

VILNIAUS UNIVERSITETAS

Agnė Limantė

**PRIVAČIŲ SUBJEKTŲ TEISĖ KREIPTIS Į EUROPOS SAJUNGOS
TEISINGUMO TEISMĄ GINČIJANT EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS AKTUS**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (01 S)

Vilnius, 2010

Disertacija rengta 2005 – 2010 metais Vilniaus universitete.

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S) nuo 2008 m. lapkričio mėnesio iki 2009 m. spalio;

Doc. dr. Dainius Žalimas (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S) nuo 2005 m. rugsėjo iki 2008 m. lapkričio mėnesio.

Disertacija ginama Vilniaus universiteto Teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas:

Prof. dr. Egidijus Kūris (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Nariai:

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Dr. Irmantas Jarukaitis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Prof. dr. Virgilijus Valančius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Oponentai:

Dr. Vygantė Milašiūtė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S);

Prof. dr. Ignas Vėgėlė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė – 01 S).

Disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2010 m. balandžio mėn. 2 d. 14 val. VU Teisės fakulteto Jablonskio auditorijoje,
Adresas: Saulėtekio al. 9, LT-10222, Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiuntinėta 2010 m. kovo mėn. 2 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vilniaus universiteto bibliotekoje.

VILNIUS UNIVERSITY

Agnė Limantė

**THE ACCESS OF PRIVATE APPLICANTS TO THE EUROPEAN COURT OF
JUSTICE CHALLENGING LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION**

Summary of Doctoral Dissertation
Social sciences, Law (01 S)

Vilnius, 2010

The Dissertation was written during the period of 2005 – 2010 at the University of Vilnius.

Scientific supervisor:

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S) in the period from November 2008 to October 2009;

Doc. dr. Dainius Žalimas (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S) in the period from September 2005 to November 2008.

The Doctoral Dissertation will be defended before the Legal Research Council of Vilnius University:

Chairman of the Council

Prof. dr. Egidijus Kūris (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S).

Members:

Doc. dr. Skirgailė Žalimienė (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S);

Dr. Irmantas Jarukaitis (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Egidijus Jarašiūnas (Mykolas Romeris University, Social sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Virgilijus Valančius (Mykolas Romeris University, Social sciences, Law – 01 S).

Opponents:

Dr. Vygantė Milašiūtė (Vilnius University, Social sciences, Law – 01 S);

Prof. dr. Ignas Vėgėlė (Mykolas Romeris University, Social sciences, Law – 01 S).

The public defence procedure of the Dissertation will take place before the Legal Research Council at Vilnius University, on the 2nd of April 2010, at 2:00 PM in the K. Jablonskis Hall of Vilnius University, Faculty of Law.

Address: Saulėtekio al. 9, LT-10222, Vilnius, Lithuania.

The Summary of the Doctoral Dissertation was sent out on the 2nd of March, 2010.

The Doctoral Dissertation is available for review at the library of Vilnius University.

INTRODUCTION

European *ciel bleu* as we see it today hardly reminds us of Europe during the cold war when the treaties establishing the European Community (EC) were signed. The European Economic Community (EEC) was created as an intergovernmental organization and mainly for economic purposes. But step by step it has evolved as a living organism, expanding its functions and becoming an unprecedented formation, phenomenon of intergovernmental cooperation far different from a traditional definition of an international organization. Europe has changed not only politically and economically, but also from a social point of view. The unconditional obedience and subordination to governmental authorities and ruling elites has faded away, political and legal institutions are facing more and more criticism, while litigation has become an ordinary tool to protect one's interests.

Historically, the legal acts of the ruling elite were not subject to any control, however, ideas of separation of powers, democracy and the rule of law as a *conditio sine qua non* brought together the concept of judicial review. In the modern world judicial review of legal acts enacted by states or the European Union (EU) is not a novelty – it is one of the preconditions for democratic legitimacy, which is of particular importance in the context of European integration.

By initially creating the system of judicial review the EC Treaty intended to embrace the widest possible range of Community legal acts and to ensure that no legal act escaped the possibility of judicial review. This was later confirmed by the case law of the European Court of Justice. However, except for a few cases when an EC legal act was addressed to a private person, during the first years of functioning of the EC judicial review was in fact much more perceived as an instrument designed for the Member States and EC institutions rather than for private applicants. Such a situation was quite natural considering the fact that it was not expected that the EC would constitute a new supranational legal order directly affecting private persons.

After a few years it became clear that the EC and its legal acts had a “radiation” effect: the EC acquired more competencies, adopted more and more different types of

acts, and its law more often affected rights and obligations of private persons. Europe was brought closer to its citizens. From a perspective of an individual, rights granted by a legal system are effective and real only when there are ways to effectively protect them. Therefore, as soon as EC legal acts started intensively interacting with the legal position of private persons, the question of *locus standi* of private persons challenging EC legal acts before the European Court of Justice has gained immense importance.

However, the question of the balance of interests arose. As claimed by Prof. P. Pescatore, dispute resolution in multinational context is a complex procedure since it involves interplay of private, public and international interests. Though it would seem that widening of the gates for private persons to reach the European Court of Justice is an important target of *Communauté de droit*, at the same time it is necessary to assess how a sensitive balance between various interests, such as judicial protection of private persons, respect of the principle of rule of law, effectiveness of EU law making, legal certainty, coordination of means of legal protection, cooperation between national and EU courts, as well as management of case load, is affected. Therefore, it has been a long time since the “legal alchemists” tried to answer the question how a democratic society based on the rule of law could find a proper balance between potentially contradicting interests – legal protection of private persons from illegal use of administrative power and effectiveness of public administration. It is one of the main questions, which is analysed in the Dissertation.

Having in mind the complexity of the problems mentioned above, it is not surprising that it has been quite difficult for the private applicants to access the European Court of Justice. The Court has been particularly keen on preserving the effectiveness and integrity of the EU legal system, while at the same time seeking to ensure that the EU remains committed to the rule of law. However, the European Court of Justice is not the sole judicial power in the EU which guarantees legality – all national judges as *juges de droit commun* assist the European Court of Justice in ensuring the effective judicial protection of private persons. In the pivotal *Les Verts* case the European Court of Justice reaffirmed the Roman maxima *ubi ius, ibi remedium* stating that:

„The European Community is a community based on the rule of law, in as much

as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty. In particular, in Articles 173 (now – TFEU 263) and 184 (now – TFEU 277), on the one hand, and in article 177 (now – TFEU 267), on the other, the Treaty established a complete system of legal remedies and procedures designed to permit the Court of Justice to review the legality of measures adopted by the institutions“.

If this conclusion is valid and such a system of legal remedies and procedures is indeed complete and complementing each other, it should imply that a private person protecting his or her rights should have a fair possibility to use at least one of them. If an action for annulment is not admissible, the hurdles of admissibility should be compensated by a plea of illegality or a preliminary ruling procedure. Is this system of legal remedies and procedures functioning properly? Is it always possible to use at least one of the listed means of judicial protection? Could such protection be considered as effective in all cases? Is the case law reconcilable with the status of the EU as an organization based on the rule of law? In order to answer all these and related questions, this Dissertation explores the right of private applicants to bring an action for annulment and assesses its compliance with the principle of effective judicial protection. Present analysis is based on the well established case law and takes into account the Lisbon Treaty, which came into force on the 1st of December 2009.

Access to justice is a fundamental pillar of Western legal culture; the level of protection of private applicants is an important indicator when evaluating the maturity of the EU. Furthermore, as it is established in this Dissertation, there is a close link between the EU as an organization based on the rule of law and the effective protection of fundamental rights. Therefore, the right of private applicants to access the European Court of Justice is an important and challenging question to which this Dissertation is dedicated.

THE SUBJECT MATTER OF THE RESEARCH, OBJECTIVES AND TASKS OF THE DISSERTATION

The **subject matter of the research** is the access of private applicants to the European Court of Justice challenging legal acts of the European Union. This subject matter embraces a comprehensive analysis of action for annulment (Article 263 TFEU, Article ex 230 EC), as well as alternative instruments of judicial review, including the preliminary ruling procedure (Article 267 TFEU, Article ex 234 EC).

Taking into account the subject matter of the research, the author of the Dissertation analyses the possibilities of private applicants to access the European Court of Justice, evaluates the case law and reveals its problematic aspects, while in parallel addressing the possible effects of the Lisbon Treaty. The Dissertation also seeks to assess whether the current practice ensures the right to effective judicial protections and how the situation could be improved. Therefore, **the objective** of the Dissertation is to explore the possibilities of private applicants to challenge the EU legal acts, to assess the scope of their *locus standi* before the European Court of Justice and the legal and practical problems related thereto, as well as to suggest possible ways to solve them.

Essentially five **tasks** have been identified seeking to achieve the objective of the research:

1. To systemically examine the possibilities of private applicants to access the European Court of Justice challenging the EU legal acts. The Dissertation analyses what types of EU legal acts the private applicants may challenge, how the European Court of Justice interprets the admissibility criteria, and in which cases the private applicant can expect admission of their actions for annulment;
2. To analyse the reasons why *locus standi* to bring direct actions is interpreted so restrictively and whether this complies with such principles, as the rule of law and the right to effective judicial protection;
3. To examine whether, in order to attain a system of effective judicial protection, preliminary ruling procedure could be considered as a proper alternative to direct

- actions and whether it compensates strict admissibility criteria for direct actions;
4. To explore whether *locus standi* of private applicants to bring actions for annulment should and could be widened, and to what extent present practice could be modified in order to avoid prevailing criticism;
 5. To evaluate how the amendments to the Treaties introduced by the Lisbon Treaty change the previous practice and to examine the possibilities to further develop the right to effective judicial protection.

SOURCES AND METHODOLOGY OF THE RESEARCH

The main sources of research for this Dissertation are the case law of the European Court of Justice and the legal doctrine. In addition, primary and secondary law of the EU, its *travaux préparatoires*, as well as international and national legal acts and case law were extensively analysed.

Lithuanian literature was scarce and so the main sources were scientific works in foreign languages. The relevant literature can be divided into works on EU law, special literature dedicated to direct actions for annulment, preliminary rulings or related questions, as well as special literature on national law and specific institutes.

Books on EU law were useful in the beginning of the research, as they helped to trace the interrelation between the different means of judicial protection. They were of immense importance when sketching the main structure of research. Key materials included a monograph by Anthony Arnall *The European Union and its Court of Justice*, a study by Albertina Albors-Llorens *Private Parties in European Community Law. Challenging Community Measures*, a monograph by Angela Ward *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, a standard-setting monograph by Pierre Pescatore *The Law of Integration*, a book edited by Damian Chalmers and Adam Tomkins *European Union Public Law*, a textbook by Trevor. C. Hartley *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, as well as a monograph by Xavier

Groussot *General Principles of Community Law*.

Special works dedicated to direct actions for annulment, preliminary rulings and related questions were useful for a narrower examination of specific issues. Valuable ideas were drawn from Paul Craig's article *Standing, Rights and the Structure of Legal Argument*, Koen Lenaerts and Tim Corthaut's study *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, Stefan Enchelmaier's article *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230(4) EC*, Herwig C.H. Hofmann's article *Legislation, Delegation and Implementation Under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, and Cornelia Koch's work *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy*.

Special literature on national law or specific institutes enabled a look at the object of the research from a different angle. It included such works as collection of articles edited by Rene Seerden and Frits Storink *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, a study by Laurent Pech *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, and an article by Tom Zwart *Comparing Standing Regimes from a Separation of Powers Perspective*.

Extensive research on *locus standi* of private applicants in the European Court of Justice was undertaken by Prof. Anthony Arnall who analysed the direct and individual concern, criticized the case law and called for liberalization of *locus standi*. Legal scholars Albertina Albers-Llorens and Angela Ward have also thoroughly analysed the action for annulment in their monographs, studies and articles. However, in most of the studies attention was given to specific questions and analysis of case law without going into comparative or theoretical level of research. Therefore, in this Dissertation attention was paid to works on general principles of law, especially on the right to effective judicial protection, political aspects of the EU, legal theory, and experience of the Member States.

It is also worth mentioning that in the majority of academic works *locus standi*

was subject to criticism, in particular until the entry into force of the Lisbon Treaty, and even the judges and advocates general of the European Court of Justice have to some extent recognized the shortcomings. However, while legal scholars criticised the Court because of its restrictive approach to *locus standi*, the judges confirmed existing problems and referred to a need to change the EC Treaty. Since the Lisbon Treaty has not brought radical changes to the field in question, most of the debates remain relevant.

At the time of preparation of this Dissertation, there were not sufficient studies analysing the relevant provisions of the Lisbon Treaty. During the drafting of the Treaty establishing the Constitution for Europe and after the endorsement of its text, excitement was felt in the academic community and active debates arose on how the entry into force of the Constitutional Treaty would affect *locus standi* of private persons. However, the Lisbon Treaty has not attracted such attention most probably because the provisions governing the action for annulment were simply copied from the Constitutional Treaty and, following the rejection of the latter, the repeated reform was treated with scepticism.

At the time of writing of this Dissertation there was no case law on the application of Article 263 TFEU, therefore the analysed material was to a large extent based on the application of Article 230 EC. However, the changes introduced by Lisbon Treaty were not so radical as to materially change *locus standi* of private applicants. Therefore, save the cases where it is stated in the opposite, the author of the Dissertation believes that the practice developed in the framework of Article ex 230 EC remains relevant even after the entry into force of the Lisbon Treaty.

In order to undertake a comprehensive and multifaceted study, various **methods** of scientific research have been used in this Dissertation including historical, systemic, logical, teleological and comparative methods. Systematic and comparative methods were the main methods applied in this research. They were used to analyse legal doctrine and the case law, as well as to draw relevant conclusions.

SCIENTIFIC NOVELTY AND PRACTICAL SIGNIFICANCE OF THE DISSERTATION

Problems related to access to justice challenging EU legal acts became more obvious and visible due to several reasons. Firstly, EU legal acts more and more often affect the legal interests of private parties. The regulations and directives adopted in such diverse areas as advertising, environment, labour relations or industry show that EU law has departed from what is considered to be typical inter-state cooperation and has acquired a strong impact upon the private sector. Therefore, in order to ensure citizens' support for the EU legal order it is necessary to have certain judicial review procedures that guarantee EU institutions abide by the general principles of law and respect fundamental rights, which are recognized in the legal orders of EU Member States.

Secondly, when the European Court of Justice transfers the obligation to ensure effective judicial protection to the Member States, while at the same time restricting *locus standi* of private persons, a gap between the standards of judicial review emerges. Thus, it is not clear if the EU institutions provide effective protection in the same way as it is required from the Member States.

Thirdly, the European Court of Justice often refers private applicants to national courts stating that they should start national judicial proceedings and wait until the national court submits a request for a preliminary ruling. As a result, it raises a question whether this suggested alternative is a proper option for review of legality of EU law. Even though fiery discussions are taking place in Europe on *locus standi* of private persons in the actions for annulment, less attention is paid to the preliminary ruling procedure as a means to trigger judicial review. Therefore, this Dissertation seeks to contribute to the aforementioned academic discussions, and to add some original viewpoints on the questions raised. Moreover, the Dissertation explores *locus standi* in the national courts of certain Member States, and assesses national experiences in using the preliminary ruling procedure. These questions are of utmost importance in the context of this research since they directly affect the scope of access to the European

Court of Justice through an alternative means, i.e. preliminary ruling procedure.

Since there have been no comprehensive studies undertaken in Lithuania in this field, the author of this Dissertation expects that this research will contribute to further debate and studies of *locus standi*, especially taking into account recent changes introduced by the Lisbon Treaty. Even though it has been written about the annulment of Lithuanian legal acts, and in particular about the need for constitutional complaint procedures, until now little attention has been paid to the fact that EU legal acts can be illegal and breach of the rights and interests of EU institutions, Member States and private persons. These questions are important for raising awareness in the national courts that EU law is not unquestionable, and that in case of doubt of its legality the European Court of Justice is worth addressing.

The topic of *locus standi* of private persons has attracted much attention among foreign scholars and legal practitioners. However, this Dissertation distinguishes itself from the rest of academic works, as it aims to broaden the analysis of the research question, not limiting itself to assessment of direct actions and the current situation, but also address the justification of existing practice and the soundness of available alternatives. The chosen method of complex analysis in exploring the subject matter has not been commonly used in Lithuanian or in foreign academic works: the Dissertation at issue pays attention not only to the case law of the European Court of Justice and the related academic studies, but also to the questions of legal theory, findings of political sciences and comparative analysis of relevant national practices. Such an approach allows scientifically new and original conclusions, which bear both academic and practical significance. The novelty and originality of this Dissertation is thus characterized by a multifaceted and inter-disciplinary research approach at the same time offering a practical perspective.

This Dissertation was prepared at the crossroads of unprecedented constitutional reforms – after the Treaty Establishing Constitution for Europe was rejected and the discussions regarding the Treaty of Lisbon were going on, and it was subsequently revised after the Treaty of Lisbon came into force in December 2009. These historical circumstances contributed to the content of this Dissertation and its value, since it

analyses both the situation prior to and after the Lisbon Treaty and evaluates the effects of the current reform.

The author hopes that this Dissertation will be useful for national courts, especially as it reveals the practical aspects of the preliminary ruling procedure and procedural law of the EU, as well as relevant experiences of national courts. Lawyers and other practitioners will also find in it comprehensive and systemically presented information on the requirements and procedures applicable to private parties addressing the European Court of Justice. Finally, as one of the first studies in this field in Lithuania, this Dissertation contributes to the development of relevant legal terminology.

APPROBATION OF THE RESEARCH RESULTS

The Doctoral Dissertation was discussed and approbated at the Department of the Public Law of the Faculty of Law, Vilnius University and the Council of the Faculty of Law, Vilnius University.

Certain parts and results of the research *inter alia* concerning possible categories of applicants in actions for annulment, requirement of direct concern and changes regarding the actions for annulment introduced by the Treaty of Lisbon were analysed and published as three scientific articles in the scientific journal of Vilnius University “Mokslo darbai: Teise”.

STATEMENTS OF THE DISSERTATION TO BE DEFENDED

1. In the European Union, where the European Parliament is the only institution elected by the citizens and the links between the citizens and legislative power are not comparable to the ones in the states, in order to ensure democratic legitimacy it is necessary to guarantee that private individuals have proper access to judicial review procedures. The right to challenge EU legal acts plays an important role when fostering democratic legitimacy, democratic accountability and control of

the supranational institutions, as well as when developing European civil society.

2. *Locus standi* of private persons in the actions for annulment is limited and therefore not always in line with the status of the EU as an organization based on the rule of law. The concept of individual concern developed by the European Court of Justice is the main hurdle for the actions for annulment – it remains restrictive and inflexible. However, the Court could arguably fill the legal lacuna by judicial interpretation and this would be in line with the spirit of the Treaties and the role of the Court as a guarantor of legality. The experience of the Member States and their constitutional traditions could be useful guidelines when liberalizing the standing rules in the EU.
3. The changes to the admissibility of actions for annulment introduced by the Treaty of Lisbon are a positive step forward but they are not fully sufficient to solve all the problems which were identified when applying the Article 230 EC. The Lisbon Treaty makes it easier to challenge the regulatory acts which do not entail implementing measures (though it remains unclear what this concept should include), but it does not seem to change the restrictive interpretation of individual concern and the *Plaumann* criteria.
4. As an alternative means for judicial review of EU law, the preliminary rulings do not always guarantee the right to judicial protection and raise doubts over the effectiveness of such protection. This instrument is not sufficient to fill the lacuna that is created due to the restrictive approach to the standing of private applicants before the European Court of Justice.

CONTENT OF THE DOCTORAL DISSERTATION IN BRIEF

This Dissertation is divided into four parts: *I. Judicial protection against the EU legal acts; II. Right of private applicants to access the European Court of Justice through actions for annulment; III. Alternative means to challenge EU legal acts; IV.*

Possibilities to liberalize the interpretation of Article 263 TFEU.

After analysing in the first part of the Dissertation the background of judicial review and the right to judicial protection, the second part of the Dissertation explores the action for annulment. The third part addresses the preliminary ruling and the plea of illegality as alternative means to challenge the EU legal acts. The fourth part continues with the assessment whether *locus standi* in actions for annulment could be widened. Conclusions are drawn and suggestions are provided at the end of the Dissertation.

Part I. Judicial protection against the EU legal acts

The first part of the Dissertation draws the guidelines for further research. The first subchapter examines why judicial control is important in the context of the European Union and why effective judicial protection is interlinked with EU democratic legitimacy. It highlights that while it is not common for international organizations to grant standing to private persons for challenging acts adopted by them, this practice could not be shared in the EU legal order, since it goes beyond a traditional international organization.

The second subchapter takes a closer look at the right of effective judicial protection as recognized in the EU. Since the entry into force of the Lisbon Treaty this right is explicitly recognized as a part of the primary Treaty law. The third subchapter identifies that legal protection against potentially illegal EU acts is ensured at two levels – the European and national level. At the European level, it is guaranteed by the European Court of Justice, which considers actions for annulment, while at the national level, the national court may submit a request for a preliminary ruling as an instrument of indirect access to judicial review.

Part II. Right of private applicants to access the European Court of Justice through actions for annulment

The second part of the Dissertation deals specifically with the right of private applicants to make use of the direct instrument of judicial review – to initiate the

annulment procedure in the European Court of Justice.

This part begins with a subchapter analysing changes to the actions made by the Treaty of Lisbon. Analysing the reform of the standing of private applicants the author concludes that while the Lisbon Treaty does not solve all the problems related to effective judicial protection, it reduces them. The main change that liberalizes standing is that only direct concern will be required with regard to regulatory acts, which do not entail implementing measures. The second subchapter aims to identify the parties that are entitled to challenge the legal acts of the EU and to seek their annulment. The author analyses the types and concepts of applicants having *locus standi* in actions for annulment; it considers the justifications for various privileges and requirements applicable to such applicants. The subchapter concludes that the concept of private parties extends to natural persons, companies, local and regional authorities of Member States, as well as organizations representing public interest. The third subchapter examines what types of acts could be subject to annulment, discussing whether the form of the act matters, and drawing lines between regulatory and legislative acts. Although the concept of the regulatory act is not defined, the author concludes that most likely it will include all non-legislative measures, i.e. delegated and implementing acts.

The fourth and fifth subchapters are dedicated to the requirements of direct and individual concern. Firstly, the author addresses the different aspects of direct concern requirement in actions for annulment. Particular attention is paid to the concept of third party discretion to implement an EU legal act as developed in the jurisprudence of the European Court of Justice. Subsequently, the author examines the requirement of individual concern. The author considers the evolution of individual concern, the *Plaumann* formula and the criticism it has received, the decision in *Cordoniu* case and its possible implications for other cases, as well as additional criteria for establishing individual concern. A separate subchapter is devoted to decisions in *UPA* and *Jégo-Quéré* cases which triggered a strong debate in academic society on the need to reform *locus standi* of private applicants in order to ensure effective judicial protection and arguably gave impetus to legal amendments made by the Lisbon Treaty. Moreover, special attention is paid to cases in specific areas (competition, state aid and anti-dumping) and to actions brought by civil society organizations (economic interest

groups and public interest groups).

Part III. Alternative means to challenge EU legal acts

The third part of the Dissertation seeks to evaluate the effectiveness of alternative means of judicial review. The first subchapter deals with the plea of illegality, the second addresses the preliminary ruling procedure and the third looks at the actions for damages.

The highest attention in this part is paid to preliminary ruling procedure. Despite its advantages, the author highlights certain shortcomings, which result in failure in some cases to provide judicial protection or to ensure effective judicial protection. The Dissertation reveals that a private applicant has no guarantee that a national court will find it necessary to refer the question to the European Court of Justice, or that the question submitted by the national court will reflect all the arguments private applicant finds important. Moreover, proceedings before the national court always necessitate national measures implementing an EU legal act. Directly applicable EU measures thus rule out the possibility to reach the European Court of Justice through the preliminary ruling procedure. This subchapter also addresses such shortcomings as the problematic application of interim measures, high legal costs and limited liability of Member State. Special attention is paid to the difference of *locus standi* in national law, different legal traditions and activeness of national courts in submitting questions for preliminary rulings, as well as varying experience and training of judges in the Member States.

Part IV. Possibilities to liberalize interpretation of Article 263 TFEU

The fourth and the last part of the Dissertation addresses the possibility of a more liberalized approach to standing of private applicants in actions for annulment. In the first subchapter, the author analyses various arguments favouring *locus standi* limitation, including the more technical arguments (such as case load in the European Court of Justice, difficulties related to changing well-established case law, legal certainty principle) and arguments referring to the role and status of the Court (including doctrine

of attributed powers, theories of rational-choice institutionalism and historical institutionalism).

The second subchapter examines whether the jurisprudential reform that would liberalize standing before the European Court of Justice would be possible. It analyses the specific nature of the European Court of Justice, models of adjudication, methods applied when interpreting the law, as well as general principles of law as possible grounds for liberalized standing. Moreover, *locus standi* in several Member States is analysed in order to demonstrate that national practice could well serve as a benchmark for future judicial developments in the European Court of Justice.

MAIN CONCLUSIONS

1. With EU law constantly expanding and embracing new fields, an unprecedented EU constitution is developing in Europe. Despite positive changes introduced by the Lisbon Treaty, the relationship between the citizen and supranational institutions is weaker than in nation states, and *locus standi* of private persons challenging the law of these institutions helps to ensure the legitimacy of the system. While it is always stressed that the EU is a *Communauté de droit*, in which only law prevails, it needs to be taken into account that the right to effective judicial protection is one of the most important aspects of the principle of rule of law. Furthermore, judicial review of the law adopted by the EU institutions ensures higher socio-political cohesion and increases confidence in EU institutions.
2. The definition of a private person under the Article TFEU 263 includes natural persons, companies, business associations and non-governmental organizations, as well as local and regional authorities. The most questionable issue is the inclusion of regional authorities to the category of private persons, i.e. non-privileged applicants. The role of these subjects and the scope of their rights and obligations in the EU and in the Member States differ from those of ordinary legal persons. Regional authorities execute a part of state functions; they participate in the EU activities and help implement EU law. Moreover, in cases where private persons rely on vertical direct effect of directives, regional authorities are considered to be the emanation of state. Therefore it could be concluded that regional authorities should have a quasi-privileged status for the purpose of protection of their rights and legitimate interests.
3. When assessing which legal acts could be subject to private party challenge, it was found that the form of an EU legal act does not affect its challenging possibilities. Actions for annulment are accepted with regard to written legal acts, as well as decisions delivered orally. What matters most is the content and legal effect of an act in question – the latter has to be a final act of an EU institution and it has to be able to

produce legal effects.

Contrary to Article ex 230 EC, Article 263 TFEU stipulating the conditions applicable to actions for annulment distinguishes regulatory acts and subjects them to more favourable admissibility criteria. Challenging a regulatory act, which does not entail implementing measures, a private applicant has to prove direct concern only, whereas in other cases it is also required to establish individual concern. Short of the relevant case law, the definition of “a regulatory act” is not entirely clear. However, having examined the *travaux préparatoires* and the applicable division of legal acts under the Lisbon Treaty it could be claimed that the regulatory acts are to be considered all acts of general application, except legislative acts. Hence, regulatory acts should comprise delegated and implementing acts (be it regulations, directives or decisions).

4. The requirement of direct concern determines if the rights and obligations of a private person are affected by an EU legal act. The establishment of direct concern is most difficult in the case of directives. Since they are addressed to Member States and the latter acquire certain discretion in their implementation, this almost always eliminates direct concern, and thus in principle prevents private persons from submitting an action for annulment in all the fields where the Treaty solely foresees the adoption of directives. However, in cases where directives are formulated in a way which leaves for Member States implementing them only a minimal discretion, EU courts should follow its practice established in respect of decisions, the implementation of which is subject to entirely theoretical discretion of its addressee.
5. The requirement of individual concern, which the European Court of Justice established in the *Plaumann* case, envisages that the applicant has to be distinguished by reason of legal or factual circumstances from all other persons affected by a measure in question. Following the examination of the relevant case law it was found that in cases succeeding the *Codorniu* case, the *Plaumann* test is fulfilled and an individual concern established when the applicant proves that it belongs to a closed

group of persons affected by the legal act and the institution which adopted it had a duty to take into account the effects of this act to the closed group. Such a restrictive approach limits the possibilities for private applicants to fulfil the admissibility criteria in cases where an individual concern is required.

However, such interpretation of individual concern as provided in the *Plaumann* case can be criticized. The *Plaumann* formula is not necessary to protect the EU courts from a dramatic overload with cases; it is problematic from the theoretical point of view; and it is not required under the Treaty. There is nothing in the Treaty that would imply such a restrictive interpretation of the individual concern, as chosen by the European Court of Justice in the *Plaumann* case. However, the Court has consistently applied the *Plaumann* formula, and as a result, rejected a large part of actions brought by private persons. This practice is also unlikely to be changed by Article 263 TFEU.

6. Case law of the European Court of Justice restricts the standing of interest groups as their actions are put into a similar position as any other claims of private persons. The examination of case law suggests that while admissibility criteria for actions brought by business associations and other economic interest groups are clearly established in the case law of the European Court of Justice, entities pursuing public interests find it harder to obtain *locus standi*. The only exception is granted to organizations acting in the field of environmental protection and making use of the internal review of administrative acts laid down in the Aarhus regulation. The liberalization of standing in cases of self-executive regulatory acts as set by the Lisbon Treaty is likely to lead to easier access to judicial review in such fields as environmental protection. Though such a wide *locus standi* of interest groups as applied in France or the United Kingdom would be difficult to manage in the context of EU, partial liberalization is possible and desirable, especially in the case of public interest litigation. However, while liberalizing the standing of such organizations it is important to keep certain restrictions in order to avoid the misuse of freedom of associations.

7. The requirement of legal interest under Article 263 TFEU should not be mixed with legal interest known in the legal systems of Member States. In the context of actions for annulment legal interest could be briefly defined as a requirement that a person initiating judicial proceedings would have an interest in the outcome of the case before the European Court of Justice, as the annulment of an act would affect his or her legal status, i.e. the scope of his or her rights or duties. Analysis of the case law confirmed that even annulled, amended or implemented acts, depending on the circumstances of the case, could be recognized as producing legal effects and as challengeable. The requirement of legal interest has to be continuously fulfilled from the moment of submission of an action until a decision in the case is rendered.

8. Alternative mechanisms of EU judicial review contain a number of shortcomings from the point of view of effective judicial protection. The main shortcoming of the review of legality under Article 277 TFEU rests in the fact that this is not an independent measure. It is applied only in cases where EU institutions adopt secondary legal act and directly depends on the admissibility of an action against the latter. Moreover, even if an action based on Article 277 is satisfied, legal effects are applied only *inter partes*, thus neither the challengeable legal act, nor any other secondary act are annulled.

Likewise, preliminary ruling procedure being the main alternative to direct actions for annulment does not always guarantee the right to effective judicial protection, while in some cases, when a private person has no access to national legal remedies, it fully denies the right to judicial protection. In the context of preliminary ruling procedures the right to effective judicial protection becomes exclusively dependent on the will of national courts, as only they decide if the preliminary ruling procedure should be launched and formulate the preliminary questions. Therefore, whether or not a case will reach the European Court of Justice often depends on the attitude and level of experience and knowledge of a particular judge. Preliminary ruling procedure as an alternative to direct actions is further compromised by the fact that even in a case of a manifest failure in applying EU law, Member States' liability in

practice usually does not arise.

9. A significant shortcoming of the preliminary ruling procedure capable of fully denying the right to judicial protection remains its reliance on national measures in implementing a disputable EU legal act. National implementing measures are often non-existent, in particular when a directly applicable act revokes a privilege, which a private person previously enjoyed or sets a new prohibition, which is clear and needs no further specification in national law. If an act is directly applicable and there are no implementing measures, a private person would have to violate this EU act in order to obtain *locus standi*. Hence, in such cases judicial protection would be denied in contradiction to the EU law principles.

10. The transfer of the duty of effective judicial protection to the Member States can also be criticized. Given that a legal act is adopted in the framework of EU law, the primary duty of judicial protection should arguably rest with the European Court of Justice, and not with the national courts. While Article 19 TEU, as amended by the Lisbon Treaty, obliges the Member States to provide the necessary remedies to ensure effective legal protection, at this stage it is difficult to foresee how this provision will be interpreted in the case law of the European Court of Justice. It could be interpreted as an obligation to amend national procedural laws (thus affecting the procedural autonomy of the Member States) in view of providing national courts with a legal basis to ensure effective judicial protection in cases where European Court of Justice dismisses the action due to the absence of individual concern. However, states are usually reluctant to change their legal systems and it is difficult to expect that all Member States would adopt laws consistently ensuring access to justice. Hence, discrepancies among the Member States are likely to persist.

11. Examination of arguments justifying restrictions of *locus standi* reveal doubts over their soundness. The weakest of the aforementioned arguments is related to the fear of an increasing number of cases. On the one hand, if a claim that EU law enjoys a

comprehensive system of legal remedies, as constantly affirmed by the European Court of Justice, is valid, it should lead to conclusion that the overall caseload simply cannot significantly increase, as in cases where direct actions are dismissed, a preliminary ruling procedures should follow. On the other hand, EU law contains a number of caseload control mechanisms, such as 2 months time limit for bringing the case, litigation costs and joining of cases. Furthermore, the aforementioned practice of Member States with liberal *locus standi* regimes demonstrates that the liberalization of *locus standi* does not lead to a high increase of cases. It is doubtful that such liberalization could negatively affect the functioning of the EU or violate the principle of legal certainty.

Arguments related to the consistency of case law refers rather to a psychological than a legal impediment to liberalize *locus standi*, in particular the entry into force of the Lisbon Treaty, which offers a good occasion to rethink the existing practice. Research has also confirmed that a more liberal interpretation of individual concern would not have negative effects on the institutional balance and the principle of attributed powers.

12. Changes brought by the Lisbon Treaty could be considered as a step forward in the field of judicial protection. Even though they have not eliminated all the shortcomings of previous system, they have diminished these shortcomings. As mentioned, the major positive innovation with regard to the standing of private persons is the removal of the requirement of individual concern in the case of regulatory acts, which do not entail implementing measures. However, the new provision has not changed an allegedly restrictive wording of individual concern, therefore the *Plaumann* formula is likely to persist. Furthermore, the system of judicial review under the Lisbon Treaty would still allow dismissing the action due to the lack of individual concern even in cases where an act negatively affecting private persons could not be challenged in any alternative way. Whilst the Lisbon Treaty still leaves some gaps in respect to effective judicial protection, the Court of Justice should arguably redress the situation. The analysis reveals that the Treaty provides

the Court with all the powers needed to adjust the interpretation of individual concern to the changing socio-political environment. This function of adjustment is further supported by the nature of the Court, its tasks and methods used, as well as general principles of law.

THE LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS

1. Gobytė, Agnė. *Locus Standi in the European Court of Justice: Who Can Challenge the Community Legal Acts*, Mokslo darbai: Teisė, 2008, Vol. 69, p. 80-94.
2. Gobytė-Limantė, Agnė. *Direct Concern in Actions for Annulment*, Mokslo darbai: Teisė, 2009, Vol. 71, No.2, p. 132-146.
3. Limantė, Agnė. *Actions for Annulment after the Lisbon Treaty*, Accepted for publishing in Mokslo darbai: Teisė, 2010, Vol. 75.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ DISERTACIJOS TEMA SĄRAŠAS

1. Gobytė, Agnė. *Locus standi Europos Teisingumo Teisme: kas gali ginčyti Bendrijos aktus*. Mokslo darbai: Teisė, ISSN 1392-1274. 2008, t. 69, p. 80-94.
2. Gobytė-Limantė, Agnė. *Tiesioginė sąsaja ieškiniuose dėl panaikinimo*. Mokslo darbai: Teisė, ISSN 1392-1274. 2009, t. 71, p. 132-146.
3. Limantė, Agnė. *Ieškinių dėl panaikinimo naujovės pagal Lisabonos sutartį*. Priimtas publikuoti leidinyje Mokslo darbai: Teisė, ISSN 1392-1274. 2010, t. 75.

**SCIENTIFIC RESEARCH ON THE THEME OF THE DISSERTATION IN
INTERNSHIPS**

1 March 2008 – 1 June 2008. Internship at the University of Utrecht (the Netherlands).

MOKSLINIAI TYRIMAI DISERTACIJOS TEMA STAŽUOTĖSE

2008 m. kovo 1 d. – 2008 m. birželio 1 d. stažuotė Utrechto universitete (Nyderlandų Karalystė).

BRIEF INFORMATION ABOUT THE DOCTORAL CANDIDATE

Name: Agnė Limantė

Date and place of birth: 9 March, 1982; Vilnius, Lithuania

Education

- 2005 - PhD fellow. Law Faculty, Vilnius University, Lithuania. International and
2010 EU Law Department
- 2008 Research for doctoral thesis at Utrecht University, the Netherlands
- 2000 - MA in International and European Union Law. Vilnius University,
2005 Lithuania
- 2004 - Studies at Utrecht University, the Netherlands
2005

Work Experience

- 2009 - Lecturer on EU Law; The European System of Human Rights Protection.
2010 Khazar University, Azerbaijan
- 2005 - Assistant lecturer on Public International Law. Faculty of Law, Vilnius
2008 University, Lithuania
- 2006 - Lecturer on EU Law course; Jurisprudence of European Court of Justice.
2007 The Institute of International Relations and Political Science, Vilnius
University, Lithuania
- 2005 - Associate Attorney-at-Law. Law firm Sutkiene, Pilkauskas & Partners,
2009 Lithuania
- 2005 Legal expert. Vilnius City Municipality, Lithuania

Agnė Limantė

PRIVAČIŲ SUBJEKTŲ TEISĖ KREIPTIS Į EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO
TEISMĄ GINČIJANT EUROPOS SAJUNGOS TEISĖS AKTUS

REZIUMĖ

Šiandieninis Europos *ciel bleu* mažai primena Europą, sugniaužtą Šaltojo karo, kada buvo pasirašytos Europos Bendrijų steigiamosios sutartys. Niekas nepaneigtų, kad tuometinė Europos Ekonominė Bendrija, sukurta ekonomiais tikslais kaip tarpvyriausybė organizacija, labai pakito. Žingsnis po žingsnio ji vystėsi lyg gyvas organizmas, prisiėmė vis daugiau funkcijų ir virto beprecedenčiu dariniu, valstybių tarpusavio bendradarbiavimo fenomenu, gerokai viršijančiu tarptautinės organizacijos sampratą klasikine prasme. Kita vertus, Europa pasikeitė ne tik politiškai ir ekonomiškai, bet ir socialiniu požiūriu. Išnyko besąlyginis nuolankumas valdžios institucijoms, visuomenė gerokai mažiau taikstosi su valdančiuoju elitu. Politinės ir teisinės institucijos susilaukia vis daugiau kritikos žvilgsnių, o asmenys vis labiau linkę bylinėtis.

Istoriškai valstybėse valdančiojo elito teisės aktų niekas nekontroliavo, tačiau su valdžių atskyrimo, demokratijos ir teisinės valstybės idėjomis, kaip *conditio sine qua non* įsitvirtino ir teisės aktų teisėtumo kontrolės institutas. Moderniame pasaulyje tiek valstybių, tiek ir Europos Sąjungos priimamų teisės aktų teisėtumo kontrolė jau nėra naujas reiškinys – ji laikoma būtina demokratinio legitimumo sąlyga, o tai ypač svarbu Europos integracijos kontekste.

EB sutartis, sukurdamą teisės aktų teisėtumo kontrolės sistemą, siekė aprėpti kuo platesnį Bendrijos aktų spektrą bei užtikrinti, kad nei vienas teisės aktas neišvengtų teisėtumo kontrolės. Tai vėliau patvirtino ETT praktika. Vis dėlto, išskyrus tuos retus atvejus, kai Bendrijos teisės aktas buvo tiesiogiai adresuojamas privačiam asmeniui, EB gyvavimo pradžioje galimybė kvestionuoti Bendrijos teisės aktus labiau buvo skirta EB institucijoms ir valstybėms narėms, nei privatiems subjektams. Tai buvo natūralu, turint omenyje, kad kuriant Bendriją nebuvo tikėtasi, jog ji virs beprecedente

viršnacionaline teisine tvarka, tiesiogiai veikiančia kiekvieną asmenį.

Gana greitai paaiškėjo, kad Bendrija ir jos teisės aktai turi „radiacinį“ poveikį – plėtėsi kompetencijos sritys, priimamų teisės aktų spektras, teisės aktai vis dažniau veikė ir privačių subjektų teises ir pareigas. Europa akivaizdžiai priartėjo „prie piliečių“. Žvelgiant iš individo pozicijų, teisės, kurias jam suteikia teisės sistema, yra veiksmingos ir realios tik tuomet, kai egzistuoja veiksmingos gynybos priemonės tuo atveju, jei šios teisės pažeidžiamos. Todėl Bendrijos teisės aktams vis intensyviau pradėjus veikti privačių subjektų padėti, kaip atsvara EB teisės viršenybės, teisės aktų tiesioginio taikymo ir tiesioginio veikimo principams, itin svarbia tapo privačių subjektų teisė į ieškinį, t.y. jų *locus standi* Teisme kvestionuojant Bendrijos teisės aktų teisėtumą.

Tačiau susiduriama su interesų balanso problema. Kaip nurodo prof. P. Pescatore, ginčų sprendimas daugianacionaliniame kontekste yra itin sudėtingas procesas, nes įtraukiami tiek privatūs, tiek viešieji, tiek tarptautiniai interesai. Nors atrodytų, jog platesnis vartų į Europos Sąjungos teismus atvėrimas privatiems subjektams, kad jie galėtų ginti savo teises, yra vis didėjantis *Communauté de droit* siekis, kartu jis reikalauja detaliai įvertinti, kaip paveikiama jautri pusiausvyra tarp įvairių tikslų, tokių kaip privačių subjektų gynyba, pagarba teisinės valstybės principui, ES sprendimų priėmimo veiksmingumas, teisinio tikrumo principas, teisminės gynybos priemonių suderinamumas, ES ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo pareiga ir darbo krūvio valdymas. Atitinkamai, „teisės alchemikai“ jau ilgą laiką ieško atsakymo į klausimą, kaip demokratinė visuomenė, grindžiama teisinės valstybės principu, galėtų surasti tinkamiausią balansą tarp potencialiai priešingų interesų – asmens teisių apsaugos nuo netinkamo administracinės priemonės panaudojimo ir vykdomosios valdžios veiksmingumo. Tai vienas pagrindinių klausimų, kurie yra keliami ir nagrinėjami šiame darbe.

Atsižvelgiant į minėtų problemų kompleksškumą, nenuostabu, jog privatiems subjektams sunkiai sekėsi „prisibelsti“ į ETT duris. Teismas itin saugo ES teisinės sistemos veiksmingumą, kartu siekdamas išlaikyti ES kaip teisinės valstybės principu grindžiamos organizacijos statusą. Kita vertus, teisingumą ES užtikrina ne vien Europos Sąjungos Teisingumo Teismas: visi valstybių narių nacionaliniai teismai kaip *juge de*

droit de commun padeda ETT užtikrinti privačių subjektų teisminę gynybą. Garsiojoje *Les Verts* byloje Teisingumo Teismas patvirtino romėnų maksimą *ubi ius, ibi remedium* ir konstatavo, kad:

„Europos Bendrija yra *teisinė bendrija* (angl. *Community based on the rule of law*), nes nei jos valstybės narės, nei jos institucijos negali išvengti patikrinimo, ar jų priimti teisės aktai atitinka pagrindinę konstitucinę chartiją – Sutartį. Tam tikslui, viena vertus, EB sutarties 173 (dabar – SESV 263) ir 184 (dabar – SESV 277) straipsniuose ir, antra vertus, jos 177 (dabar – SESV 267) straipsnyje įtvirtinta išsami teisinės gynybos priemonių ir procedūrų sistema yra sukurta tam, kad Teisingumo Teismas galėtų vykdyti institucijų priimtų aktų teisėtumo kontrolę“.

Jei ši išvada teisinga, ir tokia teisinės gynybos priemonių ir procedūrų sistema yra išsami, o nurodytos procedūros viena kitą papildo, savo teises ginantis privatus subjektas turėtų turėti tinkamą galimybę pasinaudoti bent viena iš jų. Jei negalimas ieškinys dėl panaikinimo, priimtino kliūtis turėtų pakeisti galimybę teikti ieškinius, grindžiamus neteisėtumu, arba inicijuoti prejudicinį sprendimą. Ar iš tiesų privačių subjektų atveju ši teisinės gynybos priemonių sistema veikia tinkamai? Ar visuomet galima pasinaudoti bent vienu iš nurodytų gynybos būdų? Ar visais atvejais suteikiamą gynybą galima vadinti veiksminga? Ar esama praktika atitinka ES kaip *teisinės sąjungos* statusą? Siekiant atsakyti į visus šiuos ir susijusius klausimus, disertacijoje tiriama privačių subjektų teisės į ieškinį apimtis, vertinamas jos atitikimas veiksmingos teisminės gynybos principui, kurį vis pabrėžia ES teismai, atsižvelgiant tiek į nusistovėjusią praktiką, tiek ir į 2009 m. gruodžio mėnesį įsigaliojusią Lisabonos sutartį.

Galimybė kreiptis į teismą yra esminis Vakarų teisinės kultūros ramstis, o privačių subjektų teisių gynybos lygis bei jiems nustatomų pareigų apimtis yra puikus indikatorius vertinant ES brandą. Be to, kaip nagrinėjama šiame darbe, tarp Europos Sąjungos kaip teisinės valstybės principu grindžiamos organizacijos ir veiksmingos pagrindinių teisių gynybos yra itin glaudus ryšys. Dėl šios priežasties privataus subjekto teisės į ieškinį ES teismuose tyrimas yra itin svarbus bei įdomus klausimas, kuriam išnagrinėti ir skiriamas šis darbas.

Disertacijos aktualumas, mokslinis naujumas, teorinė ir praktinė reikšmė

Problemos, susijusios su teise kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (angl. *access to justice*) ginčijant ES teisės aktus, tampa vis aiškesnės ir opesnės dėl kelių priežasčių. Pirma, vis didesnis ES teisės aktų kiekis veikia privačių subjektų interesus. Priimami reglamentai ir direktyvos reklamos, aplinkosaugos, darbo santykių ar pramoninės gamybos reguliavimo srityse aiškiai liudija, kad Europos Sąjunga gerokai nutolo nuo įprastų bendradarbiavimo tarp valstybių formų, bei vis didesnę įtaką daro privačiam sektoriui. Siekiant išsaugoti visuomenės pagarbą ES sukurtai teisinei tvarkai, būtina, kad egzistuotų tam tikra teisminė peržiūra, garantuojanti, kad ES institucijos laikytųsi bendrųjų teisės principų bei pagrindinių teisių, pripažįstamų valstybių narių teisinėse sistemose.

Antra, Europos Sąjungos Teisingumo Teismui nuolat pabrėžiant valstybių narių pareigą užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą ir priimant sprendimus, veikiančius valstybių narių procesinę autonomiją, bei tuo pačiu metu itin ribojant privačių subjektų teisę į ieškinį Europos Sąjungos Teisingumo Teisme, didėja skirtumai tarp teisminės priežiūros standartų. Tampa nebeaišku, ar ES institucijos teisę į veiksmingą gynybą užtikrina tokia pat apimtimi, kokios reikalauja iš valstybių narių.

Trečia, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas dažnai nurodo privatiems subjektams kreiptis į nacionalinius teismus ir tikėtis, kad šie teismai pateiks prašymą Teisingumo Teismui priimti prejudicinį sprendimą. Taip iškyla klausimas, ar ši siūloma alternatyva tinkama ir pakankama kaip ES teisės aktų teisėtumo kontrolės būdas. Nors Europoje netyla diskusijos, ar reikėtų suteikti privatiems subjektams platesnę teisę į ieškinį (vad. *locus standi*), ar esama situacija užtikrina teisę į veiksmingą teisminę gynybą, prejudiciniams sprendimams kaip teisės aktų teisėtumo kontrolės būdui skiriama mažiau dėmesio. Todėl šiame darbe siekiama papildyti esamą doktriną bei pateikti naują požiūrį į nagrinėjamas problemas. Nemažai dėmesio skiriama ir valstybių narių teisėje įtvirtintai teisei į ieškinį, nagrinėjama nacionalinių teismų kompetencija ir iniciatyvumas naudojantis prejudicinio sprendimo procedūra. Pastarieji aspektai itin svarbūs darbo kontekste, nes nuo jų tiesiogiai priklauso, ar ES teisės akto teisėtumo klausimas, nors ir naudojantis alternatyviu, prejudicinio sprendimo priėmimo procedūros keliu, pasieks

Europos Sąjungos Teisingumo Teismą.

Kadangi Lietuvoje išsamesnių mokslinių tyrimų šioje srityje nebuvo vykdyta, doktorantė tikisi, kad šis darbas prisidės prie tolesnių diskusijų ir *locus standi* studijų, ypač atsižvelgiant į ką tik Lisabonos sutartimi įgyvendintą Europos Sąjungos reformą. Nors Lietuvoje rašyta apie Lietuvos institucijų priimamų teisės aktų panaikinimo galimybes, ypač konstitucinio skundo poreikį, iki šiol gana nedaug dėmesio skirta tam, kad ir Europos Sąjungos institucijų priimami teisės aktai gali būti neteisėti, pažeisti kitų institucijų, valstybių narių, o taip pat ir privačių subjektų teises. Tai aktualu ne tik kalbant apie tiesioginius ieškinius Europos Sąjungos Teisingumo Teisme, bet ir stiprinant nacionalinių teismų suvokimą, jog ir ES teisė nėra neginčijama duotybė, o suabejojus jos teisėtumu, kartais vertėtų kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą.

Privačių subjektų *locus standi* Europos Sąjungos Teisingumo Teisme tema yra susilaukusi didelio užsienio mokslininkų ir praktikų dėmesio, tačiau šioje disertacijoje siekiama plačiau pažvelgti į tiriamą klausimą, neapsiriboti vien tiesioginio ieškinio dėl panaikinimo analize ir esamos situacijos įvardijimu, bet ir nustatyti esamo reglamentavimo pagrįstumą, galimų alternatyvų veiksmingumą. Pasirinktas kompleksinis tyrimo modelis analizuojant šio darbo objektą nebuvo naudotas nei Lietuvos, nei užsienio mokslininkų darbuose: šiame darbe nagrinėjama ne tik Teismo praktika bei tiesiogiai susijusi literatūra, bet nemažai dėmesio skiriama ir teisės teorijai, politinių mokslų išvadoms, analogiškų institutų veikimui valstybių narių praktikoje. Tai leidžia daryti moksliniu požiūriu naujas ir originalias išvadas, kurios turi tiek teorinės, tiek praktinės reikšmės. Taigi šios disertacijos naujumą ir originalumą atskleidžia būtent pasirinktas tyrimo pjūvis bei praktinė tyrimo perspektyva.

Pastebėtina ir tai, kad šis darbas buvo rengiamas konstitucinių reformų kryžkelėje – atmetus Sutartį dėl Konstitucijos Europai, vykstant diskusijoms dėl Lisabonos sutarties bei pakartotinai redaguotas jai jau įsigaliojus. Dėl tokios situacijos darbas įgijo tik daugiau vertės ir aktualumo – jame tiriamas tiek ankstesnės (EB sutarties) sistemos įvirtinto modelio veikimas, jo privalumai ir trūkumai, tiek Lisabonos sutarties naujovės.

Tikimasi, jog praktiniu požiūriu šis darbas bus naudingas Lietuvos teismams,

ypač dėl to, kad jis aiškiau atskleis praktinius prejudicinio kreipimosi aspektus ir leis geriau susipažinti su procesine ES teise bei analogiška valstybių narių teismų patirtimi. Advokatai bei kiti teisės praktikai šiame darbe galės rasti išsamios bei sistemiškai išdėstytos informacijos apie privačių subjektų teisių gynimo ETT galimybes ir procedūras. Be to, atsižvelgiant į tai, kad šioje srityje nebuvo atlikta daug tyrimų Lietuvoje, šis darbas taip pat prisideda prie mokslinės tiriamos srities terminologijos vystymo. Tai suteikia šiam darbui papildomos praktinės vertės.

Tyrimo objektas, tikslas ir uždaviniai

Šios disertacijos *tyrimo objektas* – privačių subjektų teisė kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ginčijant ES teisės aktus. Darbe tiriamas ieškinys dėl panaikinimo (SESV 263 straipsnis, EB sutarties ex 230 straipsnis) bei alternatyvūs teisėtumo kontrolės instrumentai, įskaitant prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą (SESV 267 straipsnis, EB sutarties ex 234 straipsnis).

Atsižvelgiant į tyrimo objektą, šia disertacija siekiama atlikti privačių subjektų teisės kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą analizę, atskleidžiant esamą praktiką, jos probleminius aspektus, svarstant apie Lisabonos sutartyje numatytų pakeitimų galimą poveikį. Darbe taip pat siekiama nustatyti, ar esama praktika užtikrina teisę į veiksmingą teisminę gynybą bei kaip ji galėtų būti tobulinama. Taigi *tyrimo tikslas* – visapusiškai ir kompleksiškai išanalizuoti privačių subjektų galimybes ginčyti ES teisės aktų teisėtumą, *locus standi* praktinio įgyvendinimo problemas ir pasiūlyti nustatytų problemų sprendimo būdus.

Siekiant šio tikslo, iškeliami tokie *tyrimo uždaviniai*:

1. sistemiškai ištirti privačių subjektų galimybes ginčyti ES teisės aktus pateikiant tiesioginius ieškinius Europos Sąjungos Teisingumo Teisme. Darbe tirama, kokius aktus gali ginčyti privatūs ieškovai, kaip Teismas aiškina numatytus priimtinumą kriterijus, kada ieškovas gali tikėtis, kad jo ieškinys dėl ES teisės akto panaikinimo bus priimtas;

2. išanalizuoti tiesioginių ieškinių ribojimo motyvus, argumentų pagrįstumą bei jų suderinamumą su teisinės valstybės bei veiksmingos teisminės gynybos principu;
3. išnagrinėti, ar prejudicinių sprendimų procedūros teikiamos galimybės užpildo tiesioginių ieškinių ribojimu sukurtas spragas, ar šis kelias yra tinkama ir pakankama alternatyva, nepaliekanti privačių subjektų teisių neapgintų bei visais atvejais užtikrinanti veiksmingą teisminę gynybą;
4. įvertinti, ar privačių subjektų *locus standi* Europos Sąjungos Teisingumo Teisme turėtų ir galėtų būti plečiama, kokiomis kryptimis vertėtų modifikuoti esamą teisės į ieškinį pripažinimo praktiką, kad ES išvengtų tolesnės kritikos;
5. nustatyti, kaip Lisabonos sutarties pakeitimai keičia ankstesnį reglamentavimą, įvertinti jų galimybes plėtoti teisę į veiksmingą teisminę gynybą.

Disertacijos struktūra

Disertacijos struktūrą nulėmė pasirinktas darbo tyrimo objektas, iškelti tikslai ir uždaviniai. Disertaciją sudaro šios keturios pagrindinės dalys:

1. įvadas, tyrimų apžvalga ir taikytų metodų aprašymas;
2. tiriamoji – dėstomoji dalis, kurioje detalai ir visapusiškai analizuojamas pasirinktas tyrimo objektas;
3. tyrimo rezultatų dalis, kurioje pateikiamos darbo išvados ir sprendimai; ir
4. disertacijai rengti panaudotų šaltinių ir literatūros sąrašas.

Disertacijos tiriamąją – dėstomąją dalį sudaro keturi skyriai, kurių kiekviena sudaro keletas poskyrių bei dalių, o juose nagrinėjami skirtingi pasirinkto tyrimo objekto aspektai.

Pirmasis darbo skyrius skirtas sukurti pagrindą tolesniam tyrimui. Jame analizuojama, kodėl teisės aktų teisėtumo kontrolė yra svarbi Europos Sąjungai, kodėl

veiksminga teisminė gynyba sietina su ES demokratiniu legitimumu. Teigiama, jog nors tarptautinėms organizacijoms nėra būdinga leisti privatiems subjektams ginčyti jų priimtus aktus, ES šiuo požiūriu vadovautis negali – ji išsiskiria iš įprastų tarptautinių organizacijų ir yra vadinama „viršnacionaline organizacija“ arba „viršnacionaline teisine tvarka“. Jos priimamų aktų negalima prilyginti tradicinių tarptautinių organizacijų kuriamai teisei. Šiame skyriuje taip pat identifikuojama, kad privačių subjektų teisių gynyba Europos Sąjungoje įgyvendinama dviem lygmenimis – ES bei nacionaliniu lygmeniu, aptariamais susiję SESV sutarties straipsniai.

Antrajame skyriuje „Privačių subjektų teisė kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą ieškiniuose dėl panaikinimo“, kuris yra pagrindinė darbo dalis, tiriama privačių subjektų *locus standi* ieškiniuose dėl ES teisės aktų panaikinimo. Šioje dalyje analizuojama privataus subjekto samprata ieškinių dėl panaikinimo kontekste, lyginama privačių subjektų ir kitų ieškovo *locus standi* apimtis bei jiems taikomų skirtingų reikalavimų pagrindimas, tiriamos aktų, kuriuos gali ginčyti privatūs ieškovai, rūšys bei ypatumai. Itin daug dėmesio šiame skyriuje skiriama pagrindinėms tiesioginių ieškinių priimtumo kliūtims – tiesioginei ir konkrečiai sąsajai. Kadangi nei SESV, nei galiojusi Bendrijos sutartis nedetalizuoja šių sąvokų turinio, vertinama ETT praktika, svarstoma, ar jos griežtumas yra pagrįstas. Atskiras šios skyriaus poskyris skiriamas *UPA* ir *Jégo-Quééré* byloms, sukėlusioms aktyvią diskusiją dėl tuomet galiojusios EB sutarties 230 straipsnio 4 dalies reformos reikalingumo bei aiškiai atskleidusioms tuometinio reglamentavimo trūkumus. Būtent šie du atvejai paskatino valstybes nares svarstyti apie būtinus EB sutarties pakeitimus bei parengti dabartinį SESV 263 straipsnį.

Trečiasis darbo skyrius, pavadintas „Alternatyvios galimybės privatiems subjektams ginčyti Europos Sąjungos teisės aktus“, skiriamas alternatyviems teisėtumo kontrolės instrumentams įvertinti. Pagrindinis dėmesys teikiamas prejudicinių sprendimų procedūrai, vertinama, ar prejudicinio sprendimo procedūra yra tinkama ir efektyvi alternatyva, papildanti tiesioginių ieškinių suteikiamas galimybes. Šioje dalyje atskleidžiami prejudicinių sprendimų kaip netiesioginio ES teisės aktų teisėtumo kontrolės būdo trūkumai, vertinamas pareigos užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą nukreipimo valstybėms narėms tinkamumas.

Ketvirtajame ir paskutiniame tiramosios – dėstomosios darbo dalies skyriuje svarstomos Teismo galimybės liberaliau aiškinti privačių subjektų teisę į ieškinį ETT. Pirmiausiai analizuojamas argumentų, kuriais grindžiama ribota privačių subjektų teisė į ieškinį, pagrįstumas, taip siekiant įvertinti, ar iš tiesų *locus standi* plėtimas pažeistų kitus ES teisės principus ir turėtų neigiamų pasekmių Teismo darbui bei visos ES funkcionavimui. Atlikus šį tyrimą, toliau skyriuje nagrinėjama, ar Teismas galėtų plėsti privačių subjektų *locus standi* jurisprudencinės reformos keliu, t.y liberalizuodamas savo praktiką.

Disertacijos ginamieji teiginiai

Disertacijos ginamieji teiginiai yra šie:

1. Europos Sąjungoje, kurioje Europos Parlamentas yra vienintelė piliečių tiesiogiai renkama institucija, o piliečių valios išraiška priimamuose aktuose sunkiai palyginama su valstybių priimamų teisės aktų ryšiu su piliečiais, siekiant užtikrinti demokratinį legitimumą būtina, kad privatūs subjektai turėtų pakankamas galimybes vykdyti priimamų teisės aktų teisėtumo kontrolę. Teisė ginčyti ES aktus yra svarbus demokratinio legitimumo, demokratinės atskaitomybės ir viršnacionalinių institucijų kontrolės garantas, Europos pilietinės visuomenės vystymo mechanizmas.
2. Privačių subjektų *locus standi* ieškiniuose dėl panaikinimo Europos Sąjungos Teisingumo Teisme yra ribota ir ne visuomet suderinama su teisinės valstybės principu grindžiamos Europos Sąjungos statusu. Teismo išvystyta konkrečios sąsajos – esminės kliūtis ieškinių priimtinumui – samprata yra itin griežta ir nepaslanki. Vis dėlto, Teismas galėtų užpildyti problemines spragas – tai atitiktų tiek „Sutarčių dvasią“, tiek Teismo kaip teisės sergėtojo ir teisingumo garanto vaidmenį. Valstybių narių teisinės tradicijos bei praktika galėtų pasitarnauti kaip gairės liberalizuojant teisės į ieškinį standartus Europos Sąjungoje.
3. Lisabonos sutartimi įtvirtinti ieškinių dėl panaikinimo priimtimumo sąlygų

pakeitimai vertintini kaip teigiamas žingsnis, tačiau jis nėra visiškai pakankamas visoms teisės į veiksmingą teisminę gynybą spragoms užpildyti. Jie palengvina reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų ginčijimą (nors kol kas nėra visiškai aišku, ką ši sąvoka turėtų apimti), tačiau nekeičia griežto konkrečios sąsajos kriterijaus aiškinimo bei *Plaumann* testo.

4. Prejudiciniai sprendimai kaip alternatyvus ES teisės aktų teisėtumo kontrolės instrumentas ne visuomet garantuoja teisę į teisminę gynybą ir kelia klausimų dėl gynybos veiksmingumo. Šis institutas nėra pakankamas teisminės gynybos spragoms, kilusioms dėl ribotos teisės į ieškinį Europos Sąjungos Teisingumo Teisme, užpildyti.

Tyrimo šaltiniai, disertacijos tema atliktų tyrimų apžvalga, tyrimų metodologija

Rengiant šią disertaciją svarbiausi šaltiniai buvo Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija bei teisės doktrina. Taip pat analizuoti Europos Sąjungos pirminės bei antrinės teisės aktai ir jų rengimo medžiaga, tarptautiniai bei nacionaliniai teisės aktai bei nacionalinių teismų praktika.

Kadangi literatūros lietuvių kalba yra nedaug ir ji neišsami, pagrindiniai šaltiniai rengiant darbą buvo mokslinė literatūra užsienio kalbomis. Nagrinėtą literatūrą galima būtų suskirstyti į bendruosius darbus Europos Sąjungos teisės tematika, specialiąją literatūrą, skirtą tiesioginiams ieškiniams, prejudiciniams sprendimams bei susijusiems klausimams analizuoti bei specialiąją literatūrą, skirtą nacionalinei teisei bei atskiriems institutams analizuoti.

Bendrieji darbai Europos Sąjungos teisės tematika buvo naudingi pradedant tyrimą, nustatant ES teisės aktų teisėtumo kontrolės institutų tarpusavio santykį, nubrėžiant pagrindines tyrimo gaires. Paminėtini tokie darbai kaip Anthony Arnall knyga *The European Union and its Court of Justice*, Albertina Albers-Llorens knyga *Private Parties in European Community Law. Challenging Community Measures*,

Angela Ward knyga *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Pierre Pescatore chrestomatinis darbas *The Law of Integration*, Damian Chalmers bei Adam Tomkins knyga *European Union Public Law*, Trevor. C. Hartley knyga *The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, Xavier Groussot monografija *General Principles of Community Law*.

Specialioji literatūra, skirta tiesioginiams ieškiniams, prejudiciniams sprendimams bei susijusiems klausimams analizuoti, buvo itin naudinga dėl dažnai siauro ir išsamiai analizuojamo tyrimo objekto. Rengiant darbą itin naudingi buvo bei minčių suteikė Paul Craig straipsnis *Standing, Rights and the Structure of Legal Argument*, Koen Lenaerts bei Tim Corthaut darbas *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*, Stefan Enchelmaier straipsnis *No-One Slips Through the Net? Latest Developments, and Non-Developments, in the European Court of Justice's Jurisprudence on Art. 230(4) EC*, Herwig C.H. Hofmann straipsnis *Legislation, Delegation and Implementation Under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, Cornelia Koch studija *Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy*.

Specialioji literatūra, skirta nacionalinei teisei bei atskiriems institutams analizuoti leido pažvelgti į tyrimo objektą nauju aspektu. Paminėtina Rene Seerden ir Frits Storink rinkinys *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Laurent Pech tyrimas *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Tom Zwart straipsnis *Comparing Standing Regimes from a Separation of Powers Perspective*.

Reikia pastebėti, kad itin daug tyrimų privačių subjektų *locus standi* ETT tema atliko prof. Anthony Arnall, daugiausia dėmesio skyres tiesioginei ir konkrečiai sąsajai, kritikavęs esamą praktiką, bei kvietęs liberalizuoti teisę į ieškinį, Albertina Albers-Llorens bei Angela Ward, kurios savo monografijose, studijose bei straipsniuose nuodugniai tyrė EB sutarties ex 230 straipsnio veikimą. Visgi dauguma studijų koncentruojasi ties konkrečiu klausimu, bylų analize, retai svarstymą perkeliant į

komparatyvinę ar teorinę erdvę. Dėl šios priežasties šiame darbe nemažai analizuota literatūra, kuri skirta bendriesiems teisės principams, ypač teisei į veiksmingą teisinę gynybą, politiniams ES aspektams, teisės teorijos klausimams, valstybių narių praktikos apžvalgai.

Taip pat pastebėtina, kad didžiojoje dalyje nagrinėtos literatūros *locus standi* padėtis Europos Sąjungos Teisingumo Teisme, vyravusi iki Lisabonos sutarties, kritikuojama. Situaciją netinkama pripažino ir paties Teismo teisėjai bei generaliniai advokatai. Tačiau jei pastarieji kritikavo Teismą dėl nenoro plačiau aiškinti teisę į ieškinį, teisėjai dažniausiai atkreipė dėmesį į esamas problemas ir konstatavo, kad situacija pasikeistų tik pakeitus EB sutartį. Vis dėlto, Lisabonos sutartis radikalių naujovių neatnešė, todėl dauguma diskusijų išlieka aktualios.

Tyrimų, nagrinėjančių Lisabonos sutarties siūlomus pakeitimus, darbo rengimo metu nebuvo pakankama. Rengiant Sutartį dėl Konstitucijos Europai ir patvirtinus jos tekstą, akademinėje visuomenėje buvo jaučiamas pakilimas ir itin aktyviai svarstyta, kaip pasikeis privačių subjektų *locus standi* šiai Konstitucinei sutarčiai įsigaliojus. Lisabonos sutartis tokio susidomėjimo nesulaukė – iš dalies dėl to, kad naujasis ieškinius dėl panaikinimo reglamentuojantis straipsnis atkartoja savo pirmtaką Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, iš dalies galbūt ir todėl, kad nepritarus Sutarčiai dėl Konstitucijos Europai, į pakartotinį reformos bandymą žiūrėta skeptiškiau.

Būtina pažymėti, kad darbo rengimo metu dar nebuvo SESV 263 straipsnio taikymo praktikos, todėl visos nagrinėjamos bylos bei mokslinė literatūra grindžiama EB sutarties 230 straipsnio taikymo praktika. Visgi Lisabonos sutarties pakeitimai nebuvo tokie radikalūs, kad privačių subjektų galimybės kreiptis į ETT pasikeistų iš esmės. Taigi, išskyrus jei konkrečioje darbo vietoje nurodyta priešingai, autorės nuomone, aptariama praktika aktuali ir įsigaliojus Lisabonos sutarčiai.

Disertacijos tyrimo rezultatai buvo pasiekti naudojantis tiek teoriniais, tiek empiriniais mokslinio **tyrimo metodais**. Tyrimo tikslui pasiekti ir uždaviniams įgyvendinti didžiausią reikšmę turėjo sisteminės analizės, loginio, teleologinio (teisės aktų leidėjo ketinimo), istorinio ir lyginamojo mokslinio tyrimo metodų taikymas.

IŠVADOS

1. Europos Sąjungos teisei vis plečiantis ir apimant vis daugiau sričių, formuojasi beprecedentė ES konstitucinė tvarka. Šioje erdvėje, kurioje, nepaisant pozityviai vertintinų pakeitimų, įtvirtintų Lisabonos sutartimi, ryšys tarp piliečio ir viršnacionalinių institucijų yra silpnesnis nei valstybėse, privačių subjektų *locus standi* kvestionuojant tokios viršnacionalinės organizacijos teisės aktų teisėtumą tampa svarbia sistemos legitimumo garantija. Nuolat pabrėžiant, kad ES yra teisinė bendrija (pranc. *Communauté de droit*), kurioje teisė ir tik teisė turi viršenybę, būtina nepamiršti, kad svarbi teisinės valstybės principo sudedamoji dalis yra teisė į veiksmingą teisminę gynybą. Be to, leidimas kvestionuoti Europos Sąjungos institucijų veiksmus užtikrina didesnę socio-politinę sanglaudą ir suteikia daugiau pasitikėjimo Europos Sąjunga.
2. Privataus subjekto sąvoka SESV 263 straipsnio prasme apima fizinius asmenis, bendroves, verslo asociacijas bei nevyriausybinės organizacijas, o taip pat valstybių narių vietos ir regioninės valdžios subjektus. Daugiausia klausimų kyla dėl regioninės valdžios subjektų priskyrimo prie privačių subjektų, t.y. prie neprivilegijuotų ieškovų. Šių subjektų vaidmuo ES ir valstybėse narėse, jų teisių ir pareigų apimtis skiriasi nuo įprastų juridinių asmenų. Regioninės valdžios subjektai atlieka dalį viešosios valdžios funkcijų, jie dalyvauja ES veikloje ir padeda įgyvendinti jos teisę; be to, bylose, kuriose privatūs asmenys remiasi vertikaliu direktyvų veikimu, regioninės valdžios subjektai laikomi valstybės dalimi, o ne privačiais subjektais. Dėl šios priežasties darytina išvada, kad regioninės valdžios subjektai turėtų turėti kvaziprivilegijuotą statusą savo teisėms ir teisėtiems interesams ginti.
3. Vertinant, kokius aktus gali ginčyti privatūs subjektai, nustatyta, kad ES teisės akto

išorinė forma, sprendžiant, ar jis gali būti ginčijamas SESV 263 straipsnio prasme, nėra svarbi. Galimi ieškiniai dėl panaikinimo tiek dėl rašytinio teisės akto, tiek dėl žodžiu išreikšto sprendimo. Kur kas daugiau dėmesio skiriama teisės akto turiniui ir galiai – ginčijamas aktas turi būti galutinis ES institucijos aktas, sukeliantis teisinių padarinių.

Priešingai nei anksčiau galiojęs EB sutarties 230 straipsnis, SESV 263 straipsnis, numatydamas ieškinių dėl panaikinimo priimtinumą reikalavimus, išskiria reglamentuojančio pobūdžio aktus ir jiems numato lengvesnius priimtinumą kriterijus: siekdamas ginčyti reglamentuojančio pobūdžio teisės aktą, kuriam nereikalingos įgyvendinančios priemonės, ieškovas privalės įrodyti, kad aktas tiesiogiai su juo susijęs; kitais atvejais reikalaujama įrodyti ir konkrečią sąsają. Kol nėra nusistovėjusios teismų praktikos, sąvokos „reglamentuojančio pobūdžio teisės aktai“ reikšmė nėra galutinai aiški. Vis dėlto, išanalizavus *travaux preparatoires* bei teisės aktų skirstymą pagal Lisabonos sutartį, manytina, jog reglamentuojančio pobūdžio aktais pagal Lisabonos sutartį laikytini visi bendro pobūdžio aktai, išskyrus įstatymo galią turinčius aktus. Atitinkamai, reglamentuojančio pobūdžio aktams turėtų būti priskiriami deleguotieji aktai bei įgyvendinantieji aktai (tiek reglamentai, tiek direktyvos, tiek sprendimai).

4. Tiesioginės sąsajos reikalavimas leidžia nustatyti, ar asmens padėtį veikia būtent ES teisės aktas. Sudėtingiausia tiesioginę sąsają įrodyti direktyvų atveju. Kadangi jos adresuojamos valstybėms narėms ir šios įgyja tam tikrą veiksmų laisvę jas perkeldamos, tai beveik visuomet panaikina tiesioginę sąsają, ir todėl iš esmės užkerta kelią privačiam subjektui pateikti tiesioginį ieškinį visose srityse, kuriose Sutartis numato tik direktyvų priėmimą. Visgi, darytina išvada, jog tais atvejais, kai direktyvos suformuluotos taip, kad valstybėms narėms priimant įgyvendinančius aktus paliekama tik minimali veikimo laisvė, ES teismai turėtų vadovautis tokiu pat požiūriu, kaip ir vertindami sprendimus, kuriuos įgyvendindamas akto adresatas turi grynai teorinę veikimo laisvę. Kai teisės akto adresatas yra kitas privatus asmuo, tiesioginės sąsajos reikalavimas taip pat sunkiai įvykdomas.

5. Konkrečios sąsajos kriterijus, kurių Teismas apibrėžė *Plaumann* byloje, reikalauja, kad dėl teisinių ar faktinių aplinkybių ieškovas išsiskirtų iš bendro ES teisės akto veikiamų asmenų rato. Išanalizavus Teismo praktiką nustatyta, kad „*post-Codorniu*“ laikotarpio bylose *Plaumann* testas iš esmės tenkinamas ir gali būti nustatoma konkreti sąsaja tais atvejais, kai asmuo priklauso apibrėžtai grupei asmenų, kuriuos veikia teisės aktas, o teisės aktą priėmusi institucija turėjo pareigą atsižvelgti į priimto teisės akto poveikį tokiai apibrėžtai grupei. Tai iš esmės lemia labai ribotas galimybes privatiems subjektams pateikti ieškinius dėl panaikinimo tais atvejais, kai reikalaujama konkreti sąsaja.

Tačiau tokia konkrečios sąsajos interpretacija, kokia pateikta *Plaumann* byloje, kritikuotina. *Plaumann* formulė nereikalinga apsaugant ES teismus nuo beribio ieškinių kiekio, ji probleminė doktrininio požiūriu bei nebūtina Sutarties prasme. Sutartyje nėra nei vienos nuostatos, kuri leistų manyti, kad sąvoka „konkrečiai susijęs“ turėtų būti aiškinama taip siaurai, kaip Teismas pasirinko *Plaumann* byloje. Visgi Teismas, vengdamas išplėsti teisę į ieškinį ir saugodamas savo praktikos nuoseklumą, itin nuosekliai savo praktikoje laikosi *Plaumann* formulės, atmesdamas didelę dalį privačių subjektų teikiamų ieškinių, ir abejotina, kad ši praktika pasikeis taikant SESV 263 straipsnį.

6. SESV riboja pilietinės visuomenės organizacijų teisę į ieškinį – jų ieškiniai prilyginami bet kurių kitų juridinių asmenų ieškiniams. Išanalizuota Teismo praktika leidžia daryti išvadą, kad jei verslo asociacijoms ar kitoms ekonominius interesus ginančioms interesų grupėms Teismo praktikoje yra nustatyti gana aiškūs ieškinių priimtumo kriterijai, tai ne ekonominio pobūdžio interesus ginančioms asociacijoms įrodyti *locus standi* būna sudėtingiau. Išimtyms numatytos tik aplinkos apsaugos srityje veikiančių nevyriausybinėms organizacijų, besinaudojančių Orhuso reglamente numatyta administracinių teisės aktų vidaus peržiūros procedūra, atžvilgiu. Kita vertus, manytina, jog Lisabonos sutartimi įvykdyti ieškinių dėl

panaikinimo priimtino reikalavimų pakeitimai, leidžiantys neįrodant konkrečios sąsajos ginčyti reglamentuojančio pobūdžio tiesiogiai taikomus teisės aktus, gali lemti, kad teisminė gynyba tokiose srityse kaip aplinkosauga bus labiau prieinama. Nors tokia plati asociacijų *locus standi* kaip Prancūzijoje ar Jungtinėje Karalystėje Europos Sąjungoje būtų sunkiai kontroliuojama, bent dalinė liberalizacija yra galima ir pageidautina, ypač ne ekonominius interesus ginančių asociacijų atveju. Vis dėlto, plečiant asociacijų *locus standi* būtina išlaikyti tam tikrus ribojimus, skirtus išvengti galimo piktnaudžiavimo šia teise.

7. Suinteresuotumo reikalavimas SESV 263 straipsnio prasme nepainiotinas su suinteresuotumo reikalavimu valstybių narių teisinėse sistemose. Ieškiniuose dėl ES teisės akto panaikinimo jis trumpai galėtų būti apibrėžtas kaip reikalavimas, jog asmuo, inicijuojantis procesą, ETT bylos rezultatu būtų suinteresuotas dėl to, kad akto panaikinimas paveiktų jo teisinę padėtį, t.y. keistų jo teisių ar pareigų apimtį. Išanalizuota Teismo praktika patvirtino, kad tiek panaikintas, tiek pakeistas, tiek įvykdytas teisės aktas, priklausomai nuo bylos aplinkybių, gali būti pripažintas sukeliančiu teisinių padarinių ir ginčijamas teikiant ieškinį dėl panaikinimo. Suinteresuotumo reikalavimas turi būti tenkinamas nuo ieškinio pateikimo iki sprendimo byloje priėmimo momento.
8. Alternatyvūs ES teisės aktų teisėtumo kontrolės mechanizmai, vertinant juos veiksmingos teisminės gynybos požiūriu, turi nemažai trūkumų. Prašymų peržiūrėti teisėtumą pagal SESV 277 straipsnį pagrindinis trūkumas yra tai, kad šis bendro pobūdžio teisės aktų teisėtumo kontrolės būdas nėra savarankiška priemonė. Jis galimas tik tuo atveju, jei ES institucijos priima išvestinį teisės aktą, ir tiesiogiai priklauso nuo ieškinio dėl tokio išvestinio teisės akto panaikinimo priimtino. Be to, pripažinus šalies ieškinį, grindžiamą SESV 277 straipsniu, pagrįstu, ginčijamas teisės aktas yra taikomas tik *inter partes*, todėl nei pats ginčijamas aktas, nei kiti analogiški išvestiniai aktai nepanaikinami.

Prejudicinių sprendimų procedūra, pagrindinė alternatyva tiesioginiams ieškiniams, taip pat ne visuomet užtikrina teisę į veiksmingą teisminę gynybą, o kartais, kai privatus subjektas neturi galimybių pradėti proceso nacionaliniame teisme, ir visiškai ją paneigia. Prejudicinių sprendimų procedūroje teisė į veiksmingą teisminę gynybą tampa išimtinai priklausoma nuo nacionalinio teismo valios, nes tik teisėjas sprendžia, ar kreiptis dėl prejudicinio sprendimo ir suformuluoja klausimą. Todėl dažnai konkretaus teisėjo patirtis, žinios lems, ar prašymas priimti prejudicinį sprendimą bus pateiktas. Prejudicinio sprendimo procedūros kaip alternatyvos tiesioginiams ieškiniams poziciją susilpnina ir tai, kad net akivaizdžiai nepagrįstai nesikreipus dėl prejudicinio sprendimo, valstybės narės atsakomybė praktikoje paprastai nekyla.

9. Itin svarbus prejudicinių sprendimų procedūros trūkumas, galintis visiškai paneigti teisę į teisminę gynybą, yra tai, kad prejudiciniai sprendimai iš esmės galimi tik tuomet, kai yra priimamos ginčytiną ES teisės aktą įgyvendinančios nacionalinės priemonės. Tačiau įgyvendinančių priemonių nacionalinėje teisėje dažnai nebūna tais atvejais, kai, pavyzdžiui, tiesioginio taikymo aktas panaikina privilegiją, kuria anksčiau pagal ES teisę naudojosi privatus asmuo, arba nustato naują draudimą, ir toks draudimas būna aiškus ir nacionalinėje teisėje nedetalizuojamas. Tuo atveju, jei aktas taikomas tiesiogiai ir įgyvendinančių nacionalinės teisės aktų nėra, tam, kad galėtų ginčyti ES teisės aktą, privatus subjektas privalėtų pažeisti ES teisės normą, tačiau tai nesuderinama su teisinės valstybės principu. Taigi teisminė gynyba tokiais atvejais, prieštaraujant paties ETT deklaruojamiems principams, iš esmės paneigiama.

10. Kritikuotinas ir pareigos užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą perkėlimas valstybėms narėms. Manytina, jog jei teisės aktas yra priimamas ES rėmuose, teisminę gynybą visų pirma turėtų suteikti ETT, o ne nacionaliniai teismai. Nors Lisabonos sutartimi pakeistos Europos Sąjungos sutarties 19 straipsnis tiesiogiai

reikalauja, kad valstybės narės, t.y. visos jos institucijos, ne tik teismai, imtųsi reikiamų priemonių veiksmingai teisminei gynybai užtikrinti, sudėtinga prognozuoti, kaip ši nuostata bus aiškinama Teismo praktikoje. Tokia formuluotė gali būti traktuojama kaip reikalavimas pakeisti nacionalinius procesinius įstatymus (taip paveikiant valstybių narių procesinę autonomiją), kad teismams būtų suteiktos galimybės užtikrinti veiksmingą teisminę gynybą tais atvejais, kai ETT ieškinį atmeta nenustatęs konkrečios sąsajos. Tai beveik visų valstybių narių atveju reikštų *locus standi* reikalavimų liberalizavimą bylose, kuriose keliamas ES teisės akto teisėtumo klausimas. Tačiau valstybės nenoriai keičia savo teisinės sistemas; be to, sunku tikėtis, kad visos valstybės narės priims įstatymus, kurie vienodai užtikrins teisę kreiptis į teismus. Taigi tikėtina, jog išliks nelygybė tarp skirtingų valstybių narių subjektų.

11. Įvertinus argumentus, kuriais grindžiama ribota *locus standi*, nustatyta, kad jų svarumas kelia nemažai abejonių. Doktorantės nuomone, pats silpniausias argumentas, kodėl privatiems subjektams nesuteikiama platesnė teisė į ieškinį ginčijant ES teisės aktus, yra tai, kad ES teismai yra nepajėgūs spręsti didėjančio bylų skaičiaus, o *locus standi* reikalavimų liberalizavimas užtvindytų šiuos teismus ieškiniais. Viena vertus, jei teiginys, kad ES teisėje nėra spragų ir egzistuoja išsami teisinės gynybos priemonių sistema, yra teisingas, tai turėtų leisti daryti išvadą, jog bendras darbo krūvis paprasčiausiai negali reikšmingai padidėti – tuo atveju, jei nepateikiamas tiesioginis ieškinys, inicijuojama prejudicinio sprendimo procedūra. Kita vertus, ES teisėje egzistuoja pakankamai Teismo darbo krūvio valdymo mechanizmų, tokių kaip dviejų mėnesių ieškinio pateikimo terminas, bylinėjimosi išlaidos, galimybė sujungti bylas. Be to, aptarta valstybių narių, pasirinkusių liberalesnius *locus standi* režimus, praktika taip pat liudija, kad teisės į ieškinį liberalizavimas nesukėlė itin didelio ieškinių skaičiaus pokyčio. Atitinkamai abejotinas ir teiginys, kad liberalizavus *locus standi* didelis ginčijamų aktų kiekis neigiamai veiktų ES funkcionavimą, būtų pažeistas teisinio tikrumo principas. Tuo tarpu su nusistovėjusios teismo praktikos keitimu susiję sunkumai yra labiau

psichologinė, nei teisinė kliūtis *locus standi* liberalizavimui, ypač turint omenyje Lisabonos sutarties įsigaliojimą, sudarantį gerą progą persvarstyti ankstesnę praktiką. Tyrimo metu nustatyta, kad liberalesnis konkrečios sąsajos reikalavimo aiškinimas neturėtų neigiamos įtakos institucinei pusiausvyrai ir nepažeistų ribotų įgaliojimų doktrinos.

12. Lisabonos sutartimi nustatyti pakeitimai laikytini žingsniu į priekį. Nors jie nepašalina visų teisės į veiksmingą teisminę gynybą įgyvendinimo ES teisėje spragų, jie jas sumažino. Pagrindinis privatiems subjektams palankus pakeitimas, kaip minėta, yra tai, kad ieškovai, veikiami reglamentuojančio pobūdžio teisės akto, kuris neįgyvendinamas nacionalinėje teisėje, galės lengviau ginčyti tokius aktus, nes reikės įrodyti tik tiesioginę sąsają. Visgi, naujoji Sutarties redakcija nekeičia griežtojo konkrečios sąsajos reikalavimo aiškinimo, todėl preziumuotina, jog *Plaumann* formulė bus taikoma ir toliau. Manytina, jog Lisabonos sutartyje įtvirtinama ieškinių dėl panaikinimo sistema leis Teismui atmesti ieškinį dėl konkrečios sąsajos trūkumo, net jei teisės aktas, neigiamai veikiantis privačių asmenų teisinę padėtį, negali būti ginčijamas kitu keliu. Lisabonos sutarčiai paliekant spragų veiksmingos teisminės gynybos principo įgyvendinime bei nepasisakant dėl *Plaumann* testo, šiuos trūkumus turėtų ištaisyti Teismas. Tyrimo metu nustatyta, kad Sutarties tekstas suteikia visas galimybes Teismui pritaikyti konkrečios sąsajos reikalavimo aiškinimą prie besikeičiančios socialinės bei politinės aplinkos. Tam sudaro sąlygas ir Teismo specifiškumas, paskirtis, jo naudojami metodai, bendrieji teisės principai, sėkmingą praktiką suteikiant platesnę teisės į ieškinį patvirtina ir valstybių praktika.