktinio jų nutraukimo, net jei objektyviai tam reikalingas tam tikras laiko tarpas. Nuostatos, kuri leistų manyti esant šiuo principo išimtį, Konvencijoje nėra.

Pastebėtina, kad abu pareiškėjai atsakovu nurodė Lietuvos valstybę, atstovaujamą Lietuvos Respublikos Vyriausybę, o ne Seimo. Bendras principas yra, kad valstybę teisme atstovauja ta institucija, dėl kurios veiksmų atsirado žala, o šiuo atveju žala atsirado dėl neteisėto įstatymo, tai yra dėl Seimo išleisto akto. Manytina, kad tokių pareiškėjų pasirinkimą gali paaiškinti Tarptautinių sutarčių įstatymo 11 str. 3 d. įtvirtinta nuostata, kad jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinei sutarčiai vykdyti reikia priimti

---

<sup>103</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai „Kęstučio Džiauto skundą teismas atmetė“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/37039/].

<sup>104</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai 2007-02-28, „Teisme – Juozo Sidabro skundas Lietuvos valstybei“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/37187/].

įstatymą ar kitą teisės aktą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nustatyta tvarka pateikia Seimui atitinkamo įstatymo projektą arba priima atitinkamą Vyriausybės nutarimą, ar pagal kompetenciją užtikrina kito teisės akto priėmimą. Visgi manytina, kad atsakovo atstovas buvo nurodytas neteisingai – atsakovo atstovu reikėjo nurodyti Seimą dėl tokių priežasčių. Pirma, žalą sukėlė neteisėtas įstatymas, tai yra Seimo, o ne Vyriausybės priimtas aktas. Antra, žala po EŽTT sprendimo ir toliau daroma dėl Seimo, o ne dėl Vyriausybės neveikimo - nepaisant to, kad Vyriausybė yra įpareigota pateikti Seimui įstatymo projektą, įstatymą pakeisti privalo Seimas, nes būtent jis yra įstatymų leidėjas ir priima galutinį sprendimą dėl įstatymų priėmimo / keitimo. Tuo labiau, kad Vyriausybė nėra vienintelis įstatymų iniciatyvos teisę turintis subjektas, ir Vyriausybės neveikimas, pasireiškiantis įstatymo projekto nepateikimu, neužkerta kelio Seimui priimti įstatymo pataisą. Tai patvirtina ir faktas, kad specialiai Seime sudaryta darbo grupė jau yra parengusi įstatymo pataisas, kuriose nebeliko tokių griežtų nuostatų, kurios draudžia buvusiems KGB darbuotojams eiti tam tikras pareigas<sup>105</sup>.

EŽTT, išnagrinėjęs K. Sidabro ir J. Džiauto bylą ir priteisęs pareiškėjams žalos atlyginimą, iš esmės pritaikė Lietuvos valstybei civilinę atsakomybę už įstatymų leidėjo neteisėto įstatymo priėmimu padarytą žalą. Tačiau kai pareiškėjai kreipėsi į Lietuvos teismus reikalaudami priteisti tais pačiais veiksmais – to paties neteisėto įstatymo priėmimu – padarytos žalos atlyginimą, atsakovo atstovu nebuvo nurodytas Seimas; byla buvo nagrinėjama taip, lyg žala atsirado dėl kito subjekto veiksmų. Matyt, Lietuvos visuomenėje dar nėra įsitvirtinęs suvokimas, kad Lietuvos teismuose galima reikalauti iš valstybės atlyginti žalą, padarytą įstatymo leidėjo neteisėtu aktu.

#### 4.3. KITOS ATSAKOMYBĖS UŽ TARPTAUTINĖS TEISĖS PAŽEIDIMĄ SĄLYGOS

Kaip buvo minėta, tarptautinės sutarties pažeidimo atveju valstybės atsakomybės prieš privačius asmenis sąlygos yra nustatomos pagal nacionalinę teisę. Pagal bendrą principą, civilinei atsakomybei kilti būtinos sąlygos yra neteisėti veiksmai, žala, priežastinis ryšys tarp žalos ir neteisėtų veiksmų, bei kaltė.

Kaltė, kaip atsakomybės sąlyga, viešosios civilinės atsakomybės atveju dažnai turi ypatumą, arba išvis yra nelaikoma atsakomybės sąlyga, tai yra, valstybės civilinė atsakomybė yra griežtoji atsakomybė. Lietuvoje valstybei atsakomybė už žalą, atsiradusią

---

<sup>105</sup> SOTVARIENĖ, R. Europa rengiasi kurti pirtį Lietuvai [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [<http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/36905/>].

dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, yra taikoma nepaisant institucijos, tarnautojo ar darbuotojo kaltės (CK 6.271 str.). Nesant straipsnio, reguliuojančio valstybės civilinę atsakomybę už įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytą žalą, pagal analogiją turėtų būti taikomas panašius santykius reglamentuojanti civilinės teisės norma (CK 1.8). Šiuo atveju panašiausi būtų būtent 6.271 straipsnio sureglamentuoti santykiai, tad valstybės atsakomybės už įstatymo leidėjo aktais padarytą žalą sąlygos ir kiti klausimai turi būti sprendžiami remiantis šiuo straipsniu. Vadinasi, kaltė neturi būti laikoma valstybės atsakomybės už įstatymų leidėjo veiksmus sąlyga.

Žala, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, suprantama kaip asmens turto netekimas ar sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jei nebūtų neteisėtų veiksmų. Nukentėjusio asmens nuostoliais jo reikalavimu gali būti pripažinta nauda, kurią gavo už žalą atsakingas asmuo iš savo neteisėtų veiksmų. (CK 6.249 1, 2 d.). Padaryti nuostoliai turi būti atlyginti visiškai, išskyrus atvejus, kai įstatymai ar sutartis numato ribotą atsakomybę (CK 6.251). Deliktinės atsakomybės atveju atsakomybė gali būti ribojama tik įstatymu; CK 6.271 straipsnis nenumato galimybės riboti atlygintinos žalos dydį. Neturtinė žala yra atlyginama tik įstatymų numatytais atvejais, taip pat CK 6.250 str. 2 d. numatytais atvejais (nusikaltimu, asmens sveikatos sužalojimu ar gyvybės atėmimu). Valstybės civilinę atsakomybę reglamentuojančios normos nenumato galimybės atlyginti neturtinę žalą, tad ji gali būti atlyginama tik CK 6.250 str. 2 d. numatytais atvejais.

## 5. EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS PAŽEIDIMAS KAIP VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS PAGRINDAS

### 5.1. ETT KOMPETENCIJA NUSTATANT VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKOMYBĘ

Valstybės narės civilinės atsakomybės privatiems asmenims už Europos Bendrijos (toliau – EB arba Bendrija) teisės pažeidimą (toliau - valstybės atsakomybės) principą išvystė Europos Teisingumo Teismas (toliau – ETT arba Teismas) savo doktrinoje. Šiuo principu iš esmės siekta efektyvaus EB teisės įgyvendinimo bei užtikrinti, kad privatiems asmenims būtų atlyginama žala, atsiradusi dėl EB teisės pažeidimo. Pačioje Europos Bendrijų steigimo Sutartyje<sup>106</sup> (toliau - Sutartis) nėra normos, tiesiogiai reglamentuojančios valstybių narių civilinę atsakomybę, valstybių narių pareigą

---

<sup>106</sup> Žinios, 2004 01 03, Nr. 2-2.

privatiems asmenims atlyginti žalą, padarytą EB teisės pažeidimu, ar asmens teisę kreiptis į teismą dėl tokios žalos atlyginimo. Teismas, konstatuodamas principo egzistavimą, pasirinko EB teisės efektyvumo siekiu, būtinybe užtikrinti EB teisės suteikiamų teisių apsaugą<sup>107</sup>, taip pat EB Sutarties 10 (ex 5) straipsniu, įtvirtinančiu valstybių narių pareigą imtis visų atitinkamų priemonių, kad būtų užtikrintas jų įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę vykdymas, bei nurodė, kad valstybės atsakomybės principas glūdi pačioje Sutarties sistemoje<sup>108</sup>. Vėliau Teismas išvedė paralelę tarp valstybės narės atsakomybės ir Bendrijos deliktinės atsakomybės, įtvirtintos Sutartyje, bei pasirinko valstybėms narėms bendru principu, jog neteisėtas veiksmas ar neveikimas sukelia prievolę atlyginti padarytą žalą<sup>109</sup>.

Valstybės narės atsakomybės doktrina iš esmės yra EB teisės viršenybės ir tiesioginio taikymo doktrina, taip pat išvystytą ETT, tąsa. Teismo sprendimai, kuriais buvo įtvirtintos minėtos doktrinos, susilaukė nemažai kritikos; ypač dažnai kritikai kelia klausimą, ar ETT turėjo kompetenciją priimti tokius sprendimus, kuriais iš esmės stipriai susiaurinama valstybės narės suvereniteto apimtis. Todėl, prieš nagrinėjant valstybės narės atsakomybės doktriną, svarbu pagrįsti Teismo kompetenciją tokią doktriną išvystyti.

#### 5.1.1. ETT KOMPETENCIJOS ISTORINIS VYSTYMASIS IR EB TEISĖS REFORMA

ES tapo pačia efektyviausia tarptautine teisės sistema, aiškiai besiskiriančia nuo kitų, kurios paprastai pasižymi silpnumu ir neefektyvumu. Tarptautiniai teismai (tribunolai) paprastai sprendžia nedaug bylų, tuo tarpu Europos Sąjungos teismų veikla šiandien yra pagrindinė priemonė, kuria užtikrinamas EB teisės laikymasis. EB teisės laikymosi užtikrinimas ne visada buvo toks efektyvus. Septintame dešimtmetyje bei aštunto dešimtmečio pradžioje ETT nagrinėjo vos kelias politinės svarbos bylas, jo pasiūlytomis svarbioms pozicijoms ne visada buvo plačiai pritariama nacionalinėse teisinėse ir politinėse bendruomenėse.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Europos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas sujungtose bylose C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* (1991), ECR I-5357. Paras. 32, 33.

<sup>108</sup> *Cit. op. 107*, Paras. 35 - 37.

<sup>109</sup> Europos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-46/93 ir C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. And others* (1996), ERC I-1029. Paras. 28, 29.

<sup>110</sup> ALTER, Karen J. *Establishing the Supremacy of European law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 1-2.

Reikia prisiminti, kad įkūrus ETT jam buvo suteiktos tokios funkcijos: (1) užtikrinti, kad viršnacionalinės Bendrijų institucijos neperžengtų savo kompetencijos ribų (svarbiausia funkcija); (2) spręsti Sutarčių ir antrinių teisės aktų (angl. - *secondary legislation*) interpretavimo klausimus; (3) dirbant kartu su Komisija ir valstybėmis narėmis užtikrinti EB teisės laikymąsi. Pastaroji funkcija pradžioje silpniausiai pasireiškė.<sup>111</sup>

Esminis pasikeitimas, sustiprinęs Teismui priskirtą EB teisės laikymosi užtikrinimo funkciją, įvyko tada, kai ETT pasinaudojo iki tol santykinai mažai žinomu preliminarių nutarimų mechanizmu, kad priverstų valstybes nars laikytis savo teisinių įsipareigojimų. Tai pavyko įgalinus asmenis teikti ieškinius dėl ES teisės pažeidimo nacionaliniuose teismuose, bei nustačius ES teisės viršenybę prieš nacionalinę teisę. Reformavus sistemą, privatūs asmenys įgavo galimybę kvestionuoti nacionalinės politikos priemonių atitikimą ES teisei nacionaliniuose teismuose, o nacionaliniai teismai, nagrinėdami tokią bylą, paprastai kreipiasi į ETT dėl preliminarų nutarimų šiais klausimais. Preliminarūs nutarimai tapo priemone, kurios pagalba stebima (ir užtikrinama), ar valstybės narės laikosi EB teisės.<sup>112</sup>

Pažymėtina, kad preliminarių nutarimų mechanizmas įgalino Teismą interpretuoti tik EB teisę ir tikrinti tik EB institucijų priimtų teisės aktų teisėtumą, bet ne tikrinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei<sup>113</sup>.

### 5.1.2. ETT IŠVYSTYTOS DOKTRINOS VERTINIMAI

ETT sprendimai, kuriais buvo reformuota EB teisinė sistema, vertinami nevienareikšmiškai. ETT savo interpretaciją grindė ypatinga ir originalia Romos sutarties prigimtimi, tačiau Teismo pozicijos kritikai Romos sutartį traktuoja tik kaip eilinę niekuo neišsiskiriančią tarptautinę sutartį.<sup>114</sup>

Kai kurie autoriai Teismo išvystytas doktrinas bando vertinti naudodami teleologinį metodą. Jų nuomone, atsižvelgiant į teisinę situaciją valstybėse narėse 5-6 dešimtmetyje, nepanašu, kad valstybės narės norėjo suteikti nacionaliniams teismams teisę tikrinti nacionalinių teisės aktų atitikimą Bendrijos teisei. Daugumoje valstybių narių tuo laiku nacionaliniai teismai neturėjo teisės pripažinti teisės aktų negaliojančiais jokių pagrindų. Nepanašu, kad politikai siekė suteikti nacionaliniams teismams naujų

---

<sup>111</sup> *Cit. op. 110*, p.6.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 1-2.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 9-10.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 2.

galių, kurios būtų realizuojamos tik esant nacionalinės ir EB teisės konfliktui, tik tuo tikslu, kad būtų užtikrintas geresnis nacionalinės ir EB teisės suderinamumas (kartu ir Sutarties laikymasis), ypač turint omenyje, kad kai kuriose šalyse minėtų teisių nacionaliniams teismams suteikimas sąlygotų geresnę Sutarties nei nacionalinės Konstitucijos apsaugą nuo politinių pažeidimų.<sup>115</sup>

Kita vertus, valstybės narės, kurdamos viršnacionalinę teisinę sistemą, susitarė laikytis EB teisės reikalavimų. Galbūt tuo metu jos nenumatė, kad EB teisės normos bus pažeidinėjamos tokiu mastu, kad tai trukdys pasiekti tikslus, kurie buvo keliami kuriant Bendrijas. ETT teisėjas Lecourt atkreipė dėmesį į vykstantį EB teisės pažeidinėjimą ir išreiškė nuomonę, kad Teismas turėjo būti šokiruotas EB teisinės tvarkos nepaprasto pažeidinėjimo, jeigu nusprendė, kad pasmerkimas taikant pažeidimų procedūrą nėra pakankamas. Teisėjas Pescatore teigė, kad ETT paprasčiausiai laikėsi prezumpcijos, kad EB teisė turi būti efektyvi, ir iš šios prezumpcijos išsivystė tiesioginio EB teisės taikymo doktrina<sup>116</sup>.

Teismo pozicijos kritikų nuomone, teisės normos, nustatančios valstybės narės atsakomybę prieš privačius asmenis nebuvimas EB Sutartyje galėjo būti interpretuotas kaip valstybių narių noras tokią atsakomybę pašalinti. Tą pačią išvadą galima padaryti ir analizuojant Sutarties 228 straipsnį, kuriame nenumatytas žalos atlyginimas privatiems asmenims kaip valstybės narės atsakomybės forma. Be to, kaip Vokietija pabrėžė savo argumentuose *Brasserie du Pecheur* byloje, Bendrijos teisės aktuose (angl. - *legislation*) nėra nuostatos apie valstybės narės įsipareigojimų vykdymo užtikrinimą reiškiant ieškinius jos pačios teismuose<sup>117</sup>. Teismas atmetė Vokietijos pateiktą argumentą, jog bendrą teisę į kompensaciją pagal EB teisę galima nustatyti tik išleidus atitinkamą teisės aktą, teigdamas, kad tai yra Sutarties interpretavimo klausimas, kuris priklauso ETT jurisdikcijai.<sup>118</sup>

### 5.1.3. ETT KOMPETENCIJOS PRIIMTI SPRENDIMUS, NUMATANČIUS VALSTYBIŲ NARIŲ CIVILINĘ ATSAKOMYBĘ, PAGRINDIMAS

ETT savo poziciją nustatant valstybių narių atsakomybę grindė Sutarties nuostatų interpretacijomis, taip pat pačia Sutarties esme. Kaip buvo minėta aukščiau, ETT turi

---

<sup>115</sup> *Cit. op. 110*, p. 8, 16.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>117</sup> PFANDER, James E. Member State Liability and Constitutional Change in the United States and Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 2003, vol. 51. P. 256-257.

<sup>118</sup> De BURCA, Grainne; CRAIG, Paul. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 3th ed. p. 261.

kompetenciją interpretuoti EB teisę, ir taip vykdyti spragų užpildymo funkciją. Tačiau šiuo atveju gana plati Sutarties interpretacija susilaukė nemažai kritikos ir pastebėjimų, kad ETT, nustatydamas valstybės narės atsakomybės principą, galbūt peržengė savo kompetenciją ir tokiais savo sprendimais įsikišo į valstybių narių vidaus reikalus (apribojo jų imunitetą privačių asmenų ieškiniams dėl žalos atlyginimo).

Tradiciškai tarptautinės sutartys nėra aiškinamos plečiamai, jos interpretuojamos griežtai laikantis sutarties raidės. Kai kurie teisininkai apskritai abejojo esant koki nors teisinį pagrindą Teismo sprendimams. C. J. Mann nuomone, negalima teigti, kad Sutartys nustatė EB teisės viršenybę prieš nacionalinę - tokią, ar panašias revoliucingas prezumpcijas paneigia tiesiogiai išreikšto susitarimo Sutartyse nebuvimas.<sup>119</sup> Kita vertus, ETT, interpretuodamas Sutartį, vykdė jam priskirtą Sutarčių spragų užpildymo funkciją, ir nesant konkrečios Sutarties normos, reglamentuojančios civilinę valstybių narių atsakomybę, konstatavo tokios atsakomybę egzistavimą ir nustatė jos taikymo sąlygas.<sup>120</sup> Nors Sutartyje aiškiai neįtvirtinta, kad EB teisė tiesiogiai sukuria teises asmenims, kurias jie gali ginti nacionaliniuose teismuose, tačiau Teismas (be kitų argumentų) pasirėmė tuo faktu, kad Sutartis nenurodo, jog EB teisė nesuteikia tokių teisių. Tokia Teismo interpretacija kai kurių teisininkų vadinama teleologine, paremta Europos integravimo ir teisės efektyvumo siekiu. Teismas aiškino, kad Romos sutartis nėra tipinė tarptautinė sutartis, tad ir tipinė tarptautinės teisės praktika negali būti taikoma Romos sutarčiai ir apskritai EB teisei.<sup>121</sup>

Paminėtina, kad maždaug tuo pačiu metu JAV Aukščiausiajam teismui teko spręsti iš esmės panašų klausimą - JAV valstijų atsakomybės prieš privačius asmenis už federacinės teisės pažeidimus. Įdomu yra tai, kad JAV Aukščiausiasis teismas laikėsi visiškai priešingos pozicijos – nustatė, kad šių ieškinių atžvilgiu valstijoms imunitetas yra taikomas. Įdomu ir tai, kad abiem atvejais sprendimai nebuvo grįsti konkrečia aukščiausią galią turinčio teisės akto (Sutarties ar Konstitucijos) norma, nes tokia neegzistuoja. JAV Aukščiausiasis teismas pasirėmė „fundamentaliais postulatais“, kurie „glūdi Konstitucijos sumanyme“, teleologiniu aiškinimu (teisėjas Kennedy paaiškino, kad sunku tikėti, jog valstijos būtų išreiškusios pritarimą konstitucijai, jei būtų supratusios, kad Konstitucija panaikins jų imunitetą jų pačių teismuose).<sup>122</sup> Tuo tarpu ETT nurodė, kad valstybės atsakomybės principas glūdi sutarties sistemoje.<sup>123</sup> Pačiose teismų sprendimuose nėra skirtingų argumentų, kurie paaiškintų tokių skirtingų

---

<sup>119</sup> *Cit. op. 110*, p. 20-21.

<sup>120</sup> *Cit. op. 117*, p. 257.

<sup>121</sup> *Cit. op. 110*, p. 20-21.

<sup>122</sup> *Cit. op. 117*, p. 256.

<sup>123</sup> *Cit. op. 107*, para. 35.

pozicijų priėmimą. Pozicijų skirtumus doktrinoje bandoma aiškinti įvairiai: faktinių aplinkybių doktriną suformavusiose bylose skirtumu; valstybės atsakomybės doktrinos didesniu paplitimu kontinentinės, negu bendrosios teisės sistemos valstybėse, didesne teisėjų paskyrimo politine kontrole JAV, stipresne EB valstybių narių apsauga nuo nepageidaujamų teisės aktų leidybos, didesniu federalinės teisės laikymosi užtikrinimo alternatyvų kiekiu JAV,<sup>124</sup> instituciniais struktūriniais skirtumais, faktu, kad JAV yra susiformavusi federacija, tuo tarpu EB – jauna federacinė struktūra, kurios vienas iš svarbiausių uždavinių – integracija.<sup>125</sup> Vienas iš įtikinamiausių, ir tuo pačiu pagrindžiantis ETT kompetenciją priimti tokius sprendimus yra paaiškinimas, grindžiamas skirtingomis JAV ir EB galiojančiomis koncepcijomis: *equal – footing* (JAV) ir *acquis communautaire* (EB).

ES galiojantis *acquis communautaire* yra pagrindas Bendrijos konstitucinei teisei evoliucionuoti, tuo tarpu JAV galiojanti *equal – footing* doktrina tokią evoliuciją stabdo. *Equal – footing* doktrina reiškia, kad visos valstijos į federaciją turi būti priimamos vienodomis, t. y. tomis pačiomis sąlygomis, nepriklausomai nuo to, kada jos yra priimamos.<sup>126</sup> EB galiojantis *Acquis communautaire* apibrėžia įsipareigojimus, kuriuos privalo prisiimti nauja valstybė narė, prisijungdama prie Bendrijos; tai naujos valstybės narės sutikimas stoti į Bendriją kaip politinę organizaciją, ir laikytis visų jau galiojančių sutarčių, direktyvų, reglamentų ir sprendimų. *Acquis communautaire* koncepcija išreiškia idėją, kad visa institucinė struktūra, kompetencija, politika, Bendrijos taisyklės yra laikomos „duotomis“ (*acquis*). Naujoms valstybėms narėms privalomos ir ETT pateiktos Sutarčių interpretacijos. Būtent ETT sukurtų taisyklių įtraukimas į *acquis communautaire* sąvoką sutvirtino Teismo veiksmų (sprendimų) teisėtumą, kurie priešingu atveju atrodytų kaip neteisėtas Teismo kišimasis į valstybių narių suverenitetą. *Acquis communautaire* doktrinos komentatoriai pripažįsta, kad ši doktrina turi tendenciją sutvirtinti ETT rolę plėtojant teisę, reglamentuojančią valstybių narių įsipareigojimus pagal EB teisę. *Acquis communautaire* koncepcija yra evoliucinė savo prigimtimi. Ši plėtojimosi ypatybė kyla iš būtinumo užtikrinti, kad visose valstybėse narėse bus taikomos tos pačios teisės normos, ir jos bus interpretuojamos vienodai. Taigi *acquis communautaire*, bent kiek ši sąvoka taikoma Teismo sprendimams, neturi konkretaus turinio, bet reiškia įsipareigojimą laikytis nuolat

---

<sup>124</sup> MELTZER, D. J. Member state liability in Europe and the United States. *International Journal of Constitutional Law*, 2006, vol. 4, nr.1. P. 39-40.

<sup>125</sup> *Cit. op. 117*, p. 240, 261-262.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 265-266, 272.

evoliucionuojančios teisės.<sup>127</sup> Valstybės, kurios įstojo į Bendriją po aptariamų ETT sprendimų priėmimo (tame tarpe ir Lietuva), nustačiusių EB teisės viršenybę prieš nacionalinę teisę, EB teisės tiesioginio taikymo doktriną ir galiausiai valstybių narių atsakomybės prieš privačius asmenis už EB teisės pažeidimus principą, stodamos jau žinojo apie tokių principų egzistavimą bei jų galimas pasekmes, ir priėmė šiuos principus kaip *acquis communautaire*. Lygiai taip pat sutiko su EB institucijų kompetencija ir tuo pačiu su galimybe, kad ateityje bus priimti EB teisės aktai bei sprendimai, kurių teks laikytis, nors jie ir bus ne visada priimtini.

Pastebėtina, kad teisės mokslininkų darbuose yra daugiau kritikos nei palaikymo aptariamų Teismo sprendimų atžvilgiu. Tačiau reikia sutikti, kad valstybės narės, kurdamos Bendrijas, nustatė jų tikslus, suteikė EB institucijoms kompetenciją, reikalingą tiems tikslams pasiekti. EB institucijos turi ne tik teisę, bet ir pareigą vykdyti tokią politiką, priimti tokius sprendimus, kuriais būtų užtikrinamas artėjimas prie valstybių narių iškeltų tikslų, o valstybės narės privalo tokių sprendimų laikytis ir juos vykdyti. Teismo viena iš funkcijų siekiant šių tikslų yra užtikrinti EB teisės laikymąsi ir vienodą EB teisės taikymą.

Teisės interpretuoti aukščiausios galios teisės aktą (sutartį, konstituciją, ir pan.) suteikimas tam tikrai institucijai (dažniausiai teismui) yra dažnas reiškinytis - mat aukščiausios galios teisės aktą nėra paprasta (ar kartais net neįmanoma) pakeisti, o, be to, jis dažnai būna lakoniškas ir nereguliuoja visų galimų situacijų. Tokiai institucijai paprastai numatoma funkcija ne tik interpretuoti aukščiausios galios teisės aktą, bet ir pritaikyti jo statiškais nuostatas prie besikeičiančios politinės, teisinės situacijos – taip nekeičiant aukščiausios galios teisės akto normų sureguliuojamos nenumatytos situacijos (užpildomos spragos) ir teisės aktas pritaikomas prie šių dienų situacijos. ETT, būdamas įpareigotas interpretuoti EB aukščiausios galios teisės aktą – Sutartį – tai daro laikydamasis valstybių narių iškeltų tikslų. Tai, kad tokios interpretacijos rezultatas yra ne visiems priimtinas, savaime nereiškia, kad Teismas peržengė savo kompetencijos ribas.

## 5.2. VALSTYBĖS NARĖS CIVILINĖS ATSAKOMYBĖS PAGRINDIMAS

Maždaug apie 1986 metus Bendrija tikėjosi užbaigti vieningos rinkos formavimą, daugiausia direktyvų pagalba, tačiau Valstybės narės ne visuomet tinkamai ir laiku direktyvas įgyvendino. Buvo įvestos baudos, taikomos valstybėms narėms už pareigų,

---

<sup>127</sup> *Cit. op. 117*, p. 263-264.

kylančių iš EB Sutarties, neįgyvendinimą (tame tarpe ir už direktyvų neįgyvendinimą tinkamai ir laiku). Tačiau tokia baudų sistema neužtikrino privačių asmenų, patyrusių žalos dėl netinkamo EB teisės įgyvendinimo (ar neįgyvendinimo), interesų apsaugos ir gynimo.<sup>128</sup>

Valstybės atsakomybės principą Europos Teisingumo Teismas pradėjo plėtoti *Francovich v. Italian State* byloje. Šioje byloje nagrinėtas direktyvos neįgyvendinimo klausimas, dėl kurio privatūs asmenys patyrė žalos. Vienas iš ieškovų reikalavimų buvo tiesiogiai taikyti direktyvą, tačiau ETT nustatė, kad nors iš direktyvos galima nustatyti individams siekiamą užtikrinti teisių turinį, tačiau direktyvos nuostatos dėl subjekto, kuris mokėtų asmenims išmokas, nebuvo pakankamai aiškios, tikslios ir besąlyginės (subjektą nustatyti buvo palikta pačioms valstybėms narėms), tad asmenys negali jomis tiesiogiai remtis nacionaliniuose teismuose<sup>129</sup>. Toliau Teismas nagrinėjo valstybės narės civilinės atsakomybės prieš privačius asmenis klausimą. ETT nurodė, kad EEB Sutartis sukūrė atskirą teisinę sistemą, kuri yra integruota į valstybių narių teisinės sistemas, ir kurios normas nacionaliniai teismai privalo taikyti. Bendrijos teise siekiama užtikrinti ir tam tikras teises individams<sup>130</sup>. Nacionalinių teismų užduotis yra savo jurisdikcijos ribose taikyti EB teisę, užtikrinti, kad EB teisės normos pilnai veiktų, taip pat užtikrinti efektyvią EB teisės asmenims suteikiamų teisių apsaugą<sup>131</sup>. Pilnas EB teisės normų efektyvumas būtų susilpnintas, ir šių normų suteikiamų teisių apsauga būtų sumažinta, jei individas, kurio EB teisės suteikta teisė pažeista, negalėtų reikalauti žalos, atsiradusios dėl valstybės narės veiksmų, pažeidžiančių EB teisę, atlyginimo<sup>132</sup>. Taigi, būtinybę taikyti EB teisę pažeidusioms valstybėms narėms atsakomybę prieš privačius asmenis Teismas visų pirma grindžia EB teisės efektyvumo siekiu. ETT taip pat pateikė nuorodą į EB Sutarties 5 (dabar 10) straipsnį, įtvirtinantį valstybių narių pareigą imtis visų atitinkamų priemonių, kad būtų užtikrintas jų įsipareigojimų pagal Bendrijos teisę vykdymas. Teismas pažymėjo, kad šios priemonės apima ir neteisėtų EB teisės pažeidimo pasekmių pašalinimą. Remdamasis minėtais samprotavimais, ETT padarė išvadą, kad Bendrijos teisėje egzistuoja principas, jog Valstybė narė, pažeidusi

---

<sup>128</sup> TILLOTSON, John. *European Community Law: Text, Cases and Materials*. London: Cavendish Publishing, 1995. 2nd ed. P. 175.

<sup>129</sup> *Cit. op.* 107, paras. 19, 22, 26, 27.

<sup>130</sup> Teismas pateikė nuorodą į ankstesnes savo bylas: *Van Gend en Loos* (byla 26/62) ir *Costa v. ENEL* (byla 6/64)

<sup>131</sup> Teismas pateikė nuorodą į ankstesnias savo bylas: *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* (byla 106/77) ir *Factortame* (byla C-213/89).

<sup>132</sup> *Cit. op.* 107, paras 32, 33.

EB teisę, ir tuo pažeidimu padariusi žalos individams, privalo padarytą žalą atlyginti. Teismas konstatavo, kad toks principas glūdi pačioje Sutarties sistemoje.<sup>133</sup>

*Francovich* byloje išplėtotas principas taikomas ne tik tuo atveju, kai direktyva negali būti tiesiogiai taikoma dėl jos nepakankamo tikslumo. Teismas šioje byloje pasisakė, jog būtina užtikrinti pilną individų teisių apsaugą, ypač kai šios teisės priklauso nuo tam tikrų valstybės narės veiksmų, ir tada, kai valstybė narė pažeidžia Bendrijos teisę, o asmenys dėl to nebeturi galimybės naudotis Bendrijos teisės suteikiamomis teisėmis.<sup>134</sup>

Civilinės valstybės atsakomybės principą ETT plėtojo ir detalizavo kitose savo bylose. Sujungtose bylose *Brasserie du Pêcheur ir Factortame* buvo keliamas klausimas dėl valstybės narės atsakomybės tuo atveju, kai įstatymų leidžiamoji valdžia išleidžia teisės aktą, pažeidžiantį EB Sutartyje numatytas asmenų teises. Valstybės narės pateikė argumentą, jog esant tiesiogiai taikomų EB teisės nuostatų pažeidimui, *Francovich* byloje nustatyta teisė į žalos atlyginimą nereikalinga, kadangi nacionalinė teisė leidžia asmenims nacionaliniuose teismuose remtis tiesiogiai taikomomis EB teisės normomis. Teismas šį argumentą atmetė teigdamas, kad asmenų teisė nacionaliniuose teismuose remtis tiesiogiai taikomomis Sutarties nuostatomis yra tik minimali garantija, ir savaime ji nėra pakankama siekiant užtikrinti pilną ir visišką Sutarties įgyvendinimą. Teismas pasisakė, kad valstybės atsakomybės prieš privačius asmenis taikymas yra būtina tiesiogiai taikomų EB normų pažeidimo pasekmė.<sup>135</sup>

Teismas nurodė, jog Sutarties 215 (dabar 288) straipsnis, įtvirtinantis Bendrijos deliktinės atsakomybės pagrindus, išreiškia principą, bendrą visoms valstybėms narėms. Teismo teigimu, Bendrijos deliktinės atsakomybės principas, įtvirtintas 215 (dabar 288) straipsnyje, yra bendro principo, egzistuojančio valstybių narių teisinėse sistemose, jog neteisėtas veiksmas ar neveikimas sukelia prievolę atlyginti padarytą žalą, išraiška. Ši nuostata taip pat atspindi viešosios teisės subjektų pareigą atlyginti žalą, padarytą vykdant savo funkcijas.<sup>136</sup> Pastebėtina, kad šioje byloje Teismas valstybės atsakomybę grindė nebe vien tik EB teisės efektyvumo principu bei EB sutarties 10 (ex 5) straipsnyje įtvirtinta valstybių narių pareiga, kaip *Francovich* byloje, bet ir išvedė paralelę su Bendrijos deliktine atsakomybe, įtvirtinta Sutartyje, bei pasirėmė valstybėms narėms bendru principu. Rodos, tokia argumentacija Teismas bandė legitimuoti valstybės atsakomybės principo išplėtojimą, parodant, kad jis kyla iš

<sup>133</sup> *Cit. op. 107*, paras 35, 36, 37.

<sup>134</sup> *Cit. op. 128*, p. 484.

<sup>135</sup> *Cit. op. 109*, paras 18, 19, 20, 22.

<sup>136</sup> *Ibid.*, paras 28, 29.

nacionalinėse teisės sistemose egzistuojančio principo, o ne susiformavo Teismo vaizduotėje.<sup>137</sup>

Nors analogijai tarp valstybės narės ir Bendrijos deliktinės atsakomybės iš esmės galima pritarti, gali kilti klausimas, ar galima lyginti valstybės narės veiksmų laisvę jai įgyvendinant EB teisę ir Bendrijos institucijų veiksmų laisvę, joms įgyvendinant Bendrijos politiką. Valstybės narės veiksmų laisvė įgyvendinant EB teisę iš esmės apsiriboja EB teisės normų interpretavimu ir jau nustatytos politikos krypties įgyvendinimu. Galima teigti, kad valstybės narės veiksmų laisvė yra siauresnė nei Bendrijos institucijų, ypač Tarybos, kai ji priima politinius sprendimus.<sup>138</sup> Atsižvelgus į tai, kad valstybė narė turi mažiau veiksmų laisvės ir iš esmės nepriima politinių sprendimų įgyvendindama EB teisę, jos atsakomybės sąlygos galėtų būti griežtesnės. Galbūt atsakomybės sąlyga galėtų būti bet koks EB teisės pažeidimas (o ne tik rimtas), ir bet koks valstybės narės teisės aktas, veikimas ar neveikimas, prieštaraujantis aukštesnės galios (tai yra Bendrijos) teisės aktui turėtų būti laikomas neteisėtu veiksmu. Toks traktavimas atitiktų nacionalinėje teisėje galiojantį principą, kad neteisėtu pripažįstamas toks teisės aktas, kuris prieštarauja aukštesnės galios teisės aktui, ir vertinant teisėtumą nėra atsižvelgiama į tai, „labai“ prieštarauja, ar „nelabai“.

Toliau plėtodamas valstybės narės civilinės atsakomybės doktriną, Teismas išreiškė poziciją, kad valstybės atsakomybė kyla esant EB teisės pažeidimams nepriklausomai nuo to, koks valstybės organas yra atsakingas už pažeidimą<sup>139</sup>. Pateikdamas nuorodą į ankstesnę savo bylą<sup>140</sup>, Teismas pažymėjo, jog vieningas Bendrijos teisės taikymas yra fundamentalus Bendrijos teisinės tvarkos reikalavimas, tad valstybės pareiga atlyginti individui EB teisės pažeidimu padarytą žalą negali priklausyti nuo valstybės vidaus normų, reglamentuojančių kompetencijos padalijimą tarp valdžios institucijų. ETT palaikė generalinio advokato nuomonę, jog tarptautinėje teisėje valstybė turi būti traktuojama kaip vienas vienetas, ir sprendžiant valstybės atsakomybės klausimą, neturi būti atsižvelgiama, kuri valdžia – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ar teisminė – yra atsakinga žalą sukėlusį EB teisės pažeidimą. Juo labiau šiuo principo reikia laikytis kalbant apie Bendrijos teisinę tvarką, kadangi visi valstybės narės valdžios organai, tame tarpe ir įstatymų leidžiamosios valdžios, vykdydami savo

---

<sup>137</sup> *Cit. op. 118*, p. 262.

<sup>138</sup> Van GERVEN Walter. Bridging the unbridgeable: Community and National tort laws after Francovich and Brasserie. 1996, 45 *ICLQ*, p. 507. Cituojama iš: Van GERVEN Walter, et. al. *Tort Law*. Oxford: Hart Publ., 2000, p. 893.

<sup>139</sup> *Cit. op. 109*, para 32.

<sup>140</sup> Teismas pateikė nuorodą į sujungtas bylas C-143/88 ir C-92/89 *Zuckerfabrik Suderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest* [1991] ECR I-415, para. 26.

funkcijas, privalo laikytis EB teisės normų, tiesiogiai reglamentuojančių asmenų padėtį.<sup>141</sup> ETT padarė išvadą, jog valstybės narės privalo atlyginti privatiems asmenims EB teisės pažeidimu padarytą žalą ir tuo atveju, kai pažeidimas padarytas įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais (ar neveikimu)<sup>142</sup>.

ETT *Francovich* byloje pasirinkė Europos valstybių (ypač kontinentinės teisės sistemos) tradicija, pagal kurią valstybės atsakomybė iš principo galima, tačiau byloje *Brasserie du Pêcheur* siekdamas pagrįsti savo sprendimą pasiremti Europos valstybių tradicija nebegalėjo, nes byloje dalyvaujančių Anglijos ir Vokietijos teisė nenumato galimybės išsiieškoti iš valstybės žalos, padarytos įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais, atlyginimą<sup>143</sup>. Minėtoje byloje Vokietija kaip argumentą pateikė faktą, kad platus valstybės narės atsakomybės principo taikymas bus nesuderinamas su valstybių narių konstitucinėmis nuostatomis, kurios paprastai neleidžia taikyti valstybei atsakomybės už įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmus<sup>144</sup>.

Vėlesniame savo sprendime *Konle v. Austria* Teismas nurodė, jog valstybės narės neprivalo keisti kompetencijos bei atsakomybės paskirstymo tarp valdžios institucijų savo teritorijoje.<sup>145</sup> Byloje *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* Teismas pažymėjo, kad unitarinėje valstybėje žalos, padarytos individams atlyginimas bus tinkamas, jei ją atlygins pažeidimą padaręs viešosios teisės subjektas, teisiškai atskiras nuo valstybės, ar autonominis teritorinis subjektas, kuriam buvo perduota (deleguota) legislatyvinė ar administracinė funkcija.<sup>146</sup>

Būtinybę kištis į nacionalinę teisę Teismas grindžia Sutarties sistema bei fundamentaliais jos principais, konkrečiai - tiesioginio veikimo doktrina: be pažeistų teisių gynimo mechanizmo tiesiogiai Bendrijos teisės užtikrinamos teisės būtų tik deklaratyvios; taip pat kišimasi galima grįsti vienodo teisės taikymo principu, kuris žinomas visoms valstybėms narėms ir tiesiogiai išreiktas 1992 metų Europos Sąjungos Sutarties preambulėje.<sup>147</sup>

*Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*, *Dillenkofer* ir net *British Telekom* bylos yra akivaizdūs pavyzdžiai, kaip valstybė narė gali būti nubausta savo pačios

---

<sup>141</sup> Teismas pateikė nuorodą į sujungtas bylas C-143/88 ir C-92/89 *Zuckerfabrik Suderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest* [1991] ECR I-415, paras 33, 34.

<sup>142</sup> *Cit. op. 109*, para. 36.

<sup>143</sup> *Cit. op. 117*, p. 260.

<sup>144</sup> Van GERVEN Walter, et. al. *Tort Law*. Oxford: Hart Publ., 2000, p. 919.

<sup>145</sup> Europos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 6 d. sprendimas byloje C-302/97, *Konle v. Austria* (1999), ECR I-3099. Paras. 61-64.

<sup>146</sup> Europos Teisingumo Teismo 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje C-424/97, *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (2000), ECR I-5123. Paras 31-32.

<sup>147</sup> SMITH Rachael Craufurd. Remedies for Breaches of EU Law in National Courts: Legal Variation and Selektion. In *The Evolution of EU Law*. Edited by Paul Craig and Grainne de Burca. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 296-297.

nacionaliniame teisme dėl nacionalinio įstatymų leidėjo veiksmų. Visuotinių rinkimų metu išrinktam parlamentui nesuteikiama laisvė nevykdyti EB teisės reikalavimų; ir jeigu jis vis dėlto tokių reikalavimų nevykdo, rizikuoja sudaryti sąlygas taikyti valstybei finansinio pobūdžio atsakomybę.<sup>148</sup>

ETT, spręsdamas *Francovich* ir *Brasserie du Pecheur* bylas, kaip svarbiausią vertybę iškėlė EB teisės efektyvumą, ir visiškai nekalbėjo apie valstybių narių (ar jų institucijų) imunitetą nuo civilinių ieškinių, ir jų teisinių sistemų autonomiškumą. Tai suprantama, nes ETT viena iš funkcijų yra užtikrinti efektyvų ir vienodą EB teisės taikymą, ir jis neturi pareigos derinti valstybių narių pozicijas politiniais klausimais. Prireikus rinktis tarp EB teisės efektyvumo ir valstybių narių valdžios imuniteto, Teismas vienareikšmiškai pasirinko EB teisės efektyvumą.

Dažnai teigiama, kad jei valstybės narės sukūrė EB teisės sistemą, ir neprieštarauja ETT atliktai šios sistemos reformai, vadinasi, tam tikru mastu jos yra patenkintos tuo, kaip sistema veikia. Kitų autorių nuomone, tai neleidžia preziumuoti valstybių narių noro, kad jų nacionaliniai teismai dalyvautų vykdant nacionalinės valdžios priežiūrą ir kontrolę, jai įgyvendinant EB teisę. Tuomet, kai pirmą kartą buvo keliamas klausimas dėl nacionalinių teismų teisės užtikrinti EB teisės įgyvendinimą, valstybių narių atstovai griežtai pasisakė prieš bet kokias interpretacijas, kurios įgalintų nacionalinius teismus vertinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei.<sup>149</sup> Kita vertus, bent jau bylose tiesiogiai dalyvavusios valstybės, vykdydamos Teismo sprendimus<sup>150</sup>, išreiškė tylų sutikimą su Teismo pozicija.

### 5.3. ATSAKOMYBĖS SĄLYGOS

*Francovich* byloje Teismas pateikė tik minimalias gaires valstybės atsakomybės taikymo klausimu. Buvo pateiktos trys pagrindinės sąlygos tam atvejui, kai EB teisės pažeidimas pasireiškia direktyvos neįgyvendinimu, tačiau jokių nurodymų, susijusių su kitokiais EB teisės pažeidimais, nebuvo pateikta.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> De la ROCHERE, J. Dutheil. Member State liability for Infringement of European Community Law. *Tulane European & Civil Law Forum*, 1996, vol.11. P. 10.

<sup>149</sup> *Cit. op. 110*, p. 26.

<sup>150</sup> Anglijoje *Factortame* byla (po ETT išnagrinėtos bylos 213/98) sukūrė precedentą, pagal kurį galimas teisių užtikrinimas taikant laikinasias apsaugos priemones prieš valstybę nagrinėjant EB teisės pažeidimo bylas, kuris, beje, netrukus pradėtas taisyti bylose, nesusijusiose su EB teisės pažeidimu. Plačiau žr.: TILLOTSON, John. *European Community Law: Text, Cases and Materials*. London: Cavendish Publishing, 1995. 2nd ed., p. 493.

<sup>151</sup> *Cit. op. 118*. 259.

ETT *Francovich* byloje pažymėjo, kad civilinės atsakomybės sąlygos priklauso nuo EB teisės pažeidimo, sukėlusio žalą, pobūdžio<sup>152</sup>, o vėlesnėje byloje paaiškino, kad šios sąlygos turi būti taikomos atsižvelgiant į konkrečią situaciją<sup>153</sup>. Teismas išreiškė poziciją, kad neįgyvendinusi direktyvos (t.y. neįvykdžiusi įsipareigojimo pagal EB Sutarties 189 (dabar 249) straipsnį) valstybė narė privalo atlyginti dėl to atsiradusius nuostolius privatiems asmenims, jei tenkinamos tam tikros sąlygos, o būtent: (1) direktyva buvo siekiama užtikrinti tam tikras teises individams; (2) šių teisių turinį galima nustatyti iš pačios direktyvos nuostatų; ir (3) egzistuoja priežastinis ryšys tarp to, kad valstybė narė neįgyvendino direktyvos ir nuostolių, atsiradusių privatiems asmenims<sup>154</sup>.

*Brasserie du Pêcheur* byloje valstybės atsakomybės sąlygos pateiktos plačiau. Kaip minėta, ETT išvedė paralelę tarp valstybės narės ir EB institucijų civilinės atsakomybės institutų – Bendrijos atsakomybę reglamentuojančios normos, Teismo manymu, turi būti taikomos pagal analogiją, nesant valstybės narės atsakomybės prieš privačius asmenis reglamentavimo. Teismo teigimu, sąlygos, kurioms esant kyla valstybės narės atsakomybė už EB teisės pažeidimą iš esmės negali skirtis nuo tų, kurioms esant kyla Bendrijos atsakomybė tokiomis pat aplinkybėmis. Asmenims EB teisės suteiktų teisių apsauga negali priklausyti nuo to, valstybės narės ar Bendrijos institucija yra atsakinga už padarytą žalą.<sup>155</sup>

Plėtodamas Europos Bendrijos deliktinės atsakomybės už institucijų neteisėtais veiksmais padarytą žalą klausimus, ypač kalbant apie teisės aktų leidimą ekonomikos politikos srityje, Europos Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad institucijos šioje srityje turi plačią veiksmų laisvę. Neleistina būtų Bendrijos interesų įgyvendinimą leidžiant teisės aktus kiekvieną kartą kliudyti eile ieškinių, kai toks teisės aktas neigiamai paveikia privataus asmens (jų grupės) interesus. Kai teisės aktus leidžianti institucija turi plačią priemonių pasirinkimo ir veiksmų laisvę įgyvendinant Bendrijos politiką, deliktinė atsakomybė už jos veiksmus gali būti taikoma tik tuo atveju, kai ši institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai peržengia suteiktų teisių ribas.<sup>156</sup> Teismas nurodė būtinybę atsižvelgti į tai, ar institucija, priimdama teisės aktą, turi plačią veiksmų laisvę, ar ne. Valstybės narės įstatymo leidėjo veiksmų laisvę gali riboti Bendrijos teisė. Pavyzdžiui, esant valstybės narės pareigai įgyvendinti direktyvą, jai yra nustatytas

---

<sup>152</sup> *Cit. op. 107*, para 38.

<sup>153</sup> Europos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose C-178/94 ir 188/94, *Dillenkofer and others v. Federal republic of Germany* (1996), ECR I-4845. Para. 24.

<sup>154</sup> *Cit. op. 107*, paras. 39, 40.

<sup>155</sup> *Cit. op. 109*, paras. 41, 42.

<sup>156</sup> *Ibid.*, paras. 44, 45.

tikslas, kurį ji turi pasiekti. Šiuo atveju nesvarbu, kad valstybė narė turi laisvę pasirinkti priemones, kuriomis tą tikslą pasiekti, ir kokias priemones renkasi; svarbu, ar valstybė pažeidė savo pareigą laiku ir tinkamai įgyvendinti direktyvą. Tuo atveju, kai valstybė narė turi plačią veiksmų laisvę įgyvendinant politikos priemones, valstybės civilinės atsakomybės sąlygos turi būti tokios pat, kaip ir Bendrijos atsakomybės, kai jos institucijos turi plačią veiksmų laisvę įgyvendinant Bendrijos politikos priemones. Teismas pripažino, kad tokiais atvejais, kai tam tikra sritis nėra harmonizuojama Bendrijos mastu, nacionalinis įstatymų leidėjas turi plačią veiksmų laisvę. Tokiomis aplinkybėmis teisė į žalos atlyginimą turi būti užtikrinama esant šioms sąlygoms: (I) teisės norma, kuri buvo pažeista, siekta užtikrinti tam tikras teises individams; (II) pažeidimas yra pakankamai rimtas; (III) egzistuoja priežastinis ryšys tarp valstybės narės įsipareigojimo pažeidimo, ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos. Teismas pasisakė, kad minėtos 3 sąlygos yra būtinos ir pakankamos valstybės atsakomybei kilti, tačiau nacionalinė teisė gali nustatyti ir mažiau griežtas sąlygas, kurioms esant valstybei kiltų civilinė atsakomybė.<sup>157</sup> Teismas taip pat nurodė, jog žalos atlyginimas negali priklausyti nuo EB teisės pažeidimo konstatavimo teismo tvarka<sup>158</sup>, ar nuo institucijų, atsakingų už žalą sukėlusį neteisėtą veiksmą, kaltės (tyčios ar neatsargumo)<sup>159</sup>.

Minėtų trijų sąlygų taikymas dar vadinamas „*Schoppenstedt* testu“. Pabrėžtina, kad „*Schoppenstedt* testas“ taikomas tik tais atvejais, kai valstybė narė turėjo plačią veiksmų laisvę. Jis nebus taikomas tuomet, kai veiksmų laisvės ribos yra susiaurintos – pavyzdžiui, kai valstybė narė, perkeldama direktyvą, turi pareigą pasiekti tam tikrą rezultatą (kaip *Francovich* bylos atveju)<sup>160</sup>. Vėlesnėje – *British Telecommunications*<sup>161</sup> – byloje Teismas nurodė, kad šios 3 sąlygos turi būti taikomos ir tais atvejais, kai Valstybė narė neteisingai perkelia Bendrijos direktyvą į nacionalinę teisę, šią nuostatą pakartojo ir *Denkavit* byloje<sup>162</sup>. Atvejai, kai valstybė narė laikoma turinčia pakankamai plačią veiksmų laisvę apima ir tuos atvejus, kai valstybė narė pasirinko netinkamas priemones rezultatui pasiekti (t.y. direktyvai įgyvendinti), ir iš esmės dėl to direktyva nebuvo įgyvendinta. Tuo tarpu direktyvos neįgyvendinus laiku, t.y. nesiėmus jokių priemonių, šis testas netaikomas: valstybė šiuo atveju turi konkrečia pareigą

<sup>157</sup> *Cit. op. 109*, paras. 46, 47, 48, 51, 66.

<sup>158</sup> *Cit. op. 109*, paras. 94-96; *Cit. op. 153*, para. 28.

<sup>159</sup> *Cit. op. 109*, paras. 75-80; *Cit. op. 153*, para 28.

<sup>160</sup> *Cit. op. 128*, p. 487.

<sup>161</sup> Europos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 26 d. sprendimas byloje C-392/93, *R. v. HM Treasury, ex p. British Telecommunications plc* (1996), ECR I-1631. Para. 40.

<sup>162</sup> Europos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 17 d. sprendimas sujungtose bylose C-283/94, C-291/94 ir C-292/94, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen* (1996), ECR I-5063. Para. 48.

įgyvendinti direktyvą per konkretų terminą, ir neturi teisės priimti sprendimo dėl termino ar dėl paties direktyvos įgyvendinimo fakto – taigi šioje srityje valstybė veiksmų laisvės neturi.

Palyginus sąlygas, nustatytas *Francovich* byloje, bei pateikiamas *Schoppenstedt* testo, galime pastebėti panašumą:

<p><b><u>A. Direktyvos neįgyvendinimas laiku</u></b> (Valstybė neturi plačios veiksmų laisvės)</p>	<p><b><u>B. Schoppenstedt testas</u></b> (Valstybė turi plačią veiksmų laisvę)</p>
<p>A-1. Direktyva <b>siekama užtikrinti tam tikras teises individams.</b></p>	<p>B-1. Teisės norma, kuri buvo pažeista, <b>siekta užtikrinti tam tikras teises individams.</b></p>
<p>A-2. Teisių turinį galima nustatyti iš pačios direktyvos nuostatų.</p>	<p>B-2. Pažeidimas yra pakankamai rimtas.</p>
<p>A-3. Egzistuoja <b>priežastinis ryšys</b> tarp to, kad valstybė narė neįgyvendino direktyvos ir žalos, atsiradusios privatiems asmenims.</p>	<p>B-3. Egzistuoja <b>priežastinis ryšys</b> tarp valstybės narės įsipareigojimo pažeidimo ir privačių asmenų patirtos žalos.</p>

*Francovich*, *Dillenkofer* bylose Teismas nurodė, kad direktyvos neįgyvendinimas yra pats savaime pakankamai rimtas pažeidimas (taigi direktyvos neįgyvendinimo atveju antroji *Schoppenstedt* testo sąlyga yra tenkinama automatiškai). A-3 ir B-3 sąlygos sutampa. Antrąją sąlyga („teisių turinį galima nustatyti iš pačios direktyvos nuostatų“), galima teigti, apima pirmoji *Schoppenstedt* testo sąlyga – bet kokiu atveju asmenims užtikrintos teisės turinys turi būti aiškus, priešingu atveju nebus įmanoma užtikrinti pažeistos teisės gynimo. Manytina, kad *Francovich* ir kitose bylose, kuriose nagrinėjamas direktyvos neįgyvendinimo klausimas, šią (A-2) sąlyga Teismas akcentavo dėl to, kad direktyva pagal savo prigimtį nėra teisės aktas, tiesiogiai suteikiantis teises privatiems asmenims; todėl yra svarbu nustatyti, kad norėta užtikrinti *privatiems asmenims tam tikrą konkrečią teisę*. Kita vertus, taikant *Schoppenstedt* testą, taip pat svarbu nustatyti, kokia konkreti teisė buvo suteikta pažeistui teisės aktu. Pažymėtina, jog kai šis testas taikomas netinkamo direktyvos įgyvendinimo atveju, nacionaliniai teismai taip pat privalo nustatyti, kokią konkrečią teisę buvo siekta ja užtikrinti, t.y. nustatinėja ir teisės turinį (iš esmės taip pat tikrinama, ar yra A-2 sąlyga). Tad galima daryti išvadą, kad dviejų atskirų testų taikymas, ypač nenustatant kiekvieno

konkrečių taikymo atvejų (kiek valstybės narės veiksmų laisvė buvo plati – fakto klausimas, kurį tenka nustatyti kiekvienu konkrečiu atveju), tik įneša nereikalingos painiavos; iš esmės šiuos du testus nesunkiai galima būtų sujungti į vieną, taikomą visais atvejais. Į tai, ar valstybėms narėms buvo palikta plati veiksmų laisvė, galima būtų atsižvelgti vertinant pažeidimo rimtumą.

D. J. Meltzer nuomone, nėra dviejų atskirų testų valstybės atsakomybei nustatyti – *Francovich* byloje nustatytas atsakomybės sąlygas Teismas vėlesnėse bylose pakeitė, ir šiandien valstybės narės atsakomybė kyla esant (1) EB teisės normai, nustatančiai tam tikras teises individams, (2) pakankamai rimtam EB teisės pažeidimui, ir (3) priešastiniam ryšiui. Bylose dėl direktyvos neįgyvendinimo (kaip *Francovich*), neįgyvendinimas yra savaime pakankamai rimtas pažeidimas, ir papildomai jo nustatinėti nereikia.<sup>163</sup>

Teismo nustatytų atsakomybės sąlygų turi laikytis nacionaliniai teismai, nagrinėdami EB teisės pažeidimo bylas. Tokiu būdu minėti ETT savo sprendimais atvėrė kelią valstybių narių materialinės teisės normų, reglamentuojančių valstybės atsakomybę už EB teisės pažeidimus, harmonizavimui.<sup>164</sup> Teismas ne tik nurodė, kokios turi būti atsakomybės sąlygos, bet ir pareikė detalesnius paaiškinimus, kokiais atvejais atskirų atsakomybės sąlygų egzistavimas konstatuotinas.

### 5.3.1. PAKANKAMAI RIMTAS EB TEISĖS PAŽEIDIMAS

Sprendžiant valstybės atsakomybės klausimą, visiškai nesvarbus pažeistos EB teisės normos pobūdis - bet kokios EB teisės normos pažeidimas gali lemti atsakomybės valstybei taikymą; ar bus taikoma valstybei civilinė atsakomybė, priklauso nuo paties pažeidimo rimtumo<sup>165</sup>.

Siekiant nustatyti, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas, reikia nustatyti, ar institucija akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė jai suteiktų teisių ribas. ETT išreiškė poziciją, jog vertindamas pažeidimo rimtumą, nacionalinis teismas turėtų atsižvelgti į tokius faktorius, kaip pažeistos teisės normos aiškumas ir tikslumas; institucijai suteiktos priemonių pasirinkimo ir veiksmų laisvės apimtis; ar pažeidimas buvo tyčinis, ar ne; ar teisinė klaida konkrečiu atveju yra atleistina, ar ne; išsiaiškinti, ar Bendrijos institucijos užimta pozicija galėjo prisidėti prie valstybės narės (jos institucijos) neveikimo; ar nacionalinės priemonės ir praktika, prieštaraujanti Bendrijos teisei, buvo

---

<sup>163</sup> *Cit. op. 124*, p. 43.

<sup>164</sup> *Cit. op. 148*, p. 13.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 14.

sukurta naujai, ar egzistavo ir nebuvo pakeista. Pažeidimas bet koku atveju turi būti laikomas pakankamai rimtu, jei jis tęsiasi nepaisant Teismo sprendimo, kuriuo iš esmės pripažintas pažeidimo egzistavimas, preliminarus nutarimo ar nusistovėjusios Teismo praktikos, remiantis kuria iš esmės yra aišku, kad tam tikras elgesys yra pažeidžiantis Bendrijos teisę.<sup>166</sup> Tačiau toks sprendimas, nutarimas ar praktika nėra būtina, siekiant nustatyti pakankamai rimtą pažeidimą<sup>167</sup>. ETT siūlo kriterijus, į kuriuos reikėtų atsižvelgti vertinant pažeidimą, tačiau kokius kriterijus vertinti konkrečiu atveju, sprendžia pats bylą nagrinėjantis teismas. Kai kurie ETT pateikti kriterijai yra abejotini. Pavyzdžiui, nuostabą kelia ETT siūlymas atsižvelgti į tai, ar pažeidimas buvo padarytas tyčia, ar dėl neatsargumo – mat neteisėtumas kaip civilinės atsakomybės sąlyga paprastai nustatomas remiantis objektyviais kriterijais, ir stengiamasi vengti remtis subjektyviais<sup>168</sup>.

Vėlesnėse bylose Teismas toliau plėtojo „pakankamai rimto pažeidimo“ sampratą. Bylose *British Telecom* ir *Denkavit* ETT pats taikė „pakankamai rimto pažeidimo“ kriterijus nacionalinių bylų faktams. Byloje *British Telekom* Jungtinė Karalystė netinkamai įgyvendino direktyvą, ir dėl to patyrusi žalos įmonė „British Telecom“ siekė žalos atlyginimo. ETT pripažino, kad direktyvos įgyvendinimas buvo netinkamas, tačiau konstatavo, kad tai buvo klaida, kurios negalima laikyti pakankamai rimtu pažeidimu. Teismas savo poziciją argumentavo tuo, kad pažeista EB teisės norma nebuvo pakankamai aiški ir tiksliai, Jungtinė Karalystė pasirinko netinkamą direktyvos interpretaciją gera valia, laikydamasi direktyvos teksto ir tikslų, ir jokių nurodymų prieš įgyvendinant direktyvą nei ETT, nei Komisija nebuvo pateikusi.<sup>169</sup> Panašiai ir *Denkavit* byloje, netinkamas direktyvos įgyvendinimas nebuvo pripažintas pakankamai rimtu pažeidimu, nes beveik visos kitos valstybės narės pasirinko tokia pat direktyvos interpretacija, kaip ir Vokietija.<sup>170</sup>

Nors *Francovich* byloje Teismas nekalbėjo apie rimtą EB teisės pažeidimą, kaip matyti iš vėlesnės praktikos, tokiu atveju, kai valstybė nesiima jokių priemonių direktyvai įgyvendinti ar jos neįgyvendina laiku, tai savaiame laikoma pakankamai rimtu pažeidimu. Kita vertus, abejotina, ar direktyvos neįgyvendinimas laiku visais atvejais automatiškai turėtų būti traktuojamas kaip rimtas pažeidimas. Verta prisiminti *British Telecom* ir *Denkavit* bylas, kuriose Teismas, vertindamas EB teisės pažeidimą netinkamu direktyvos įgyvendinimu, atsižvelgė į tai, kad pažeidimą sąlygojo

---

<sup>166</sup> *Cit. op.* 109, paras. 55-57.

<sup>167</sup> *Cit. op.* 128, p. 487.

<sup>168</sup> *Cit. op.* 148, p. 15.

<sup>169</sup> *Cit. op.* 161, paras. 42-46.

<sup>170</sup> *Cit. op.* 162, paras. 50-54.

netinkamas EB teisės normų, kurios nebuvo pakankamai aiškios ir tikslios, interpretavimas, ir nusprendė, kad tokia klaida nelaikytina pakankamai rimtu pažeidimu. Gali kilti situacija, kai netinkamas netikslios EB teisės normos interpretavimas lems valstybės narės neveikimą nesiimant jokių priemonių direktyvai įgyvendinti (pavyzdžiui, valstybė narė, pasiremdama netinkama normos interpretacija, mano, kad jau galiojančiais nacionaliniais teisės aktais direktyvos tikslas yra pasiektas, ir papildomai jokių priemonių imtis nebereikia). Manytina, kad tokiu atveju nereikėtų direktyvos neįgyvendinimo laiku automatiškai traktuoti kaip pakankamai rimto pažeidimo, bet vertinti tokį faktą kaip ir bet koki kitą EB teisės pažeidimą, atsižvelgiant į *British Telecom* ir *Denkavit* bylose išsakytą Teismo poziciją.

*Hedley Lomas* byloje ETT pripažino esant pakankamai rimtą pažeidimą, kuomet Jungtinė Karalystė atsisakė suteikti licencijas avių eksportavimui į Ispaniją motyvuodama tuo, jog Ispanijos skerdyklos nesilaiko EB direktyvos nuostatų. Jungtinė Karalystė pripažino pažeidusi Sutarties 29 (ex 34) straipsnio nuostatas, tačiau argumentavo, kad toks pažeidimas pateisinamas remiantis Sutarties 30 (ex 36) straipsniu, konkrečiai siekiu apsaugoti gyvūnų gerovę. Teismas pasisakė, kad Valstybė narė negali remtis 30 (ex 36) straipsnyje įtvirtinta išimtimi, kai yra priimta direktyva, kuri skirta pasiekti išimtyje nurodyta tikslą. Nėra svarbu, kad direktyva nepateikia jokių jos nuostatų laikymosi užtikrinimo priemonių; valstybės narės turi pasitikėti viena kita, ir palikti valstybei narei pačiai tikrinti direktyvos laikymąsi savo teritorijoje.<sup>171</sup> ETT padarė išvadą, kad Jungtinės Karalystės veiksmai šiuo atveju negali būti pateisinami. Teismas atkreipė dėmesį, kad valstybės narės nebuvo prašoma priimti kokius nors legislatyvinus sprendimus, ir joms nebuvo palikta daug veiksmų laisvės (ar net jos nebuvo palikta apskritai), taigi net paprasčiausias EB teisės pažeidimas jau bus traktuotinas kaip pakankamai rimtas.<sup>172</sup> Pripažindamas Jungtinės Karalystės veiksmus pakankamai rimtu pažeidimu, Teismas atsižvelgė į pažeistos Sutarties normos aiškumą, nepakankamai pagrįstą pažeidimo pateisinimą, ir, kaip minėta, į tai, kad valstybės narės neturėjo plačios veiksmų laisvės.

*Dillenkofer* byloje, buvo keliamas klausimas, ar direktyvos neįgyvendinimas nustatytu terminu (t.y. kai valstybė nesiima jokių priemonių direktyvai perkelti į nacionalinę teisę) yra *per se* pakankamai rimtas pažeidimas. Teismas nurodė, jog kai byla susijusi su direktyvos neįgyvendinimu nustatytu terminu, siekiant Sutarties 249 straipsnio pilno efektyvumo, būtina užtikrinti teisę į žalos atlyginimą privatiems

---

<sup>171</sup> Europos Teisingumo Teismo 1996 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje C-5/94, *R. v. Ministry of Agriculture Fisheries and Food ex p. Hedley Lomas* (1996), ECR I-2553. Paras. 18-19.

<sup>172</sup> *Ibid.*, para. 28.

asmenis, kai tenkinamos šios sąlygos: (i) direktyvą įgyvendinus laiku, būtų užtikrintos tam tikros teisės individams, (ii) remiantis direktyvos nuostatomis galima nustatyti šių teisių turinį, ir (iii) egzistuoja priežastinis ryšys tarp valstybės narės įsipareigojimo pažeidimo, ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos, – iš esmės buvo pakartotos *Francovich* byloje suformuluotos sąlygos. Teismas nurodė, jog ankstesnėse tokio tipo bylose atsakomybės sąlygos buvo nurodomos tos pačios, ir nors *Francovich* byloje tiesiogiai nebuvo kalbama apie pakankamai rimto pažeidimo sąlygą, jos egzistavimas akivaizdus iš bylos aplinkybių. ETT konstatavo, jog tokiu atveju, kai valstybė įpareigota ne rinktis tam tikrą reglamentavimą, o pasiekti direktyvoje nurodytą rezultatą, ir nesiima jokių priemonių direktyvai įgyvendinti (kaip buvo ir *Francovich* bylos atveju), toks elgesys bus laikomas pakankamai rimtu pažeidimu.<sup>173</sup>

Vertinant pažeidimo rimtumą, svarbu nustatyti, ar valstybė narė turėjo plačią veiksmų laisvę. Kaip jau buvo minėta, Teismas *Hedley Lomas* byloje išreiškė poziciją, kad tokiu atveju, kai valstybei narei nėra palikta plati veiksmų laisvė, arba jos nepalikta visai, net menkiausias EB teisės pažeidimas turi būti traktuojamas kaip pakankamai rimtas. Reikia pastebėti, kad tiek plati (arba ne) veiksmų laisvė, tiek pažeidimo rimtumas yra vertinamojo pobūdžio sąlygos, kurias nustatinėti palikta nacionaliniams teismams. Nors ETT pateikė nurodymus ir pavyzdžius (pats vertindamas bylų faktus), pati nustatymo taisyklė lieka gana neaiški. Vienu atveju Teismas pasisako, kad direktyvą įgyvendindama valstybė narė praktiškai neturi veiksmų laisvės, arba jos turi labai mažai, ir kad valstybė narė turi paprasčiausiai perkelti direktyvos nuostatas, ir neturi pareigos priimti kokius nors politinius sprendimus (kaip, pavyzdžiui, *Francovich* byloje); kitu atveju (*British Telekom* byloje), vėl sprendžiant direktyvos neįgyvendinimo klausimą, Teismas imasi nagrinėti, dėl kokių priežasčių direktyva nebuvo įgyvendinta, ir ar tokį neįgyvendinimą galima laikyti rimtu pažeidimu. Pastebėtina, kad pirmuoju atveju valstybė apskritai laiku nesiėmė jokių priemonių, o antruoju bandė perkelti direktyvą, tačiau dėl netinkamo interpretavimo padarė tai neteisingai. Susidaro įspūdis, kad Teismas nuolaidžiai vertina pažeidėją, kuri pažeidimą padarė ne iš blogos valios, tuo tarpu piktybinę pažeidėją vertina griežtai, tarsi stengdamasis nubausti. Visgi taikant civilinę atsakomybę veiksmų neteisėtumas turėtų būti nustatinėjamas atsižvelgiant į objektyvius kriterijus, o ne į pažeidėjo ketinimus, gerą valią, ar panašiai.

Kita vertus, Teismo vertinimai primena kaltės nustatinėjimą, kuomet aiškinamasi, ar subjektas buvo pakankamai rūpestingas ir apdairus, ar atitiko vidutinio protingo

---

<sup>173</sup> *Cit. op. 153*, paras. 22-23, 25-26.

subjekto kriterijų (pavyzdžiui, *Denkavit* byloje Teismas atsižvelgė į tai, kad beveik visos valstybės pasirinko tokią interpretaciją); nors Teismas yra aiškiai pareiškęs, kaip toliau bus nagrinėjama, kad valstybei atsakomybė atsiranda be kaltės.

### 5.3.2. TEISIŲ, KURIŲ TURINYS PAKANKAMAI AIŠKUS, UŽTIKRINIMAS ASMENIMS

*Dillenkofer* byloje buvo nagrinėjamas klausimas, ar Tarybos direktyva 90/314/EEB dėl kelionių, atostogų ir organizuotų išvykų paketo, kuri nebuvo įgyvendinta, siekta asmenims užtikrinti tam tikras teises, kurių turinys aiškus iš direktyvos teksto. Įgyvendinus direktyvą, turėjo būti nustatyta pareiga kelionių organizatoriams užtikrinti, kad jų nemokumo atveju klientams bus grąžinti sumokėti pinigai, bei užtikrinta, kad klientas bus parvežtas atgal. Vokietija ir Jungtinė Karalystė bandė įrodyti, kad šia direktyva siekta užtikrinti paslaugų teikimo laisvę, ar, dar bendriau, konkurencijos laisvę, o ne suteikti privatiems asmenims konkrečias teises<sup>174</sup>. Teismas su tokia pozicija nesutiko. Jis pasisakė, kad direktyvos (jos 7 straipsnio<sup>175</sup>) tikslas yra apsaugoti vartotojus, kuriems turi būti suteikta teisė susigrąžinti pinigus, ir būti pargabentais kelionių organizatoriaus nemokumo atveju. Faktas, kad direktyva turi ir kitų tikslų nereiškia, kad ji neturi tikslo apsaugoti vartotojus. Teismas taip pat atkreipė dėmesį į direktyvos preambulę, kurioje kartojamas siekis apsaugoti vartotojus, taip pat nurodyta, kad tokios pareigos kelionių organizatoriams įtvirtinimas bus naudingas ir vartotojams, ir kelionių industrijai<sup>176</sup>. Vokietija ir Jungtinė Karalystė pateikė argumentą, kad pažodinis direktyvos 7 straipsnio vertinimas rodo, jog tikslai turi būti nustatyta pareiga kelionių organizatoriui pateikti pakankamus atsiskaitymo garantijos įrodymus, ir nėra jokios nuostatos apie vartotojų teisę į tokią garantiją; tai rodo, kad ši vartotojų teisė yra netiesioginė, ir nėra pakankama kaip valstybės atsakomybės sąlyga. Teismas tokį argumentą atmetė ir nurodė, jog pakanka įtvirtinti pareigą pateikti pakankamus mokėjimų garantijų įrodymus, ir ši pareiga būtinai reiškia, kad ją turintys asmenys privalo mokėjimus garantuoti. Pareiga pateikti garantijos įrodymus būtų beprasmė, jei nebūtų realiai garantuojamas pinigų grąžinimas (išmokėjimas)<sup>177</sup>. Taigi Teismas padarė išvadą, kad direktyva siekta suteikti tam tikras teises privatiems

---

<sup>174</sup> *Cit. op. 153*, para. 38.

<sup>175</sup> 7 straipsnis. Kelionių organizatorius ir (arba) kelionių pardavimo agentas, kuris yra sutarties šalis, turi pateikti pakankamas garantijas, kad įmokėti pinigai bus grąžinti arba vartotojas nemokumo atveju bus repatrijuotas.

<sup>176</sup> *Cit. op. 153*, paras. 36, 37, 39.

<sup>177</sup> *Ibid.*, paras. 40, 41.

asmenis, ir toliau turi būti išsiaiškinta, ar tų teisių turinys gali būti nustatytas vien tik iš direktyvos teksto. Teismas nustatė, kad direktyva yra skirta vartotojams, kaip jie apibrėžti pačioje direktyvoje. Taip pat iš direktyvos yra aišku, kad pinigai turi būti gražinami tiems, kas juos sumokėjo, ir gražinti atgal turi būti asmenys, kurie naudojami kelionių organizatoriaus paslaugomis. Teismas padarė išvadą, kad asmenys, kuriems teisę siekta užtikrinti, pakankamai tiksliai direktyvoje apibrėžti. Tai, kad valstybei palikta teisė pasirinkti priemones direktyvoje nustatytam tikslui pasiekti, šiuo atveju neturi jokios reikšmės.<sup>178</sup>

*Hedley Lomas* byloje reikėjo išsiaiškinti, ar Sutarties nuostata, draudžianti eksporto ribojimus, suteikia asmenims konkrečias teises. Teismas pasisakė, jog 34 (dabar 29) straipsnis yra tiesiogiai taikomas, nustatantis draudimą valstybėms narėms, tuo pačiu sukuria teises asmenims, kurios turi būti ginamos nacionaliniuose teismuose. Teismas iš esmės pakartojo poziciją, išreikštą byloje *83/78 Pigs Marketing Board v. Redmond* [1978] ECR 2347 (paras. 66-67).<sup>179</sup>

Teises asmenims, dėl kurių pažeidimo jie gali reikalauti žalos atlyginimo iš valstybės narės, užtikrina tiesiogiai taikoma EB teisės norma. Reikia prisiminti, kad tai apima ne tik reglamentus; po Teismo išvystytos tiesioginio taikymo doktrinos, tiesiogiai taikomos tam tikrais atvejais taip pat gali būti direktyvos, Sutartis ir Teismo sprendimai.<sup>180</sup>

Išnagrinėjus Teismo praktiką galima daryti išvadą, kad, nustatant ar teisės aktas suteikia tam tikras teises asmenims, reikia vertinti ne tik pažodinį teisės akto tekstą, bet ir teksto prasmę bei tikslus. Teisės aktas ar jo dalis nebūtinai turi turėti tik vieną tikslą – jie gali būti keli, svarbu, kad vienas iš jų būtų konkrečių teisių asmenims sukūrimas. Teisės asmenims įtvirtinimas nebūtinai turi būti tiesioginis – tai gali būti konkreti valstybei narei nustatyta pareiga, iš kurios kyla teisė asmenims, nes kitaip pareigos nustatymas būtų beprasmis. Kaip minėta, teisių turinys turi būti aiškus iš paties teisės akto teksto, taip pat turi būti aiškus subjektų ratas, kuriems teisės yra sukuriamos. Tai, kad valstybei narei nustatant pareigą pasiekti konkretų tikslą yra paliekama tam tikra veiksmų laisvė, savaime reikšmės neturi.

---

<sup>178</sup> *Cit. op. 153*, paras. 44-45.

<sup>179</sup> *Cit. op. 171*, para. 27.

<sup>180</sup> HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law: an Introduction to the Constitutional and administrative Law of the European Community*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 228.

### 5.3.3. PRIEŽASTINIS RYŠYS

Priežastinio ryšio nustatymas paprastai laikomas fakto klausimu, kurį teismas sprendžia išnagrinėjęs visas faktines aplinkybes ir atsižvelgdamas į konkrečioje šalyje galiojančią priežastinio ryšio teoriją ir doktrininį jos aiškinimą. ETT nesiėmė nustatinėti kriterijų, kuriais remiantis būtų nustatomas priežastinio ryšio egzistavimas, o išreiškė poziciją, kad nustatyti trečiąją sąlygą, t.y. ar egzistuoja priežastinis ryšys tarp valstybės narės institucijos veiksmų, pažeidžiančių EB teisę, ir asmens patirtos žalos, turi nacionalinis teismas<sup>181</sup>.

### 5.3.4. ŽALA

Nei *Francovich*, nei *Brasserie du Pecheur* ar kitose bylose Teismas kaip atsakomybės sąlygos nenurodė žalos; tačiau šios sąlygos egzistavimas yra savaime būtinas, nesant žalos, jokių atveju negalėtų kilti deliktinė atsakomybė. Teismas savo sprendimuose pasisakė dėl žalos atlyginimo taisyklių, kurios bus aptariamoms nagrinėjant žalos atlyginimo nacionaliniuose teismuose klausimus.

### 5.3.5. KALTĖS REIKŠMĖ

Teismas nesusiejo valstybės deliktinės atsakomybės su kalte. Pati kaltės samprata (konceptija) atskirose valstybėse narėse skiriasi<sup>182</sup>. Teismo nuomone, pakanka, kad „pakankamai rimtas pažeidimas“ yra valstybės atsakomybės sąlyga. Siekdami nustatyti, ar pažeidimas yra rimtas, nacionaliniai teismai šiaip ar taip turės atsižvelgti į objektyvius ir subjektyvius faktorius, kurie pagal nacionalinę teisę sudaro kaltės koncepciją (t. y. kaltės, kaip ji suprantama konkrečios valstybės nacionalinėje teisėje, elementai yra vienas iš faktorių, į kuriuos nacionalinis teismas turi atsižvelgti, siekdamas nustatyti, ar pažeidimas yra pakankamai rimtas). Teismo nuomone, reikalauti nustatyti kalės egzistavimą jau nustačius pakankamai rimtą pažeidimą, būtų tolygu apskritai kvestionuoti valstybės atsakomybės principo, kylančio iš Bendrijos teisinės sistemos, taikymo galimybę. Teismas padarė išvadą, kad pažeidimą padariusios

---

<sup>181</sup> *Cit. op. 109*, para 65; *Cit. op. 171*, para. 30.

<sup>182</sup> *Cit. op. 109*, para. 76.

institucijos kaltė (tyčia ar neatsargumas) negali būti valstybės civilinės atsakomybės sąlyga<sup>183</sup>. Vėlesnėse savo bylose teismas šią nuostatą pakartojo<sup>184</sup>.

#### 5.4. ŽALOS ATLYGINIMAS NACIONALINIUOSE TEISMUOSE

Bendrijos teisė nenustato užtikrinamų asmenims teisių gynimo mechanizmo – tai palikta nacionalinei teisei. Nacionalinės teisės normos reglamentuoja proceso klausimus: tai apima kompetentingų teismų nustatymą, įrodinėjimo pareigos paskirstymą, ieškinio senaties terminus (tiesa, pastarieji Lietuvoje reglamentuojami materialinės teisės normomis). Valstybės narės nėra įpareigos sukurti specialaus teisių gynimo mechanizmo Bendrijos suteikiamoms teisėms, asmenis turi būti suteikta galimybė naudotis visais galimais pagal nacionalinę teisę nustatytais teisių gynimo būdais, netaikant jokios diskriminacijos Bendrijos suteikiamų teisių atžvilgiu.<sup>185</sup> Tačiau, kaip bus nagrinėjama toliau, ne visuomet nacionaliniai teisių gynimo būdai bus pakankami ar priimtini.

ETT savo praktikoje suformavo tokius bylų dėl EB teisės suteikiamų teisių pažeidimo nagrinėjimo nacionaliniuose teismuose principus:

(I) Nacionalinio nustatymo, arba nacionalinio proceso autonomijos principas (nacionalinė teisinė sistema nustato teismus, kurių kompetencijai priskirta nagrinėti bylas dėl EB teisės pažeidimu padarytos žalos, bei procesines taisykles, pagal kurias tokios bylos nagrinėjamos);

(II) Nediskriminavimo, arba ekvivalentiškumo principas (sąlygos taikant valstybei civilinę atsakomybę už EB teisės pažeidimą negali būti mažiau palankios nei taikant atsakomybę už nacionalinės teisės pažeidimą);

(III) Efektyvumo principas (neturi būti iš esmės neįmanoma arba pernelyg sunku įgyvendinti EB teisės suteiktas teises).

Nacionalinės procesinės autonomijos principas atrodo savaime suprantamas, kai bylos nagrinėjamos nacionaliniuose teismuose. Prezumpcija, kad ETT iš principo sutiks su nacionalinėmis taisyklėmis, kyla iš pagarbos nacionalinė teisės sistemos integralumo principui.<sup>186</sup>

Nacionalinės autonomijos principą Teismas apribojo nediskriminavimo (ekvivalentiškumo) ir efektyvumo principais. Šiuos principus Teismas grindžia

<sup>183</sup> *Cit. op. 109*, para. 79-80.

<sup>184</sup> *Cit. op. 153*, para. 28.

<sup>185</sup> *Cit. op. 180*, p. 229.

<sup>186</sup> STREINER, Josephine; WOODS, Lorna; TWIGG-FLESNER, Christian. *Textbook on EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 8th ed. P. 128.

sutarties 10 (ex 5) straipsnio nuostata, kuri reikalauja, kad valstybės narės imtųsi visų atitinkamų priemonių, kad užtikrintų visų iš Sutarties ar iš Bendrijos institucijų veiksmų kylančių išpareigojimų įvykdymą (nors ši nuostata nekalba apie procedūras ar žalos atlyginimą),<sup>187</sup> taip pat 220 (ex 164) straipsniu, kuris Teisingumo Teismą įpareigoja užtikrinti, kad „aiškinant ir taikant Sutartį būtų laikomasi teisės“<sup>188</sup>.

Šių principų turinį teismas atskleidė savo jurisprudencijoje, kuri palaipsniui keitėsi: nuo besąlyginio (absoliutaus), intervencionistinio požiūrio tokiose bylose kaip Marshall (II) (C-271/91), Emmott (C-208/90) ir Factortame (I ir II), iki labiau nesikišimo pozicijos, dar apibūdinamos kaip „selektyvi pagarba nacionalinėms proceso normoms“<sup>189</sup>.

#### 5.4.1. NACIONALINIO PROCESO AUTONOMIJOS PRINCIPAS

*Francovich* byloje Teismas nurodė, kad nustačius valstybės atsakomybės sąlygų egzistavimą, žala turi būti atlyginama remiantis valstybės narės nacionalinės teisės normomis, reglamentuojančiomis civilinę atsakomybę. Nesant reguliavimo Bendrijos mastu, kompetentingi teismai bei procesinės taisyklės turi būti nustatomos taip pat remiantis nacionaline teise, kad būtų pilnai apsaugotos Bendrijos asmenims užtikrinamos teisės.<sup>190</sup>

#### 5.4.2. EFEKTYVUMO PRINCIPAS

Efektivitymo principas reikalauja užtikrinti, kad asmenims nebūtų iš esmės neįmanoma arba pernelyg sunku apginti EB teisės suteiktas teises. Nagrinėjant ETT praktiką, galima išskirti kelis šio principo pasireiškimo aspektus, kurie toliau bus aptariami.

##### 5.4.2.1. NACIONALINĖS TEISĖS NORMOS, NUSTATANČIOS ATLYGINTINOS ŽALOS RIBAS

Žalos, atsiradusios dėl EB teisės pažeidimo, atlyginimo klausimas kilo daug anksčiau, nei ETT išvystė valstybės narės civilinės atsakomybės doktriną. Viena pirmųjų bylų, kuriose Teismas pasisakė dėl atlygintinos žalos dydžio nustatymo, buvo *Von Colson*

---

<sup>187</sup> *Cit. op. 186*, p. 128.

<sup>188</sup> *Cit. op. 147*, p. 296.

<sup>189</sup> *Cit. op. 186*, p. 130.

<sup>190</sup> *Cit. op. 107*, para. 42.

byla, kurioje buvo nustatytas lygių galimybių direktyvos (76/207) pažeidimas. Pačioje direktyvoje buvo numatyta pareiga atlyginti šios direktyvos pažeidimu padarytą žalą. Nacionaliniame teisme dvi moterys įrodė, kad jos buvo diskriminuojamos pagal lytį, ir dėl to nebuvo priimtos į darbą. Nacionalinis teismas kreipėsi į ETT prašydamas išaiškinti, ar pakankamai efektyviai bus apgintos joms Bendrijos suteiktos teisės, jei atlygintinos žalos dydį sudarys tik faktinės išlaidos, susijusios kelione į pokalbį dėl darbo. ETT pasisakė, kad jei valstybė narė nusprendžia taikyti sistemą, kai už diskriminavimą lyties pagrindu pažeidėjas turi mokėti kompensaciją, tam, kad kompensacija būtų efektyvi ir turėtų atgrasino efektą, ji turi atitikti patirtos žalos dydį, ir apimti daugiau, nei nominalius nuostolius (pvz., ne tik prašymu priimti į darbą).<sup>191</sup> Vis dėlto manytina, kad civilinės atsakomybės baudžiamoji ar atgrasymo funkcija turi pasireikšti tik minimaliai arba, dar geriau, nepasireikšti visai. Su tokia nuostata minėtas sprendimas sunkiai suderinamas: jame Teismas skyrė per daug dėmesio atgrasymo efektui. Pastebėtina, kad vėlesnėse bylose tokios pozicijos Teismas nebekartojo.

*Marshall (II)* (C-271/91)<sup>192</sup> byloje taip pat buvo nagrinėjamas Lygių galimybių direktyvos pažeidimas. Nagrinėti 2 klausimai dėl atlygintinos žalos dydžio: pirma, pagal nacionalinius įstatymus buvo nustatytas maksimalus atlygintinos žalos dydis ieškiniams dėl diskriminavimo pagal lytį, ir antra, tokie ieškiniai buvo nagrinėti specialiaame tribunole, kas reiškė, kad neįmanoma prisiteisti palūkanų. ETT pasisakė, kad turi būti priteista pilna kompensacija, įskaitant ir palūkanas nuo teismo sprendimo priėmimo dienos; taip pat, kad kompensacija negali būti ribojama įstatymu nustatytu maksimaliu atlygintinos žalos dydžiu. ETT priminė, kad visiškos kompensacijos principas reikalauja, kad kompensacija atitiktų patirtos žalos dydį, priešingu atveju Bendrijos suteiktos teisės nebus ginamos efektyviai.<sup>193</sup>

*Brasserie du Pecheur* byloje nacionaliniai teismai prašė Teismo įvardinti kriterijus, kuriais remiantis galima būtų nustatyti atlygintinos žalos dydį. Teismas nurodė, kad, siekiant užtikrinti efektyvią asmenų teisės apsaugą, jiems turėtų būti priteisiamos kompensacijos, atitinkančios patirtos žalos dydį. Nesant reglamentavimo Bendrijos mastu, žalos atlyginimo dydis turi būti nustatomas remiantis kriterijais, kuriuos pateikia nacionalinė teisė. Tačiau šie kriterijai neturi būti mažiau palankūs nei tie, kurie taikomi panašioms ieškiniams, susijusius su vidaus teise, ir neturi būti tokie,

<sup>191</sup> Europos Teisingumo Teismo 1984 m. balandžio 10 d. sprendimas byloje 14/83, *Von Colson and Kamann / Land Nordrhein-Westfalen* (1984) 1891. Para. 26.

<sup>192</sup> Europos Teisingumo Teismo 1993 m. rugpjūčio 2 d. sprendimas byloje C-271/91, *Marshall v Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Marshall II)* (1993), I-4367.

<sup>193</sup> *Cit. op.* 186, p.131.

kad būtų neįmanoma arba pernelyg sunku išsireikalauti žalos atlyginimą. Nustatinėdami atlygintinos žalos dydį, nacionaliniai teismai gali atsižvelgti į tai, ar nukentėjęs asmuo ėmėsi protingų priemonių žalai išvengti ar sumažinti (Teismas pripažino, kad tai yra bendras principas visų valstybių narių teisinėms sistemoms, kad nukentėjęs asmuo turi imtis tokių priemonių), taip pat ar nukentėjęs asmuo laiku kreipėsi dėl žalos atlyginimo. Dėl baudinės kompensacijos Teismas pasisakė, kad ji galima ir turi būti priteisiama, jei ji būtų priteista esant tokiam pat ieškiniui, susijusiam su nacionaline teise. Teismas pažymėjo, kad neleistina visiškai neįskaičiuoti negauto pelno į atlygintinos žalos dydį. Teismo nuomone, ypač bylose, susijusiose su ekonominiais ar komerciniais klausimais, negauto pelno neįskaičiavimas į atlygintinos žalos dydį reikštų, kad išsireikalauti žalos atlyginimą yra praktiškai neįmanoma.<sup>194</sup>

Teismas nuolat akcentuoja, kad žalos dydis turi būti nustatomas remiantis nacionalinės teisės pateiktais kriterijais, tačiau laikantis dviejų principų: kriterijau turi būti nei mažiau palankūs nei taikomi ieškiniams, susijusiems su nacionaline teise, ir neturi būti neįmanoma ar pernelyg sunku išsireikalauti žalos atlyginimo. Minėti principai padeda užtikrinti, kad EB teisė nacionaliniuose teismuose bus ginama efektyviai, ir įgyvendinti Teismui vieną iš jam priskirtų funkcijų – užtikrinti EB teisės laikymąsi. Tačiau Teismas ne tik nustato principus, kuriais remiantis turi būti nustatomas žalos dydis; jis konkrečiu atveju imasi aiškinti, ar konkreti valstybės narės materialinės teisės norma yra suderinama su EB teise, tai yra ar ji gali būti taikoma, ar ne. Kaip minėta aukščiau, *Brasserie du Pecheur* byloje Teismas nurodė, kad tam tikri atsakomybės ribojimai (pavyzdžiui, negauto pelno neįskaičiavimas į atlygintinos žalos dydį), laikytini nesuderinamais su EB teise ir negali būti taikomi. Pažymėtina, kad valstybėse narėse materialinės teisės normos, reglamentuojančios deliktų padarytos žalos dydžio nustatymą, nėra harmonizuotos; vadinasi, iki šiol nėra konkrečios EB teisės normų, su kuriomis tokio pobūdžio nacionalinės teisės normos turėtų būti suderinamos. Teismas nepaaiškina, ką konkrečiai turi omenyje sakydamas, kad tam tikros nacionalinės teisės normos, ribojančios atlygintinos žalos dydį (šiuo atveju – negauto pelno neįskaičiavimas) nesuderinamos su EB teise; matyt, Teismo manymu, jos nesuderintos su jo paties nustatytu efektyvumo principu.

Reikia prisiminti, kad preliminarinių nutarimų mechanizmas įgalino Teismą interpretuoti tik EB teisę, bet ne tikrinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei.<sup>195</sup> Tuo tarpu Teismas konkrečioje situacijoje imasi komentuoti, kad toje byloje pritaikyta

---

<sup>194</sup> *Cit. op. 109*, paras. 82-85, 87, 89.

<sup>195</sup> *Cit. op. 110*, p. 9-10.

materialinės teisės norma atitinka EB teisę. Galima drąsiai abejoti, ar ETT turi tokią teisę.

Negalimumo riboti atlygintinos žalos dydį klausimas aktualus ir Lietuvai, kadangi CK 6.251 straipsnis numato galimybę įstatymu nustatyti ribotą civilinę atsakomybę. ETT išreiškė poziciją, kad ne bet koks atlygintinos žalos dydžio ribojimas automatiškai prieštarauja EB teisei – nesuderinamu laikomas toks ribojimas, kuris pažeidžia efektyvumo principą. Atitikimą minėtam principui šiuo metu vertina nacionalinis teismas, sprendamas konkrečią bylą, vadovaudamasis ETT pozicija. Įstatymų leidėjas, nustatydamas atsakomybės ribojimą, iš anksto niekaip negali įsitikinti, ar tas ribojimas prieštarauja efektyvumo principui. Tiesa, tam tikras gaires ETT yra nubrėžęs, bet tai nėra taisyklės, kuriomis galėtų būti vadovujamasi kiekvienoje situacijoje. Šiuo metu susiklosčiusi tokia situacija, kad normos prieštaravimas EB teisei bus nustatinėjamas tik iškėlus teisme bylą dėl žalos atlyginimo.

#### 5.4.2.2. NACIONALINĖS TEISĖS NORMOS, NUSTATANČIOS TERMINUS TEISEI GINTI

Keliose bylose buvo nagrinėjamas klausimas, ar ieškininio termino (ir tam tikrų jo skaičiavimo taisyklių), nustatymas reiškia, kad apginti teisę yra praktiškai neįmanoma ar labai sunku. Jau *Express Dairy Foods Ltd v. Intervention Board for Agricultural Produce* (130/79) byloje Teismas nurodė, kad protingo termino ieškiniui pareikšti nustatymas netrukdo nacionaliniam teismui efektyviai ginti EB teisės asmenims suteiktas teises<sup>196</sup>.

*Emmott*<sup>197</sup> byloje kilo klausimas, nuo kurio momento pradedamas skaičiuoti terminas direktyvoje nustatytois teisėms apginti, jei direktyva per nustatytą terminą neįgyvendinta. Airija išreiškė nuomonę, kad galimybės tiesiogiai remtis direktyvos nuostatomis jos neįgyvendinimo atveju, senaties terminas turi būti pradedamas skaičiuoti nuo to momento, kai asmuo įgyja galimybę tiesiogiai remtis direktyva (t. y. pasibaigus direktyvos įgyvendinimo terminui). ETT su tuo nesutiko ir nurodė, kad tiesioginio taikymo principas suteikia tik minimalias garantijas. Tol, kol direktyva nėra įgyvendinta, asmenys nėra tikri dėl savo teisių apimties. Dėl šios priežasties terminai ieškiniui pareikšti negali būti pradami skaičiuoti ankščiau, negu direktyva yra

---

<sup>196</sup> *Cit. op. 186*, p.145.

<sup>197</sup> Europos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimas byloje C-208/90, *Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General* (1991), ECR I-4269.

įgyvendinama. Šioje byloje teismas pasirinko principu, kad valstybė negali gauti naudos iš savo pačios padaryto teisės pažeidimo.<sup>198</sup> Tokia teismo pozicija susilaukė kritikos. Ji gali būti priimtina tais atvejais, kai yra aišku, kad direktyva yra neįgyvendinta ar įgyvendinta netinkamai, arba kai dėl institucijų kaltės asmeniui buvo pernelyg sunku įgyvendinti savo teises. Tačiau tokiais atvejais, kai direktyva įgyvendinama netinkamai dėl neapdairumo, klaidos, kai praeina daug laiko, kol yra nustatomas direktyvos netinkamas įgyvendinimas, kai institucijos iš esmės elgėsi gera valia pagal tai, kaip jos suprato teisės aktą, Teismo nustatyta taisyklė gali prieštarauti teisinio stabilumo principui. Vėliau Teismas atsitraukė nuo šioje byloje išreikštos griežtos pozicijos<sup>199</sup>.

*Palmisani*<sup>200</sup> byloje teismas nurodė, jog nepaisant to, kad atlygintinos žalos dydis turi atitikti patirtos žalos dydį, žalos atlyginimas negali būti visais atvejais pilnai užtikrintas retroaktyviu priemonių direktyvai įgyvendinti taikymu: protingo termino nustatymas atitinka EB teisę. Šioje byloje teismas nurodė, kad ribojimas vienerių metų laikotarpiu nėra laikomas sąlyga, dėl kurios yra pernelyg sunku ar neįmanoma pateikti ieškinį dėl kompensacijos, taigi toks terminas nėra nesuderinamas su EB teise<sup>201</sup>. Byloje *Fantask A/S Industriministeriet* ETT nurodė, senaties terminai negali būti laikomi sąlygomis, dėl kurių yra labai sunku ar neįmanoma apginti EB suteiktą teisę, net atsižvelgiant į tai, kad terminui pasibaigus ieškinys gali būti visiškai ar iš dalies atmestas<sup>202</sup>.

Kaip matome iš pateiktų pavyzdžių, Teismas minimaliai kišasi į nacionalinės teisės taisykles, reglamentuojančias senaties termino institutą. Pats senaties terminas yra suderinamas su EB teise, tačiau terminas ar jo skaičiavimo taisyklės negali būti tokios, kad asmeniui iš esmės užkirstų kelią išsietiškoti žalos atlyginimą. Faktas, kad termino pabaiga gali lemti ieškinio atmetimą, pats savaime nereiškia, kad yra neįmanoma ir pernelyg sunku apginti EB teisės suteiktą teisę.

---

<sup>198</sup> *Cit. op. 186*, p.132-133, 146.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p.133, 145.

<sup>200</sup> Europos Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 10 d. sprendimas byloje C-261/95, *Palmisani v Istituto Nazionale della Previdenza* (1997), ECR I-4025.

<sup>201</sup> *Cit. op. 186*, p.145.

<sup>202</sup> Europos Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-188/95, *Fantask and others v. Industriministeriet* (1997), I-6783. Para 48.

#### 5.4.2.3. NACIONALINĖS TEISĖS NORMOS, PATĮ PROCESĄ DARANČIOS NEIĖMANOMA

Valstybės imuniteto doktrina valstybėse narėse yra nebetaikoma, išskyrus tam tikras išimtis, kurios paprastai liečia įstatymų leidybą<sup>203</sup>. Nagrinėdami bylas nacionaliniai teismai ne kartą susidūrė su situacija, kai būtent valstybės imuniteto doktrinos aspektai užkirto kelią remiantis nacionalinėmis taisyklėmis atlyginti dėl EB teisės pažeidimo padarytą žalą.

Byloje *Factortame (I)* (C-213/89) buvo nagrinėta situacija, kai ieškovas siekė žalos atlyginimo už įstatymų leidžiamosios valdžios neteisėtais veiksmais padarytą žalą, tačiau nacionalinis teismas neturėjo teisės tokią žalą priteisti. ETT apibendrina ir pakartojo *Simmmenthal* byloje išdėstytą poziciją, jog bet kokia nacionalinės teisės nuostata, bet kokia įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios praktika, kuri gali susilpninti Bendrijos teisės efektyvumą, yra nesuderinama su esminiais Bendrijos teisės reikalavimais. Šiuo atveju Teismas uždraudė taikyti nacionalinės teisės normas, dėl kurių Bendrijos teisės taikymas taptų labai sunkus ar neįmanomas. Net jei tokios taisyklės taikomos analogiškiems ieškiniams, susijusiems su nacionaline teise, jos negali būti taikomos esant EB teisės pažeidimui įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais, kadangi jų taikymas trukdytų nacionaliniams teismams užtikrinti efektyvią EB teisės asmenims suteiktų teisių apsaugą<sup>204</sup>. Į tai, kad asmenų teisės lygiai taip pat nebūtų apgintos esant analogiškam ieškiniui dėl nacionalinės teisės pažeidimo, nebuvo atsižvelgta. Šiuo atveju efektyvumo principas turėjo prioritetą prieš nacionalinės autonomijos principą. Teismas nesvarstė ir to, kad tokia jo pozicija suponuos reversinės diskriminacijos situaciją.<sup>205</sup>

Akivaizdu, kad daugiausia problemų kelia nacionalinės teisės normos, nustatančios valdžios institucijų, dažniausiai įstatymų leidžiamosios, imunitetas nuo ieškinių dėl žalos atlyginimo. Šiuo klausimu Teismo pozicija yra kategoriška: valstybės narės konstitucinė santvarka negali lemti EB teisės suteikiamų teisių skirtingo apsaugos lygio. Teismas nereikalauja, kad valstybė narė keistų savo konstitucinę santvarką, tačiau turi būti užtikrinta, kad EB teisės asmenims suteiktos teisės būtų ginamos nepriklausomai nuo to, kokia valdžios institucija jas pažeidė.

Vėlesnėse bylose teismas taip pat akcentavo efektyvumo principą, tačiau jo požiūris buvo švelnesnis. Bylose *Peterbroeck* (C-312/93) ir *Van Schijndel* (C-430 ir

<sup>203</sup> *Cit. op. 3*, p. 369-385.

<sup>204</sup> *Cit. op. 109*, paras. 68-72.

<sup>205</sup> *Cit. op. 186*, p. 135.

431/93) buvo keliamas klausimas dėl nacionalinio teismo teisės kreiptis į ETT savo iniciatyva. Abiem atvejais nacionalinė teisė numatė tam tikrus ribojimus. Teismas pakartojo nacionalinio autonomiškumo principo egzistavimą, taip pat efektyvumo ir ekvivalentiškumo reikalavimus. Tačiau šiuo atveju efektyvumo principas nebuvo viską apsprendžiantis – Teismas grįžo prie ankstesnės formuluotės, kad neturi būti „neįmanoma ar pernelyg sunku“ įgyvendinti teisę. *Van Schijndel* byloje Teismas nurodė, kad nacionalinė teisės norma turi būti vertinama atsižvelgiant į tos normos poveikį procesui, nacionalinės teisės principus; atsižvelgiant į konkrečią faktinę situaciją, vertinant, kaip norma paveikia EB teisės įgyvendinimą; nacionaliniai teismai turi rasti konkuruojančių interesų balansą.<sup>206</sup>

Reikalaujamas kiekvienoje situacijoje rasti nacionalinio autonomiškumo ir efektyvumo principų balansą, Teismas, viena vertus, užbaigė pirmose bylose matomą nenuoseklumą siekiant užtikrinti vieno ar kito principo įgyvendinimą, skirtingose bylose nustatant skirtingo principo dominavimą, antra vertus, nepateikė konkretaus atsakymo, kaip šių principų konkuravimo klausimas turi būti sprendžiamas, palikdamas tai nacionaliniams teismams.<sup>207</sup>

#### 5.4.3. EKVIVALENTIŠKUMO PRINCIPAS

*Francovich* byloje Teismas pažymėjo, kad materialinės ir procesinės teisės normos, taikomos sprendžiant valstybės atsakomybės už EB teisės pažeidimus klausimus, turi būti ne mažiau palankios nei reglamentuojančius panašius ieškinius, susijusius su vidaus teise, ir neturi būti tokios, kad būtų praktiškai neįmanoma arba pernelyg sunku išsireikalauti žalos atlyginimą.<sup>208</sup> *Palmisani* byloje Teismo prašyta išaiškinti, ar skirtingi terminai – bendras 5 metų terminas pareikšti ieškinį dėl žalos, padarytos deliktu, ir 1 metų terminas ieškiniams, pagrįstiems *Francovich* principu – yra leistini. Teismas pažymėjo, kad prieš nustatant panašumą, reikia išsiaiškinti esminius nacionalinės teisinės sistemos bruožus. Jeigu nacionalinėje teisės sistemoje anksčiau nebuvo normų, reglamentuojančių tokio pobūdžio atsakomybę (šiuo atveju – pagrįstą *Francovich* principu) vadinasi, palyginimo negali būti.<sup>209</sup>

*EDIS* byloje taip pat buvo keliamas klausimas dėl skirtingų terminų, tačiau šiuo atveju terminai ieškiniams dėl EB teisės pažeidimo buvo ilgesni. Teismas nurodė, kad

<sup>206</sup> *Cit. op.* 186, p.135-136.

<sup>207</sup> *Cit. op.* 147, p. 317-319.

<sup>208</sup> *Cit. op.* 109, para.43. Teismas pateikė nuorodą į bylą 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v San Giorgio* [1983] ECR 3595.

<sup>209</sup> *Cit. op.* 186, p.139.

efektyvumo principas leidžia nacionalinėje teisėje išskirti ieškinių tipus, nustatant skirtingas sąlygas, tačiau tik tokiu atveju, jei ieškiniams dėl EB teisės pažeidimo taikomos palankesnės sąlygos. Efektyvumo principas nereikalauja, kad palankesnių sąlygų taikymas būtų išplėstas visų ieškinių, paremtų EB teise, atžvilgiu (gali likti tam tikra diferenciacija). Teismas taip pat nurodė, kad nacionaliniam įstatymų leidėjui leidžiama nustatyti skirtingas sąlygas ginčams tarp privačių asmenų ir ginčams, susijusiems su mokestiniais klausimais. Ekvivalentiškumo principas būtų pažeistas tik jei kitokios (būtent – mažiau palankios) sąlygos būtų nustatytos ieškiniams dėl EB teisės pažeidimo.<sup>210</sup>

Teismas yra nurodęs, kad siekiant nustatyti, ar ieškiniai - paremtas nacionaline teise ir paremtas Bendrijos teise - yra panašūs, nacionalinis teismas turi įvertinti ieškinių tikslą ir esminius bruožus. Teismas detaliau nenurodo, kas konkrečiai laikytina esminiais ieškinio bruožais – tai, matyt, paliekama spręsti atsižvelgiant į kiekvienos valstybės nacionalinę teisę. Esant skirtingoms procedūroms, kiekviena jų turi būti pasverta ir įvertinti jų palankūs ir nepalankūs aspektai. Normos turi būti vertinamos atsižvelgiant į bendrą kontekstą. Nacionalinis teismas turi objektyviai ir abstrakčiai vertinti, ar normos iš esmės yra panašios, atsižvelgdamas į šių normų vaidmenį bendrai procese, taip pat į specifinius normų bruožus.<sup>211</sup>

Ekvivalentiškumo principas yra svarbus tuomet, kai nacionalinės teisės normos užtikrina efektyvų teisių gynimą – tokiu atveju būtina užtikrinti, kad Bendrijos teisės suteikiamos teisės bus ginamos taip pat efektyviai, kaip ir nacionalinės teisės suteiktos teisės. Tačiau tais atvejais, kai nacionalinės teisės normos nustato taisykles, kurios, Teismo manymu, neužtikrina efektyvaus Bendrijos teisės suteikiamų teisių gynimo (nors tokios pačios taisyklės taikomos ir nacionalinės teisės suteikiamų teisių atžvilgiu), svarbesniu tampa efektyvumo principas. Tokiu atveju, kai nacionalinės teisės suteikiami teisių gynimo būdai neužtikrina efektyvaus Bendrijos teisės suteikiamų teisių gynimo, Valstybės narės privalo sukurti specialius teisių gynimo būdus.<sup>212</sup> Tokie Teismo suformuoti reikalavimai ne tik įpareigoja nacionalinius teismus netaikyti su EB teise nesuderinamų nacionalinių teisės normų, bet ir sukuria aktyvią pareigą valstybės narės įstatymų leidėjui.

---

<sup>210</sup> Europos Teisingumo Teismo 1998 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgia Srl v Ministero delle Finanze* (1998), ECR I-4951. Paras. 36-37.

<sup>211</sup> *Cit. op.* 186, p.141.

<sup>212</sup> *Cit. op.* 180, p. 229-230.

## 5.5. NACIONALINĖS TEISĖS NORMŲ IR EB TEISĖS REIKALAVIMŲ SANTYKIS

ETT savo ankstyvose bylose stengėsi priimti nacionalines proceso taisykles tokias, kokios jos yra valstybėse narėse, suprasdamas, kad teisinės sistemos kūrimas tam tikra prasme yra politikos klausimas. Teismas pripažino, kad rėmimasis skirtingomis proceso taisyklėmis gali lemti skirtingą EB suteikiamų teisių įgyvendinimą ir gynimą, tačiau šią problemą turėtų spręsti Bendrijos teisės aktų leidžiamoji valdžia, o ne Teismas.<sup>213</sup>

Vadovaudamasis ETT nustatytais reikalavimais, nacionalinis teismas, nustatęs, kad nacionalinės teisės norma yra nesuderinama su EB teise, remdamasis *Simmmenthal SpA (II)* byloje nustatyto principu, šios normos netaiko (ir priteisia žalos atlyginimą)<sup>214</sup>. Dar daugiau, Bendrijos teisės viršenybės principas tam tikromis aplinkybėmis gali reikalauti, kad valstybės narės imtųsi aktyvių veiksmų ir panaikintų EB teisei prieštaraujantį nacionalinės teisės aktą, o ne vien tik netaikytų jo. Teismas šią poziciją aiškina tuo, kad prieštaraujančio nacionalinės teisės akto egzistavimas sukuria dviprasmiškumo, teisinio neaiškumo situaciją, o tokios neturėtų būti.<sup>215</sup>

Nors EB teisė iš principo nereikalauja byloms, kylančioms dėl EB teisės pažeidimo taikyti specialias žalos atlyginimo taisykles ar įvesti naują specifinį žalos atlyginimo institutą, tačiau dėl ETT nustatyto reikalavimo užtikrinti EB teisės suteiktų teisių asmenims efektyvumą, būtina modifikuoti nacionalinės teisės normas, ar net įvesti naujas specifines nuostatas dėl žalos atlyginimo<sup>216</sup>.

Teismas išreiškė nuomonę, kad neįmanomumas įgyvendinti nacionalinės teisės sistemos suteiktą teisę negali būti kliūtis ginti Bendrijos teisės suteiktą teisę. Tačiau jei Bendrija pradės pernelyg griežtai tirti nacionalinių taisyklių tinkamumą, nacionaliniai teismai atsidurs keblioje situacijoje: jiems teks rinktis, ar taikyti skirtingas taisykles, priklausomai nuo to, ar klausimas susijęs su Bendrijos teise, ar su nacionaline; arba taisykles, taikytinas nacionalinio pobūdžio ginčams teks derinti prie taisyklių, taikytinų ginčams, susijusiems su Bendrijos teise (jei teismas apskritai konkrečioje valstybėje narėje turi tokią kompetenciją). Šiuo metu Teismas iš esmės toleruoja situaciją, kai skirtingose valstybėse narėse ieškinius pareiškę ieškovai iš esmės gali atsidurti nelygiavertėje teisinėje padėtyje, o tai reiškia, kad Bendrijos teisės asmenims suteiktos

---

<sup>213</sup> *Cit. op. 147*, p. 294.

<sup>214</sup> *Cit. op. 186*, p.144.

<sup>215</sup> TATHAM, A. Europos sąjungos teisė. Vilnius: Eurigmas, 1999. P. 58.

<sup>216</sup> *Cit. op. 186*, p.141-142.

teisės skirtingose valstybėse narėse gali būti ginamos skirtingai. Tačiau jei Teismas bandytų išspręsti šią problemą pats, nustatydamas vienodas proceso taisykles, galėtų būti apkaltintas Bendrijos teisės aktų leidžiamosios valdžios kompetencijos uzurpavimu, kuriai teisę harmonizuoti Valstybių narių teisės aktus suteikia Sutartis.<sup>217</sup>

## 5.6. ETT SPRENDIMŲ ĮTAKA NACIONALINEI TEISEI IR ĮGYVENDINIMO GALIMYBĖS

Europos Teisingumo Teismas, kaip jau buvo nagrinėta aukščiau, išreiškė tvirtą poziciją, jog valstybei narei atsakomybė kyla esant EB teisės pažeidimams nepriklausomai nuo to, koks valstybės organas (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ar teisminės valdžios) yra atsakingas už pažeidimą<sup>218</sup>. Gali kilti klausimas, kokias pasekmes sukelia ETT sprendimas, pateiktas preliminararaus nutarimo forma kaip atsakymas į konkrečios valstybės nacionalinio teismo užklausą. Jau *Simmenthal* byloje Teismas EB teisės viršenybę susiejo su preliminarių nutarimų teikimo procedūra, numatyta Sutarties 234 (ex 177) straipsnyje. Kad ši procedūra būtų efektyvi, nutarime suformuluotu atsakymu nacionalinis teismas privalo remtis. *Internationale Handelsgesellschaft* byloje ETT kategoriškai patvirtino, kad negali būti Bendrijos ir nacionalinės teisės hierarchijų sumaišymo. Net ir mažiausiai reikšminga techninio pobūdžio Bendrijos teisės akto dalis yra viršesnė už bet kurią nacionalinės teisės normą, netgi jeigu ji įtvirtinta šalies konstitucijoje<sup>219</sup>. Paminėtina, kad Lietuva į Europos sąjungą įstojo jau po ETT sprendimų, konstatavusių EB teisės viršenybę bei valstybės civilinę atsakomybę prieš privačius asmenis priėmimo, ir perėmė juos kaip *acquis communautaire*. Remiantis ETT pateiktais sprendimais, ir EB teisės viršenybės prieš nacionalinę principu, Lietuvos nacionaliniuose teismuose, esant atsakomybės sąlygoms, turi būti pritaikyta valstybei civilinė atsakomybė už įstatymo leidėjo neteisėtu aktu padarytą žalą, bei nukentėjusiam asmeniui priteistas patirtos žalos atlyginimas.

Dėl galiojančios teisės aktų teisėtumo prezumpcijos, siekiant išsiaiškinti žalą, padarytą neteisėtu teisės aktu, būtina pripažinti tą teisės aktą neteisėtu įstatymu numatyta tvarka. Tikrinti įstatymų atitikimą Konstitucijai yra priskirta Konstitucinio teismo kompetencijai<sup>220</sup>, tačiau Konstitucinis teismas neturi kompetencijos tikrinti

<sup>217</sup> *Cit. op. 147*, p. 296.

<sup>218</sup> *Cit. op. 109*, para. 32.

<sup>219</sup> TATHAM, A. *Europos sąjungos teisė*. Vilnius: Eurigmas, 1999. P. 57-58.

<sup>220</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30). 102 str.

įstatymo atitikimo EB teisei, kaip jos neturi ir administraciniai teismai, kurie tikrina tik administravimo subjektų priimtų teisės aktų teisėtumą (ABTĮ 15 str. 1, 2 d.). Bendrosios kompetencijos teismai, esant pagrindui manyti, kad teisės aktas prieštarauja aukštesnės galios teisės aktui, turi sustabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į Konstitucinį Teismą arba į administracinį teismą (pagal kompetenciją), prašydami patikrinti teisės akto atitikimą aukštesnės galios teisės aktams; arba, jei tokio teisės akto kontrolė nepriklauso Konstitucinio Teismo kompetencijai, gali nesikreipti dėl jo atitikimo Konstitucijai ir įstatymams tikrinimo, bet neturi tokiu aktu vadovautis (CPK 3 str. 3, 4 d.). CPK nenurodo, kaip bendrosios kompetencijos teismas turėtų elgtis esant pagrindo manyti, kad įstatymas prieštarauja EB teisei. Patys bendrosios kompetencijos teismai apskritai nesprenžia teisės aktų teisėtumo klausimų, išskyrus išimtį, numatytą CPK 26 str. 2 d., dėl individualaus pobūdžio administracinio akto, kuris ginčijamas civilinėje byloje, teisėtumo išsprendimo. Kaip matome, Lietuvos teisės aktai įstatymų atitikimo EB teisei tikrinimo nepriskyrė jokio teismo ar kitos institucijos kompetencijai. Kita vertus, Europos Teisingumo Teismas nutarime (kuris, kaip jau buvo minėta, yra privalomas valstybėms narėms ir turi viršenybę prieš nacionalinę teisę) yra išreikšęs poziciją, jog žalos atlyginimas negali priklausyti nuo EB teisės pažeidimo konstatavimo teismo tvarka<sup>221</sup>. Susidaro situacija, kai bendrosios kompetencijos teismas, sprenddamas bylą dėl žalos, padarytos EB teisei prieštaraujančio įstatymo priėmimu, pats turi nuspręsti, ar konkretus įstatymas iš tiesų prieštarauja EB teisei. Tiesa, bendrosios kompetencijos teismas, kuriam iškilo Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ir galiojimo klausimas, turi teisę (o tam tikrais atvejais - ir pareigą) stabdyti bylos nagrinėjimą ir kreiptis į kompetentingą Europos Sąjungos instituciją su prašymu pateikti dėl to preliminarų nutarimą. Reikia prisiminti, kad, kaip jau buvo akcentuota aukščiau, ETT turi teisę tik interpretuoti ir aiškinti EB teisės normas, bet ne tikrinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei. Kita vertus, kaip buvo matyti analizuojant ETT praktiką, Teismas nevengia tiesiogiai ar netiesiogiai pasisakyti dėl konkrečios nacionalinės teisės normos suderinamumo su EB teise, tad preliminarus nutarimo iš ES kompetentingų institucijų gavimas turėtų padėti teismui priimti sprendimą. Visgi situacija, kai bendrosios kompetencijos teismas sprendžia įstatymo teisėtumo klausimą, gali kelti rimtas diskusijas dėl galimo valdžių padalijimo principo pažeidimo.

Manytina, kad didžiausia kliūtis taikyti Lietuvos valstybei civilinę atsakomybę už įstatymų leidėjo veiksmais padarytą EB teisės pažeidimą yra institucijos, neturinčios kompetencijos konstatuoti Lietuvos įstatymo neatitikimą EB teisei, nebuvimas, nes

---

<sup>221</sup> *Cit. op. 109*, paras. 94-96; *Cit. op. 153*, para. 28.

byloje dėl žalos atlyginimo praktiškai neįmanoma įrodyti įstatymo leidėjo neteisėtų veiksmų fakto.

## 6. LIETUVOS NACIONALINĖS TEISĖS PAŽEIDIMAS KAIP ATSAKOMYBĖS PAGRINDAS

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinti teisės normų hierarchijos pagrindai – 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje principas. Konstitucijos viršenybė teisinėje sistemoje reiškia, kad ji yra teisės aktų hierarchijos viršūnėje, todėl visi įstatymai bei kiti teisės aktai turi atitikti Konstituciją<sup>222</sup>. Laikantis teisės aktų hierarchijos, paprasti įstatymai neturi prieštarauti ne tik Konstitucijai, bet ir konstituciniams įstatymams. Konstitucijos 5 straipsnyje nurodoma, jog valdžios galias riboja Konstitucija – vadinasi, visos valdžios, įskaitant ir įstatymų leidžiamąją, turi laikytis Konstitucijoje įtvirtintų nuostatų. Įstatymų leidėjo aktas, pažeidžiantis Konstitucijos ar konstitucinių įstatymų nuostatas, bus laikomas neteisėtu kaip prieštaraujantis aukštesnės galios teisės aktui.

### 6.1. KONSTITUCIJAI AR KONSTITUCINIAM ĮSTATYMIUI PRIEŠTARAUJANČIO ĮSTATYMO NETEISĖTUMO KONSTATAVIMAS

Įstatymo neatitikimas Konstitucijai turi būti konstatuotas Konstitucijos VIII skyriuje nustatyta tvarka. Tokią funkciją atlieka Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Tol, kol įstatymas Konstitucinio Teismo nėra pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, preziumuojama, kad jis yra teisėtas. Konstitucinis Teismas tik konstatuoja įstatymo neteisėtumą, tačiau tai nereiškia, kad įstatymas tampa neteisėtu nuo tokio konstatavimo momento – įstatymas buvo neteisėtas nuo jo priėmimo dienos, tačiau nebuvo nugincyta jo teisėtumo prezumpcija. Pagal Konstitucijos 107 straipsnį, įstatymas negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Iki neteisėtumo konstatavimo, kol Konstitucijai prieštaraujantis įstatymas taikomas, asmenys gali patirti žalos.

Kaip minėta, laikantis teisės aktų hierarchijos, įstatymai turi atitikti ne tik Konstituciją, bet ir konstitucinius įstatymus. Konstituciniu įstatymu Lietuvoje įvardijami skirtingos galios aktai: (1) Konstitucijai savo galia prilygstančios Konstitucijos pataisos

---

<sup>222</sup> *Cit. op. 64*, p. 409.

bei Konstitucijos 150 str. nurodyti įstatymai – sudedamoji Konstitucijos dalis ir (2) konstituciniai įstatymai, įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą ir savo galia neprilygstantys Konstitucijai, bet pralenkiantys paprastuosius įstatymus (konstituciniai įstatymai LR Konstitucijos 69 str. 3 d. prasme). Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime nurodė, kad konstituciniai įstatymai (nesantys Konstitucijos sudedamąja dalimi ir neturintys Konstitucijos galios) neturi prieštarauti Konstitucijai, o įstatymai neturi prieštarauti Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams. Ar konstitucinis įstatymas neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymas – konstituciniam įstatymui, sprendžia Konstitucinis Teismas.<sup>223</sup>

Kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Seimo priimtų aktų atitikimo Konstitucijai (pagal Konstitucinio Teismo išaiškinimą – ir dėl atitikimo konstituciniams įstatymams) turi teisę Vyriausybė, ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, taip pat teismai (Konstitucijos 105, 106 str.). Privatiems asmenims teisė Kreiptis į Konstitucinį Teismą prašant ištirti, ar įstatymas neprieštarauja Konstitucijai, nenumatyta. Teismai kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydami spręsti, ar įstatymas atitinka Konstituciją tuo atveju, jeigu yra pagrindas manyti, kad įstatymas ar jo dalis, kuris turi būti taikomas konkrečioje byloje, prieštarauja Konstitucijai (CPK 3 str. 3 d., ABTĮ 4 str. 2 d.). Galimybė konstatuoti įstatymo prieštaravimą Konstitucijai priklauso nuo bylą nagrinėjančio teismo nuomonės dėl galimo prieštaravimo; be to, byloje dėl žalos atlyginimo Konstitucijai galimai prieštaraujantis įstatymas neturi būti taikomas – šiuo atveju siekiama įrodyti konkretaus įstatymo neatitikimą Konstitucijai, o ne jį pritaikyti. Aiškinant formaliai, teismai neturi pareigos byloje dėl žalos, padarytos įstatymu, atlyginimo, kreiptis į Konstitucinį Teismą siekdami nustatyti, ar egzistuoja įstatymo leidėjo neteisėti veiksmai, kurie būtų pagrindas taikyti konkrečioje byloje valstybei atsakomybę. Toks interpretavimas nėra priimtinas, nes gali atimti galimybę žalą patyrusiam asmeniui įrodyti veikslių neteisėtumą kaip atsakomybės sąlygą, ir gauti neteisėtu įstatymo leidėjo aktu padarytos žalos atlyginimą. Būtina nustatyti mechanizmą, kuris užtikrintų galimybę esant bylai dėl žalos, padarytos įstatymu, atlyginimo, prašyti Konstitucinio Teismo priimti nutarimą dėl to įstatymo atitikimo Konstitucijai; svarbu, kad ši galimybė nepriklausytų nuo subjektyvios bylą nagrinėjančio teismo nuomonės dėl įstatymo konstitucingumo.

---

<sup>223</sup> *Cit. op. 64, p. 66-67.*

## 6.2. GALIMYBĖ TAIKYTI LIETUVOS VALSTYBEI ATSAKOMYBĘ UŽ AUKŠTESNĖS GALIOS NACIONALINĖS TEISĖS AKTUI PRIEŠTARAUJANČIU ĮSTATYMU PADARYTĄ ŽALĄ

Valstybės imuniteto doktrina, kaip jau buvo nagrinėta, istoriškai buvo suprantama kaip draudimas valstybei taikyti civilinę atsakomybę, ir ji ilgą laiką buvo laikyta pagrindine kliūtimi reikalauti atlyginti įstatymo leidėjo veiksmais padarytą žalą. Tačiau Lietuvos teismų praktika tokios imuniteto doktrinos nepripažįsta. Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra nurodęs, valstybės suvereniteto imunitetas reiškia, kad: (a) valstybė naudojasi imunitetu nuo užsienio valstybių teismų jurisdikcijos; b) valstybė naudojasi imunitetu nuo ieškinio užtikrinimo; c) valstybė naudojasi imunitetu nuo užsienio valstybių teismų sprendimų priverstinio vykdymo<sup>224</sup>. LAT pabrėžė, kad valstybės imunitetas reiškia ne imunitetą nuo ieškinio pareiškimo, o imunitetą nuo užsienio valstybės teismo jurisdikcijos<sup>225</sup>. Taigi valstybės imunitetas, suprantamas kaip galimybės pareikšti ieškinį valstybei už jos institucijų, įskaitant ir įstatymų leidėjo, aktais padarytą žalą nebuvimas, Lietuvoje šiandien neegzistuoja. Tokią poziciją patvirtina ir Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nuostata, kad „atsakomybė už Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo priėmimą tenka jį priėmusiai institucijai – Lietuvos Respublikos Seimui“<sup>226</sup>. Atsižvelgiant į teismų pozicijas, Lietuvoje reikšti ieškinį valstybei dėl įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo įstatymo leidėjo neteisėtais kliūčių nėra.

## 7. PRAKTINIAI VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS TAIKYMO ASPEKTAI

Taikant valstybei atsakomybę už EŽTK įtvirtintų asmenų teisių pažeidimą, vadovaujamosi nacionalinės teisės normomis. Kaip buvo minėta, nei Konvencija, nei EŽTT savo praktikoje nekelia nacionalinėms teisės normoms jokių reikalavimų, išskyrus efektyvios teisinės gynybos reikalavimą, įtvirtintą EŽTK 13 straipsnyje. EŽTT, aiškindamas šį straipsnį, nurodo, kad nacionalinė teisė turi suteikti visas įmanomas teisinės gynybos priemones vidaus teisėje, kad jomis asmuo galėtų atstatyti pažeistas teises bei gauti tam tikrą kompensaciją už padarytą pažeidimą<sup>227</sup>. Taikant

<sup>224</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 1998 m. sausio 5 d. nutartis civilinėje byloje *V. Stukonis v. JAV ambasada*, Nr.: 3k-1/1998, kat. 1.

<sup>225</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2001m. birželio 25 d. nutartis civilinėje byloje 3K-3-203/3001, *A. Cudak (Senkevič) v. Lenkijos Respublikos ambasada*, kat. 85.2, 121.

<sup>226</sup> Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>12</sup>-219-04, *Kristina Jefremova v. Vidaus reikalų ministerija, Vilniaus miesto vyriausiasis policijos komisariatas*, kat. 8.6.1, 19.5.

<sup>227</sup> *Cit. op. 81*, p. 39.

valstybei atsakomybę už EB teisėje įtvirtintų asmens teisių pažeidimą, materialinės ir procesinės teisės klausimai taip pat sprendžiami pagal nacionalinę teisę, tačiau negali būti taikomos nacionalinės teisės normos, dėl kurių būtų neįmanoma ar nepaprastai sunku gauti žalos atlyginimą. Sprendžiant valstybės atsakomybę už nacionalinės teisės pažeidimu padarytą žalą, valstybė nėra varžoma jokiais reikalavimais, kylančiais iš EB ar tarptautinės teisės. Manytina, kad siekiant užtikrinti vienodą asmens teisių, kylančių tiek iš tarptautinės, tiek iš EB, tiek iš nacionalinės teisės, normos neturėtų būti diferencijuojamos pagal tai, kokia teisė asmeniui teises užtikrina. Tačiau, kol nėra aiškiai reglamentuotas šis institutas, diskriminacijos galimybė išlieka.

### 7.1. VALSTYBĖS ATSAKOMYBĖS UŽ ĮSTATYMO LEIDĖJO NETEISĖTAIS AKTAIS PADARYTĄ ŽALĄ TAIKYMO PAGRINDAS

Lietuvoje viešąją civilinę atsakomybę reglamentuoja Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas<sup>228</sup> (toliau - CK). CK 6.271 straipsnyje įtvirtina nuostata, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto, nepaisant konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Straipsnio antroje dalyje nurodoma, kad šiame straipsnyje terminas „valdžios institucija“ reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokią šių institucijų darbuotoją ir t.t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas. Svarbu išsiaiškinti, kokios valdžios institucijos patenka į šią sąvoką. LR Konstitucijoje nurodyta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Iš šios nuostatos atrodytų, kad *valstybės valdžios institucijos (CK sąvoka)* ir yra institucijos, kurios *vykdo valstybės valdžią Lietuvoje (Konstitucijos sąvoka)*, t.y. Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Tačiau Civilinio kodekso nuostatos įveda tam tikrą neaiškumą: visų pirma, CK 6.271 straipsnis netaikomas atvejams, kai žala padaryta neteisėtais teismo veiksmais – tokius atvejus reglamentuoja kitas straipsnis (CK 6.272), vadinasi, CK 6.271 straipsnis neapima visų valdžios institucijų. Antra, iš pasakymo, kad žala atlyginama „nepaisant konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės“ atrodo, kad valdžios institucija, apie kurią kalbama CK 6.271 straipsnyje, turi būti sudaryta iš valstybės tarnautojų ar darbuotojų. Akivaizdu, kad Seimo nariai negali būti laikomi darbuotojais, nes su jais nėra sudaroma darbo sutartis; taip pat jie nepatenka į valstybės

<sup>228</sup> Žinios, 2000, Nr. 74-2262; su vėlesniais pakeitimais ir papildymais.

tarnautojo sąvoką<sup>229</sup>. Tačiau nemanytina, kad tokie argumentai yra pakankami atsisakyti taikyti šį straipsnį tais atvejais, kai žala padaroma įstatymų leidėjo veiksmais. Atkreiptinas dėmesys, kad 6.271 str. 2 d., nurodyta, kad valdžios institucija reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą, atliekantį valdžios funkcijas, ir įstatymų leidžiamoji valdžia nėra išskiriama. Be to, 6.271 str. 3 d. nurodoma, kad terminas „aktas“ reiškia bet kokią valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvės ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir t.t. išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis). Atkreiptinas dėmesys, kad išimtis taikoma tik teismo nuosprendžiams, sprendimams ir nutartims, tačiau nenurodyta, kad išimtis taikoma įstatymams. Kadangi į bendrą sąvoką įstatymai patenka – jie yra teisės aktai – manytina, kad atsakomybė valstybei už įstatymu padarytą žalą turėtų kilti būtent pagal šį straipsnį.

## 7.2. ATLYGINTINOS ŽALOS DYDIS

Atlygintinos žalos dydžio klausimai sprendžiami pagal nacionalinę teisę, tačiau tais atvejais, kai žala padaryta EB teisę pažeidžiančiais veiksmais, ETT suformuluoto efektyvumo principo neatitinkančios nacionalinės teisės normos negali būti taikomos. Šiuo atveju vėl galima dvigubų standartų situacija, kuomet norma (jei tokia egzistuoja ar ateityje bus sukurta), tam tikru būdu riboja atlygintinos žalos dydį, galės būti taikoma EŽTK bei Konstitucijos pažeidimo atveju, tačiau negalės būti taikoma EB teisės pažeidimo atveju. Pagal Lietuvos teisę, žala, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, suprantama kaip asmens turto netekimas ar sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jei nebūtų neteisėtų veiksmų. Nukentėjusio asmens nuostoliais jo reikalavimu gali būti pripažinta nauda, kurią gavo už žalą atsakingas asmuo iš savo neteisėtų veiksmų (CK 6.249 1, 2 d.). Padaryti nuostoliai turi būti atlyginti visiškai, išskyrus atvejus, kai įstatymai ar sutartis numato ribotą atsakomybę (CK 6.251) – pagal šią normą nustatant ribojimą, reikėtų prisiminti ETT suformuluoto efektyvumo principo reikalavimus. Deliktinės atsakomybės atveju atsakomybė gali būti ribojama tik įstatymu; CK 6.271 straipsnis nenumato galimybės

---

<sup>229</sup> Pagal LR Valstybės tarnybos įstatymą, **valstybės tarnautoju** laikomas fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantis viešojo administravimo veiklą (2 str. 2 d) Remiantis LR Viešojo administravimo įstatymu, **Viešasis administravimas** – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimančiam administraciniams sprendimams, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (2 str. 1 d.).

riboti atlygintinos žalos dydį. Neturtinė žala yra atlyginama tik įstatymų numatytais atvejais, taip pat CK 6.250 str. 2 d. numatytais atvejais (nusikaltimu, asmens sveikatos sužalojimu ar gyvybės atėmimu). Įstatymas konkrečiai nenumato, kad turi būti atlyginama ir neturtinė įstatymų leidėjo aktais padaryta žala. Tačiau reikia prisiminti, kad valstybės atsakomybė už įstatymų leidėjo aktais padarytą žalą yra labai menkai reglamentuota; nėra priimta jokie įstatymo, kuriame būtų kalbama apie šį institutą. Verta pastebėti, kad panašius santykius reglamentuojanti norma - Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnis - numato galimybę atlyginti tiek turtinę, tiek neturtinę žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų. Be to, CK straipsnyje, reglamentuojančiame valstybės atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl ikiteisminio tyrimo pareigūnų, prokuroro, teisėjo ar teismo neteisėtų veiksmų taip pat nurodyta, kad neturtinės žalos, atlyginama ir neturtinė žala. Akivaizdu, kad valstybės atsakomybės atveju siekta numatyti neturtinės žalos atlyginimo galimybę. Neatlyginimas neturtinės žalos, kai ji padaroma įstatymų leidėjo veiksmais, būtų išimtis iš bendros taisyklės, galiojančios viešosios atsakomybės institute. Be to, tai sukeltų nepriimtina situaciją, kai valstybės atsakomybės atveju atlygintinos žalos ribos priklausytų nuo to, kurios institucijos veiksmais žala buvo padaryta. Todėl reikėtų pasiremti CK 1.8 str. 1 d. numatyta galimybe nesureglamentuotiems civiliniams santykiams taikyti panašius santykius reglamentuojančius civilinius įstatymus, ir taikant pagal analogiją valstybės atsakomybę už kitų institucijų ir pareigūnų veiksmais padarytą žalą reglamentuojančias normas, asmeniui, patyrusiam žalą dėl neteisėto įstatymų leidėjo akto, atlyginti tiek turtinę, tiek neturtinę žalą.

### 7.3. SENATIES TERMINAI

CK 1.125 str. 8 d. numato sutrumpintą 3 metų senaties terminą reikalavimams dėl padarytos žalos atlyginimo. Terminas yra pakankamai ilgas, todėl nemanytina, dėl tokio termino nustatymo žalos atlyginimo iššieškojimas taptų nepaprastai sunkus ar neįmanomas (ką draudžia EB teisė). Pagal 1.127 straipsnio 1 dalį, ieškinio senaties terminas prasideda nuo teisės į ieškinį atsiradimo dienos, o teisė į ieškinį atsiranda, kai asmuo sužino ar turi sužinoti apie savo teisės pažeidimą. Manytina, kad nagrinėjamu atveju tokia teisė atsiranda ne anksčiau negu konstatuojamas įstatymo neteisėtumas nustatyta tvarka, mat iki tokio konstatavimo nėra aišku, ar asmens teisė įstatymu buvo pažeista, ir apskritai negali būti priteisiamas žalos atlyginimas dėl galimybės įrodyti veiksmų neteisėtumą nebuvimo. Neaiškumų gali kilti EB teisės pažeidimo atveju, nes

nėra nustatytas EB teisės suteikiamų teisių pažeidimo įstatymu pripažinimo mechanizmas. Tiesa, jeigu Europos Sąjungos kompetentinga institucija konstatuoja EB teisės pažeidimą, senaties terminas gali būti pradedamas skaičiuoti nuo šių sprendimų priėmimo tų asmenų atžvilgiu, kurie patenka į EB teisei prieštaraujančio įstatymo taikymo sritį. Tačiau ETT nurodė, kad asmeniui žala turi būti atlyginama net ir nesant ES kompetentingos institucijos sprendimo, konstatuojančio EB teisės pažeidimą, ir žalos atlyginimas negali būti siejamas su aktų neteisėtumo konstatavimu teismo tvarka. Vadinasi, senaties terminas turi būti skaičiuojamas pagal bendrą principą – nuo momento, kai asmuo sužinojo ar turėjo sužinoti, kad įstatymų leidėjas, išleisdamas aktą, pažeidė jam EB teisės (kuri taikoma tiesiogiai) suteiktą teisę. Senaties terminas reikalavimams dėl žalos, padarytos Konstitucijos ar konstitucinio įstatymo pažeidimu, turėtų būti pradedamas skaičiuoti ne anksčiau negu primamas ir oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo įstatymas pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai. Terminai, ribojantys galimybę kreiptis dėl įstatymo, pažeidžiančio asmeniui aukštesnės galios suteiktas teises, pripažinimo neteisėtu, nėra nustatyti.

#### 7.4. TEISMINGUMO PROBLEMA

Bylos dėl žalos, padarytos fiziniam asmeniui ar organizacijai neteisėtais valstybės ar vietos savivaldos institucijos, įstaigos, tarnybos bei jų tarnautojų veiksmais ar neveikimu viešojo administravimo srityje, keliamos remiantis CK 6.271, yra nagrinėjamos administraciniuose teismuose (LR Administracinių bylų teisenos įstatymo<sup>230</sup> (toliau - ABTĮ) 15 str. 1 d. 3 p.). Kaip matyti iš viešojo administravimo sąvokos<sup>231</sup>, Seimas nevykdo viešojo administravimo veiklos, tad bylos dėl Seimo veiksmais ar neveikimu padarytos žalos nepriskirtinos administracinių teismų kompetencijai. LR Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtinta asmenų teisė kreiptis į teismą dėl savo pažeistų teisių gynimo; siekiant užtikrinti šios teisės įgyvendinimą pripažįstama, kad bylos, nepriskirtinos administracinių teismų kompetencijai, turi būti nagrinėjamos bendrosios kompetencijos teisme. Tad kol įstatymų leidėjas nenusprendė, kurių teismų kompetencijai priskirti bylas dėl įstatymų leidžiamosios valdžios veiksmais padarytos žalos atlyginimo, asmenys turėtų kreiptis į bendrosios kompetencijos teismus.

---

<sup>230</sup> 1999 m. sausio 14 d. Nr. VIII-1029. Žinios, 1999, Nr. 13-308.

<sup>231</sup> *Cit. op.* 229.

## 8. IŠVADOS

1. Valstybės imuniteto doktrina, kuri ilgą laiką buvo pagrindinė kliūtis taikyti valstybei atsakomybę už įstatymų leidėjo neteisėtais aktais padarytą žalą, yra nesuderinama su demokratinės ir teisinės valstybės principais ir turi būti visiškai pašalinta. Pagrindiniai argumentai, lemiantys vis dar egzistuojančius imuniteto doktrinos likučius kai kuriose šalyse, yra valstybės biudžeto apsauga nuo papildomų išlaidų, valdžių padalijimo principo užtikrinimas ir tautos atstovų veiksmų laisvės apsauga. Lietuvos teismų praktika taip suprantamos imuniteto doktrinos egzistavimo Lietuvoje nepripažįsta.

2. Šiuolaikinei tarptautinei teisei tiesiogiai įtvirtinant žmogaus teises ir laisves, valstybės, prisijungusios prie tokio pobūdžio tarptautinių sutarčių dažnai įsipareigoja savo jurisdikcijoje tas teises užtikrinti. Siekiant įrodyti, kad įstatymu yra pažeistos asmens teisės, įtvirtintos tarptautinėje sutartyje, įstatymo neatitikimą tarptautinei sutarčiai turi konstatuoti kompetentinga institucija; Lietuvos nacionaliniai teismai tokios kompetencijos neturi. Šiuo metu tai gali padaryti viršnacionalinės institucijos, pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismas. Nesant tokio konstatavimo, neįmanoma įrodyti įstatymo leidėjo neteisėtų veiksmų kaip atsakomybės sąlygos egzistavimo, ir taikyti valstybei atsakomybę.

3. EB teisė reikalauja užtikrinti, kad valstybė, pažeidusi EB teisės privatiems asmenims suteiktas teises, atlygintų asmenų patirtą žalą visais atvejais, net kai žala padaryta įstatymų leidėjo neteisėtais veiksmais. Siekiant pritaikyti valstybei atsakomybę už EB teisės pažeidimu padarytą žalą, problema gali kilti dėl institucijos, turinčios kompetenciją pripažinti įstatymą prieštaraujančiu EB teisei, nebuvimo. Nors ETT draudžia žalos atlyginimą sieti su įstatymo neteisėtumo konstatavimu teismo tvarka, tačiau pareigos tikrinti įstatymo atitikimą EB teisei palikimas būtų nagrinėjančiam teismui gali kelti pagrįstas diskusijas dėl galimo valdžių padalijimo principo pažeidimo.

4. Lietuvos įstatymų prieštaravimo Konstitucijai bei konstituciniams įstatymams faktą konstatuoja Konstitucinis Teismas, toks konstatavimas būtų aiškus aktų neteisėtumo įrodymas byloje dėl žalos atlyginimo. Tačiau asmuo, kurio teisės yra pažeistos, neturi galimybės pats kreiptis į Konstitucinį teismą, prašydamas patikrinti įstatymo atitikimą Konstitucijai; be to, imperatyvios pareigos visais atvejais byloje dėl žalos, padarytos įstatymu, atlyginimo, kreiptis į Konstitucinį teismą dėl įstatymo teisėtumo nustatymo neturi ir būtų nagrinėjantis teismas. Taip nukentėjusiam asmeniui

gali būti užkirstas kelias įrodyti veiksmų neteisėtumą kaip atsakomybės sąlygą. Būtina nustatyti mechanizmą, kuris užtikrintų galimybę esant bylai dėl žalos, padarytos įstatymu, atlyginimo, prašyti Konstitucinio Teismo priimti nutarimą dėl to įstatymo atitikimo Konstitucijai; svarbu, kad ši galimybė nepriklausytų nuo subjektyvios bylą nagrinėjančio teismo nuomonės dėl įstatymo konstitucingumo.

6. Bylos dėl žalos, atsiradusios dėl valstybinės valdžios veiksmų įstatymų leidybos srityje nėra priskirtos administracinių teismų kompetencijai. Siekiant užtikrinti teisės kreiptis į teismą įgyvendinimą, kol šių bylų nagrinėjimą įstatymų leidėjas priskirs konkrečių teismų kompetencijai, asmenys turi kreiptis bendros kompetencijos teismus.

## ***Literatūros sąrašas:***

### **Norminiai teisės aktai:**

1. Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. Nr. 12002E, Valstybės žinios, 2004 01 03, Nr. 2-2.
2. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu nr. 11. Žinios, 2000 11 10, nr. 96, publ. nr. 3016; Žinios, 2001 02 23, nr. 17.
3. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. Žinios, 2002-08-02, nr. 77, publ. nr. 3288.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Žinios, 1992, Nr. 33-1014.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Žinios, 2000 09 06, Nr. 74-2262
6. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Žinios, 2002, Nr. 36-1340.
7. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. 1999 m. sausio 14 d. Nr. VIII-1029. Žinios, 1999, Nr. 13-308.
8. Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas. Žinios, 1999, Nr. 60-1948.
9. Lietuvos Respublikos teismų įstatymas. Žinios, 1994, Nr. 46-851.
10. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316. Žinios, 1999, Nr. 66-2130.
11. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Žinios, 1999, Nr. 60-1945.

### **Specialioji literatūra:**

12. ALTER, Karen J. *Establishing the Supremacy of European law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
13. BENDORIENĖ, Aldona, et al. *Tarptautinių žodžių žodynas*. 4 leidimas. Vilnius: Alma littera, 2005.
14. BIRMONTIENĖ, T., et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, 2 leidimas.
15. De BURCA, Grainne; CRAIG, Paul. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 3th ed.
16. DICEY V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
17. Van GERVEN Walter, et. al. *Tort Law*. Oxford: Hart Publ., 2000.
18. GOLDSWORTHY, J. *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*. Oxford New York: Clarendon Press, 1999.

19. HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law: an Introduction to the Constitutional and administrative Law of the European Community*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.
20. JOČIENĖ, Danutė. *Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Vilnius: Eugrimas, 2000.
21. LANE J. E. *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
22. LEONAS, Petras. *Teisės filosofijos istorija*. Vilnius: Mintis, 1995.
23. MIKELĖNAS, V. *Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai*. Vilnius: Justitia, 1995.
24. MIKELĖNAS, V. *Lietuvos Respublikos civilinio kodekso komentaras. Šeštoji knyga: prievolių teisė*. Vilnius: Justitia, 2003.
25. PETRAUSKAS, Z., et. al. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001.
26. RAGAUSKAS, Petras. *Įstatymų leidyba Lietuvoje: samprata ir institucinis modelis: teisės instituto mokslo tyrimai*. Vilnius: Petro ofsetas, 2005.
27. RÖMERIS, Mykolas. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Pirma dalis: Valstybė*. 1 t. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto Teisių fak., 1934.
28. RÖMERIS, M. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Antra dalis: Konstitucinės institucijos. T. I. Suverenitetas*. Vilnius: Pradai, 1995.
29. RUSO, Ž. Ž. *Rinkiniai raštai*. Vilnius: Mintis, 1979.
30. SMITH, A. D. *Nacionalizmas XX amžiuje*. Vilnius: Pradai, 1994.
31. SMITH Rachael Craufurd. Remedies for Breaches of EU Law in National Courts: Legal Variation and Selektion. In *The Evolution of EU Law*. Edited by Paul Craig and Grainne de Burca. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 287-320.
32. STREINER, Josephine; WOODS, Lorna; TWIGG-FLESNER, Christian. *Textbook on EC Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 8th ed.
33. TATHAM, A. *Europos sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
34. TILLOTSON, John. *European Community Law: Text, Cases and Materials*. London : Cavendish Publishing, 1995. 2nd ed.
35. VADAPALAS, Vilenas. *Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
36. VADAPALAS, Vilenas. *Tarptautinė teisė: bendroji dalis*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
37. VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.

Serialiniai leidiniai:

38. CHEMERINSKY, Erwin. Against Sovereign Immunity [interaktyvus]. 53 *Stan. L. Rev.* 1216 (2000-2001) [žiūrėta 2007 02 26] Prieiga per internetą: [<http://eprints.law.duke.edu/archive/00000775/>].
39. DAVIS, Kenneth Culp. Sovereign Immunity Must Go. 22 *ADMIN. L. REV.* (1970).
40. HILLS, Roderick M. Jr. The Eleventh Amendment as Curb on Bureaucratic Power. 53 *STAN. L. REV.* (2001).
41. JACKSON, C. V. Suing the Federal Government: Sovereignty, Immunity, and Judicial Independence. 35 *GEO. WASH. INT'L. L. REV.* 521 (2003).
42. JOČIENĖ, D. Lietuvos Respublikos pralaimėtos bylos Europos žmogaus teisių teisme: teisinės pamokos ir ateities perspektyvos. *Mokslo darbai TEISĖ*. 2000, nr. 34.
43. KIME, A. O. *Sovereign immunity ... the Tool of Tyranny* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 14] Prieiga per internetą: [<http://www.matrixbookstore.biz/sovereign.htm>].
44. KRENT, Harold J. Reconceptualizing Sovereign Immunity, 45 *VAND. L. REV.* 1529 (1992).
45. MELTZER, D. J. Member state liability in Europe and the United States. *International Journal of Constitutional Law*, 2006, vol. 4, nr.1. P. 39-83.
46. MORRISON, F. L. The Liability of Governments for Legislative Acts in the United States of America. *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 46, 1998.
47. NORTHRUP, R. Michael . Sovereign Immunity: Why it's Good to be the King [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 12] Prieiga per internetą : [<http://www.cowlesthompson.com/briefings/articles.cfm?yy=2003>].
48. PFANDER, James E. Member State Liability and Constitutional Change in the United States and Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 2003, vol. 51. P. 237-274.
49. PIPKIN, Mike. United States: Texas Supreme Court Addresses Sovereign Immunity. New Decision Impacts Public Contractors and Their Sureties [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 22]. Prieiga per internetą: [<http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=41156&lastestnews=1>].
50. PRANEVIČIENĖ, B., URMONAS, A. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, t. 32 (24).

51. RAIN, Lloyd. Sovereign immunity, part one: the general condition [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 14] Prieiga per internetą: [http://naeb.org/Purchasing\_Link/Commentaries/Sep2003\_LR\_Commentary.htm].
52. RANDALL. Sovereign Immunity and the Uses of History, *81 NEB. L. REV.* (2002).
53. De la ROCHERE, J. Dutheil. Member State liability for Infringement of European Community Law. *Tulane European & Civil Law Forum*, 1996, vol.11. P. 1-18.
54. SABLE, James Samuel. Sovereign Immunity: A Battleground of Competing Considerations. *12 Sw. U. L. Rev.* (1981)
55. SISK, Greg. *Federal Sovereign Immunity, Morality in Government, and Institutional Suitability* [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 22] .Prieiga per internetą: [http://www.mirrorofjustice.com/mirrorofjustice/2005/10/federal\_soverei.html]

#### Elektroniniai dokumentai:

56. Lectric Law Library. Sovereign Immunity [interaktyvus]. Prieiga per internetą [http://www.lectlaw.com/def2/s103.htm]. [žiūrėta 2007 02 12].
57. Matthew R. Carroll. Request for rehearing to the U. S. Supreme Court [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 26] Prieiga per internetą: [http://www.rtis.com/reg/bcs/pol/touchstone/november98/carroll.htm].
58. Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai 2007 01 31, „Kęstutis Džiautas prašo teismo priteisti neturtinės žalos atlyginimą, kurią jam padarė Lietuvos valstybė“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/36918/].
59. Vilniaus apygardos administracinio teismo pranešimas spaudai 2007-02-28, „Teisme – Juozo Sidabro skundas Lietuvos valstybei“ [interaktyvus] ]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/37187/].
60. SOTVARIENĖ, R. Europa rengiasi kurti pirtį Lietuvai [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 03 10] Prieiga per internetą: [http://www.vaateismas.lt/index.php/lt/36905/].
61. Sovereign immunity [interaktyvus]. [žiūrėta 2007 02 12].Prieiga per internetą: [http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/Sovereign\_immunity].

#### **Teismų praktika**

##### Europos Teisingumo Teismo praktika:

62. Europos Teisingumo Teismo 1984 m. balandžio 10 d. sprendimas byloje 14/83, *Von Colson and Kamann / Land Nordrhein-Westfalen* (1984) 1891.

63. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimas sujungtose bylose C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* (1991), ECR I-5357.
64. Europos Teisingumo Teismo 1991 m. liepos 25 d. sprendimas byloje C-208/90, *Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General* (1991), ECR I-4269..
65. Europos Teisingumo Teismo 1993 m. rugpjūčio 2 d. sprendimas byloje C-271/91, *Marshall v Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Marshall II)* (1993), I-4367.
66. Europos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 5 d. sprendimas sujungtose bylose C-46/93 ir C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. And others* (1996), ECR I-1029.
67. Europos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 26 d. sprendimas byloje C-392/93, *R. v. HM Treasury, ex p. British Telecommunications plc* (1996), ECR I-1631.
68. Europos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 17 d. sprendimas sujungtose bylose C-283/94, C-291/94 ir C-292/94, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen* (1996), ECR I-5063.
69. Europos Teisingumo Teismo 1996 m. gegužės 23 d. sprendimas byloje C-5/94, *R. v. Ministry of Agriculture Fisheries and Food ex p. Hedley Lomas* (1996), ECR I-2553.
70. Europos Teisingumo Teismo 1996 m. spalio 8 d. sprendimas sujungtose bylose C-178/94 ir 188/94, *Dillenkofer and others v. Federal republic of Germany* (1996), ECR I-4845.
71. Europos Teisingumo Teismo 1997 m. liepos 10 d. sprendimas byloje C-261/95, *Palmisani v Istituto Nazionale della Previdenza* (1997), ECR I-4025.
72. Europos Teisingumo Teismo 1997 m. gruodžio 12 d. sprendimas byloje C-188/95, *Fantask and others v. Industriministeriet* (1997), I-6783.
73. Europos Teisingumo Teismo 1998 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgia Srl v Ministero delle Finanze* (1998), ECR I-4951.
74. Europos Teisingumo Teismo 1999 m. birželio 6 d. sprendimas byloje C-302/97, *Konle v. Austria* (1999), ECR I-3099.
75. Europos Teisingumo Teismo 2000 m. liepos 4 d. sprendimas byloje C-424/97, *Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* (2000), ECR I-5123.

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika:

76. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2004 m. liepos 27 d. sprendimas byloje K. Sidabras ir J. Džiautas prieš Lietuvą, pareiškimų Nr. 55480/00 ir 59330/00.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika:

77. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 1998 m. sausio 5 d. nutartis civilinėje byloje *V. Stukonis v. JAV ambasada*, Nr.: 3k-1/1998, kat. 1.

78. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2001m. birželio 25 d. nutartis civilinėje byloje 3K-3-203/3001, *A. Cudak (Senkevič) v. Lenkijos Respublikos ambasada*, kat. 85.2, 121.

Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo praktika:

79. LVAT 2003 metų birželio 27 dienos nutartis administracinėje byloje Nr. A5-264/2003.

80. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>12</sup>-219-04, *Kristina Jefremova v. Vidaus reikalų ministerija, Vilniaus miesto vyriausiasis policijos komisariatas*, kat. 8.6.1, 19.5.

## SANTRUMPA

Pagrindinė kliūtis taikyti valstybei civilinę atsakomybę ilgą laiką buvo valstybės imuniteto (arba suvereno imuniteto, arba įstatymų leidėjo imuniteto) doktrina, kuri neleidžia taikyti valstybei deliktinės atsakomybės už viešojoje srityje atliktus veiksmus. Šis principas kildinamas iš anglų karalių teisės. Šiandien imuniteto egzistavimą bandoma teisinti valstybės turto apsaugos svarba, siekiu užtikrinti valdžių padalijimo principo veikimą, institucijos, turinčios kompetenciją nagrinėti bylas prieš valstybę (ar įstatymų leidėją), nebuvimu, adekvačių teisių gynimo būdų egzistavimu, išrinktų valdžios atstovų pozicijos stiprinimu bei tradicija. Viduramžiška imuniteto doktrina yra nesuderinama demokratiškas valstybių principais, tad turi būti visiškai pašalinta. Lietuvos Teismų praktika šios doktrinos egzistavimo Lietuvoje nepripažįsta.

Įstatymų leidėju paprastai laikomas subjektas, kuriam suteikta galia pareikšti galutinę ir neginčijamą valią dėl įstatymo priėmimo. Lietuvoje įstatymų leidėju laikomas Parlamentas bei Tauta. Įstatymų leidėjo kompetenciją ir diskreciją riboja Konstitucijoje nustatyti bei prisiimti tarptautiniai įsipareigojimai.

Tarptautinių sutarčių pagrindu, pavyzdžiui, EŽTK, Lietuva yra įsipareigojusi užtikrinti pagrindines teises asmenims, esantiems jos jurisdikcijoje. Įstatymas, pažeidžiantis tokią tarptautinę sutartį, laikytinas neteisėtu, tačiau nacionalinė teisė jokiai institucijai nėra suteikusi kompetencijos tikrinti įstatymų atitikimą tarptautinėms sutartims. Asmenys realiai gali gauti žalos atlyginimą, tik jei pažeidimą konstatuoja Europos Žmogaus teisių Teismas. Jeigu toks neteisėtais įstatymas po EŽTT sprendimo kurį laiką nepakeičiamas ir galioja, asmenims žala, atsiradusi dėl tokio įstatymo po EŽTT sprendimo priėmimo, turi būti atlyginama nacionaliniuose teismuose.

Valstybės narės civilinės atsakomybės už EB teisės pažeidimą pagrindas ir sąlygos nustatyti Europos teisingumo Teismo. Teismas nurodė, kad atsakomybė taikoma net ir tais atvejais, kai žala padaryta įstatymų leidėjo veiksmais. Atsakomybė valstybei turi būti taikoma, jei tenkinamos šios sąlygos: EB teisės norma siekta užtikrinti tam tikras teises asmenims; pažeidimas yra pakankamai rimtas; ir egzistuoja priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir žalos. procesas dėl žalos atlyginimo vyksta pagal nacionalinę teisę, tačiau nacionalinės teisės normos gali būti taikomos tiek, kiek nepažeidžia ekvivalentiškumo ir efektyvumo principų.

Žala privačiam asmeniui atlygintina ir tais atvejais, kai ji padaryta Konstitucijai prieštaraujančiu įstatymu. Įstatymo neteisėtumą šiuo atveju konstatuoja Konstitucinis Teismas.

## SUMMARY

A main let to apply tort liability to the state is the principle of sovereign immunity (or state immunity; or legislator immunity), derived from Medieval English law, which says that government is immune from tort liability. Today remains of sovereign immunity doctrine usually is justified by: the importance of protecting government treasuries; separation of powers; the absence of authority for suits against the government; the existence of adequate alternative remedies; strengthening the position of elected politicians; and tradition. The doctrine of immunity is inconsistent with the main principles, recognized by democratic countries, so has no place in democracy and should be repealed entirely.

The legislator is a subject, who has a right to make a final and unchallenged decision in the law making process. In Lithuania there are two legislators: the Parliament (*Seimas*) and the Nation. Competence and discretionary powers of legislature are limited by the Constitution and obligations of the state under the international and European Community law.

By international contracts, such as European Convention of Human rights, Lithuania is obliged to confer the main rights to individuals in its jurisdiction. The national law that violates such provisions must be held unlawful, but there are no national institutions that have a competence to state that violation. Individuals may get remedy only if the European Court of Human Rights states the violation; in the same judgment the Court will grant the remedy. If such unlawful law is not changed for some time, and individual because of that suffers more damage, national court should grant a remedy.

Member State liability for breaches of Community law finds its origins exclusively in the case law of the European Court of Justice. The Court has held that such liability extends to all breaches of EC law, even if the breach which gave rise to the damage is attributable to the legislature. Now liability will be recognized if the rule of law is intended to confer the rights on individuals, the breach of Community law is “sufficiently serious” and there is direct causal link between the breach of obligation and damages sustained. The process and other issues, which are not governed by EC law, are governed by national law, but national rules are subject to principles of equivalence and effectiveness.

The law, which is stated as being inconsistent with Constitution by Constitutional Court, is held as an unlawful act of legislature. National court should grant a remedy for damage, sustained because of such law.