



EUROPOS SAJUNGOS TEISĖ IR LIETUVOS ADMINISTRACINĖ JUSTICIJA





**Teisės
fakultetas**



**LIUVOS
TEISMAI**

EUROPOS SAJUNGOS TEISĖ IR LIUVOS ADMINISTRACINĖ JUSTICIJA

EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖ IR LIETUVOS ADMINISTRACINĖ JUSTICIJA

Straipsnių rinkinys, skirtas Lietuvos vyriausiojo
administracinio teismo dvidešimties metų sukakčiai



VILNIAUS
UNIVERSITETO
LEIDYKLA

2023

**Mokslinė redaktorė**

Prof. dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė
Vilniaus universitetas, Teisės fakultetas

Recenzantai

Prof. dr. JURGITA PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ
Vilniaus universiteto Teisės fakultetas

Prof. dr. (HP) BARTOSZ WOJCIECHOWSKI
Lodzės universiteto Teisės ir administravimo fakultetas,
Lenkijos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas,
Europos Sąjungos teisės grupės vadovas

Prof. dr. (HP) EGIDIJUS JARAŠIŪNAS
Mykolo Romerio universitetas

ISBN 978-9955-9473-6-3

© Tomas Davulis, Irmantas Jarukaitis, Audronė Gedmintaitė, Egidijus Kūris, Justina Nasutavičienė,
Dainius Raižys, Ramutė Ruškytė, Milda Treigė, Vilenas Vadapalas, Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, 2023
© Vilniaus universitetas, 2023

TURINYS

APIE AUTORIUS	6
IŽANGOS ŽODIS	7
ADMINISTRACINIAI TEISMAI KAIP VIENA VALDŽIOS ŠAKŲ	9
RAMUTĖ RUŠKYTĖ Teismo ir valdžios partnerystė, ES teisės taikymo aspektai	10
IRMANTAS JARUKAITIS Lietuvos administracinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimas plėtojant Europos Sąjungos teisę: konstruktyvus dialogas	41
PAGRINDINIŲ ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA LIETUVOS IR TARPTAUTINIŲ TEISMŲ PRAKTIKOJE	69
EGIDIJUS KŪRIS Bylos prieš Lietuvą Europos Žmogaus Teisių Teisme (2019–2021 m.): riboženklinių sprendimų paieškos	70
SKIRGAILĖ ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ Europos Sąjungos pagrindinės teisės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje	100
AUDRONĖ GEDMINTAITĖ Pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms stiprinimas, remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina	132
ES IR NACIONALINĖS TEISĖS SANTYKIS KONKREČIOSE ADMINISTRACINĖS TEISĖS SRITYSE	157
VILENAS VADAPALAS <i>Res judicata</i> principas tarptautinių ir Lietuvos teismų praktikoje	158
DAINIUS RAIŽYS Pagrindinės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos tendencijos taikant Europos Sąjungos teisę mokestiniuose ginčuose	177
TOMAS DAVULIS Valstybės tarnautojų teisės į informavimą ir konsultavimą	190
JUSTINA NASUTAVIČIENĖ Ilgalaikio gyventojų statusą lemiančių teisėto gyvenimo sąlygų reglamentavimo nacionalinėje teisėje problema	220
MILDA TREIGĖ Valstybių narių atsakomybė už Europos Sąjungos teisės pažeidimus teisėkūros srityje: aktuali Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktika	250

Apie autorius

Informacija pateikiama turinyje išdėstyta tvarka:

Ramutė Ruškytė, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėja (2017-2022 m.) ir Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėja (2005-2014 m.).

Prof. dr. **Irmantas Jarukaitis**, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas (nuo 2018 m.), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas (2010-2018 m.) ir pirmininko pavaduotojas (2012-2017 m.), Vilniaus universiteto Teisės fakultetas.

Prof. dr. (HP) **Egidijus Kūris**, Europos Žmogaus Teisių Teismo teisėjas (nuo 2013 m.), Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjas ir pirmininkas (2002-2008 m.), šio teismo teisėjas (1999-2002), Vilniaus universiteto Teisės fakultetas.

Prof. dr. **Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė**, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėja (nuo 2008 m.), teismo pirmininko pavaduotoja (2019-2022 m.), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkė (nuo 2022 m.), Vilniaus universiteto Teisės fakultetas.

Dr. **Audronė Gedmintaitė**, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos departamento direktorė (nuo 2016 m.), Viešosios teisės katedros lektorė, Vilniaus universiteto Teisės fakultetas.

Prof. dr. (HP) **Vilenas Vadapalas**, Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjas (2004-2013 m.), Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinis direktorius (1997-2004).

Doc. dr. **Dainius Raižys**, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjas (nuo 2007 m.), Mykolo Romerio universitetas.

Prof. dr. **Tomas Davulis**, Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjas (nuo 2023 m.), Vilniaus universiteto Teisės fakulteto dekanas (2012-2022 m.).

Dr. **Justina Nasutavičienė**, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo Teismų praktikos departamento patarėja (nuo 2016 m.), Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės instituto lektorė (nuo 2007 m.).

Milda Treigė, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininko patarėja (2019-2023 m.), Europos teisėjų tarybų tinklo Nuolatinio biuro vadovė (nuo 2023 m.).

Įžangos žodis

Gerbiamieji,

šis žinomų Lietuvos teisės mokslininkų ir praktikų straipsnių rinkinys skirtas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 20-mečiui paminėti. Straipsniuose pateikiama Lietuvos administracinių teismų sistemos ir administracinės teisės vystymosi apžvalga ir vertinimas, taip pat išvalgos apie jos sankirtą ir sąveiką su Europos Sąjungos teise – esu tikras, kad visi straipsniai neabejotinai ras savo skaitytoją.

Dvidešimt metų – gana trumpas laikotarpis. Per jį, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę buvo padėti administracinės justicijos pamatai, įsteigti specializuoti – administraciniai – teismai. Tai buvo laikas, kai administraciniai teismai turėjo rasti savo vietą Lietuvos teismų sistemoje – reikėjo įtvirtinti teismų praktikos administracinių teisinių santykių srityje pagrindus, įgyti visuomenės pasitikėjimą savo veikla, nukreipta į žmogaus teisių ir teisėtų lūkesčių apsaugą.

Mano vertinimu, šio laikotarpio užduotys buvo itin sudėtingos: Lietuvos įstatymų leidėjai, mokslininkai ir administracinių teismų teisėjai turėjo ne tik sukurti administracinius teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų bazę, ją taikyti bei interpretuoti, bet taip pat ir susidoroti su nauju iššūkiu – Europos Sąjungos teise ir jos taikymu. Tad šis straipsnių rinkinys yra skirtas apžvelgti klausimus, susijusius su Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir kitų valdžios šakų santykiu; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo santykį su Europos Sąjungos Teisingumo Teismu ir bei Europos Žmogaus Teisių Teismu – tiek instituciniu, tiek ir jurisprudencijos aspektais; analizuoti ir aptarti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką konkrečiose administracinių teisinių santykių srityse, kuriose labiausiai jaučiamas ES teisės poveikis.

Tikiuosi, kad straipsnių leidinys ne tik įprasmins Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 20-ąjį jubiliejų, bet ir bus naudingas besidomintiems Europos Sąjungos bei administracine teise mokslininkams bei praktikams.

Gintaras Kryževičius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo pirmininkas (2017-2022 m.)

ADMINISTRACINIAI TEISMAI KAIP VIENA VALDŽIOS ŠAKŲ

Teismo ir valdžios partnerystė, ES teisės taikymo aspektai

Ramutė Ruškytė

Santrauka: Straipsnyje nagrinėjami politinės valdžios ir teismo bendradarbiavimo konstituciniai pagrindai, tarpfunkcinės partnerystės raiška praktikoje teisėkūros aspektu. Analizuojamos LVAT nutartys, kuriose tiesiogiai buvo taikoma Konstitucija, konstituciniai principai, nutartys, kurios buvo reikšmingos teisėkūros aspektu, atskleidžiami praktiniai probleminiai pavyzdžiai iš Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo nutarčių, kai jis buvo susaistytas neaiškių Konstitucinio Teismo nutarimų nuostatų. Atskirai analizuojamas konstitucinis tapatumas, Europos Sąjungos (toliau tekste ir – ES) ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos santykis. Bendradarbiavimo tarp ES teisės ir nacionalinės teisės sistemų svarba.

Reikšminiai žodžiai: *politinės valdžios ir teismo tarpfunkcinė partnerystė, konstitucinės doktrinos aiškinimas, konstituciniai principai, gero administravimo principas, konstitucinis tapatumas, ES teisės ir nacionalinės teisės sąveika, Vyriausiasis administracinis teismas.*

Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstitucija *expressis verbis* numato galimybę įsteigti specializuotus teismus administracinių bylų kategorijoms nagrinėti (111 str. 2 d.), nustato, kad tik teismai vykdo teisingumą, o jį vykdydami teisėjai yra nepriklausomi, taip pat kad teisėjai, nagrinėdami bylas, klauso tik įstatymo (109 str. 3 d., 114 str. 1 d.), taip pat numatyta speciali teisėjų institucija, vykdanči patariamąją funkciją skiriant, atleidžiant teisėjus, jos sudėtyje pagal Konstitucinio Teismo doktriną negali būti kitų valdžios atstovų. Administracinių bylų teisenos įstatyme (toliau tekste – ir ABTĮ) nurodyta, kad valstybės valdžios ir valdymo institucijų, Lietuvos Respublikos Seimo narių ir kitų pareigūnų, politinių partijų, politinių organizacijų ir asociacijų ar fizinių asmenų *kišimasis* į teisėjo ar teismo veiklą draudžiamas ir užtraukia įstatymų nustatytą atsakomybę. Šio įstatymo 110 straipsnyje nustatyta: jeigu teismas, nagrinėdamas administracinę bylą, padaro išvadą, kad pareigūnai, institucijos, įstaigos, įmonės, organizacijos ir asmenys pažeidė įstatymus ar kitus

teisės aktus, jis priima atskirą nutartį, kurioje nurodo padarytus pažeidimus ir nusiunčia ją atitinkamoms viešojo administravimo institucijoms, įmonių, įstaigų, organizacijų vadovams. Apie priimtas priemones dėl atskirosios nutarties teismui atsakoma per vieną mėnesį.

Vien tik iš pirma pacituotų Konstitucijoje ir ABTĮ įtvirtintų nuostatų, kuriose atsispindi tam tikra sąveika tarp teismo ir kitų valdžių, negalime vienareikšmiškai teigti, kad tarp jų yra leidžiamas ir skatinamas bendradarbiavimas (dialogas).

Straipsnyje siekiama įvertinti, kokie yra konstituciniai bendradarbiavimo pagrindai, nubrėžti Konstitucinio Teismo doktrinoje, kokiomis formomis gali vykti teismo ir politinės valdžios bendradarbiavimas, kaip Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau ir – LVAT) baigiamuosiuose aktuose atsiskleidžia LVAT ir politinės valdžios bei jos įsteigtų institucijų tarpfunkcinė partnerystė teisėkūros aspektu. Atskirai analizuojamas dviejų teisės sistemų: ES teisės ir nacionalinių konstitucijų santykis, ES teisės taikymas LVAT praktikoje.

1. Teismo ir kitų valdžių bendradarbiavimo konstituciniai pagrindai ir praktika

Konstituciniai pagrindai. Bendradarbiavimo formos yra įvairios, bendradarbiavimas vyksta ne vien sutarčių, susitikimų pagrindu. Ar teismo ir politinės valdžios bendradarbiavimą Konstitucija leidžia ir jei taip – koku mastu? Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Šia norma, kurios turinys detaliau atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Kaip pažymėta Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarime, šis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu turi būti jų pusiausvyra. Kiekvienai valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais (Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas). Pagrindiniai Seimo, Respublikos Prezidento, teismų įgaliojimai, funkcijos ne kartą yra atskleista Konstitucinio Teismo doktrinoje.

Seimas, kurį sudaro tautos atstovai Seimo nariai, – valstybės valdžios institucija, vykdanči įstatymų leidžiamąją valdžią (Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas); Seimas tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas, vykdo vykdomosios valdžios ir kitų valstybės institucijų (išskyrus teismus) parlamentinę kontrolę (kontrolės funkcija), steigia valstybės institucijas

(Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas), vykdo kitas Konstitucijoje jam priskirtas funkcijas.

Vykdomąją valdžią Lietuvoje vykdo Respublikos Prezidentas bei Vyriausybė (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų, Vyriausybė tvarko krašto reikalus, vykdo įstatymus ir priima teisės aktus.

Teismai – jurisdikcinės institucijos – vykdo teisminę valdžią, kuri, kaip ir įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžios, yra visavertė valdžia (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas). Teismas yra vienintelė iš valstybės valdžių, kuri formuojama ne politiniu, bet profesiniu pagrindu (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimus). Įgyvendinti savo konstitucinę priedermę ir funkciją vykdyti teisingumą teisminė valdžia gali tik būdama savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valstybės valdžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios, kurios yra formuojamos politiniu pagrindu¹; teismų veikla nėra ir negali būti laikoma valdymo sritimi, iš teisėjo negali būti reikalaujama vykdyti kokios nors krypties politikos (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas).

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad tuo atveju, kai Konstitucijoje yra tiesiogiai nustatyti konkrečios valdžios institucijos įgaliojimai, nė viena kita institucija negali iš jos tų įgaliojimų perimti, o institucija, kurios įgaliojimai Konstitucijoje nustatyti, negali jų perduoti ar atsisakyti. Tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti ir įstatymu (Konstitucinio Teismo 1998 m. balandžio 21 d., 2001 m. balandžio 26 d. ir kt. nutarimai).

Taigi, iš Konstitucijos nuostatų ir iš daugelyje Konstitucinio Teismo aktų suformuotos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatų aiškiai matyti tokios taisyklės: kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas, nė viena kita institucija negali iš jos tų įgaliojimų perimti, taip pat ir institucija, kurios įgaliojimai Konstitucijoje nustatyti, negali jų perduoti ar atsisakyti. Teisminė valdžia įgyvendinti Konstitucijos pavestą funkciją vykdyti teisingumą gali tik būdama savarankiška, nepriklausoma nuo kitų valstybės valdžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios.

Kita vertus, Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnį, be kita ko, jo 2 dalį, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, nurodė, kad įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas valstybės institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika apibūdinama kaip tarpfunkcinė partnerystė (Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d.

1 Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d., 2001 m. liepos 12 d. nutarimai, 2004 m. kovo 31 d. išvada, 2006 m. kovo 28 d. nutarimas.

nutarimas). Konstitucinio Teismo aktuose yra konstatuota, kad „įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius, vykdamas jos bendrąsias funkcijas tarp valstybės institucijų yra tarpfunkcinė partnerystė, taip pat tarpusavio kontrolė ir atsvara“ (1998 m. balandžio 21 d., 2006 m. gegužės 9 d. nutarimai). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad „valstybės valdžių sąveika negali būti traktuojama kaip jų priešprieša ar konkurencija, vadinasi, ir stabdžiai bei atsvaros, kuriuos teisminė valdžia (jos institucijos) ir kitos valstybės valdžios (jų institucijos) turi viena kitos atžvilgiu, negali būti traktuojami kaip valdžių priešpriešos mechanizmai“ (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 9 d. nutarimas).

Taigi, galima prieiti prie išvados, kad Konstitucija toleruoja bendradarbiavimą tarp teismų ir politinės valdžios, o kartu ir jos įsteigtų institucijų.

Valdžių padalijimo principo įgyvendinimas praktikoje. Daugiau nei per du savo veiklos dešimtmečius administraciniai teismai nuosekliai vengia situacijų, kad valdžios institucijos neperkeltų politinių ginčų sprendimo į administracinius teismus. Tai akivaizdžiai matyti iš LVAT bylų, kuriose buvo teikiamos išvados, ar savivaldybių tarybų narių, merų veiksmai šiurkščiai nepažeidė Konstitucijos ir / arba įstatymų: daugeliu atveju dėl procedūrinių pažeidimų, kuriuos teismas vertino kaip esminius, pavyzdžiui, netinkamai įforminus kreipimąsi² į LVAT, arba apribojus frakcijos teisę³ dalyvauti Komisijos veikloje tiriant aplinkybes ir svarstant Išvadą dėl priesaikos sulaužymo, byla būdavo nutraukiama, kitais atvejais net ir pripažinus pakankamai akivaizdų pažeidimą, pavyzdžiui, merui keturiolika dienų delsiant pasirašyti tarybos priimtą sprendimą, nesant jokios priežasties taip elgtis⁴, pažeidimas nebuvo laikomas tokiu pažeidimu, kuris leistų teigti, kad meras sulaužė priesaiką. Tokių pavyzdžių galima aptikti ir kitokio pobūdžio LVAT nagrinėtose bylose. LVAT tiria savivaldybių tarybos narių etikos pažeidimus pagal Lietuvos Respublikos valstybės politikų elgesio kodeksą, tačiau LVAT atsisakė tikrinti, ar pagrįstai Lietuvos Respublikos Seime sudaryta Komisija atsisakė tirti Seimo nario (kartu ir Ministro Pirmininko) galimai padarytus etikos pažeidimus. LVAT 2018 m. balandžio 27 d. nagrinėtoje byloje⁵, kurioje buvo prašoma tirti savivaldybės tarybos narių etikos pažeidimus, vertindamas, ar savivaldybės sudaryta Etikos komisija pagrįstai atsisakė tirti galimai padarytus pažeidimus, išaiškino, kad Etikos komisijos sprendimais⁶ tikrinama, ar valstybės politikų elgesio ribos nebuvo

2 LVAT 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-2-575/2021.

3 LVAT 2021 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-1-415/2021.

4 LVAT 2016 m. liepos 7 d. išvada administracinėje byloje Nr. I-19-143/2016.

5 LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. eA-396-1062/2018.

6 Elgesio kodekso 7 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės politikų elgesio tyrimas Etikos komisijoje gali būti pradėtas, kai yra bent vienas iš šių pagrindų: 1) fizinio ar juridinio asmens skundas, kreipimasis ar pranešimas apie valstybės politikų galimai padarytą šiame kodekse nustatytą

peržengtos, ir taip užkertamas kelias ateityje kilti kitiems pažeidimams. Vėlesnėje nagrinėtoje byloje⁷ LVAT laikėsi pozicijos, kad, vertinant Seimo etikos ir procedūrų komisijos veiksmus, netaikytina teismų praktika dėl savivaldybių etikos komisijų veiklos. Teismas priėjo prie išvados, kad įstatymų leidėjo valia ir ketinimai buvo įtvirtinti teisinį reglamentavimą, kuriuo būtų užtikrinta politiko teisė skųsti Komisijos sprendimus, priimtus dėl Komisijos teisinių vertinimų iš esmės, kaip sukeliančius tokiam politikui teisinius padarinius, tačiau LVAT nerado teisinio pagrindo konstatuoti, kad administracinių teismų jurisdikcijai priskirta ir Komisijos sprendimai nepradėti tyrimo, kai pareiškėjui yra pateiktas motyvuotas atsakymas dėl atsisakymo pradėti tyrimą. Šioje nagrinėtoje byloje LVAT akcentavo valdžių padalijimo principą ir Seimo nario, kaip Tautos atstovo, laisvą mandatą.

2. Tarpfunkcinės partnerystės samprata ir formos

Konstitucinis Teismas nėra detaliau atskleidęs formuluotės „tarpfunkcinė partnerystė“ turinio, tačiau atsižvelgiant į tai, kad Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų nėra viena valdžia negali perduoti kitai valdžiai, ir negali iš kitos valdžios perimti jai Konstitucijos priskirtų įgaliojimų, iš Konstitucijoje priskirtų įgaliojimų Seimui ir Vyriausybei leisti teisės aktus, o LVAT, kaip aukščiausiam specializuotam teismui vykdyti teisingumą, galėtume teigti, kad visos institucijos (Lietuvos Respublikos Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, LVAT) yra teisinės sistemos subjektai: pirmieji trys pirmaisiai veikia kaip teisėkūros subjektai, o LVAT – kaip teisę įgyvendinantis, o tam tikrais atvejais ir specifiniu būdu teisę kuriantis subjektas. Todėl LVAT, baigiamaisiais aktais⁸ sprenddamas konkrečius ginčus bylose, gali prisidėti prie teisės sistemos tobulinimo, *inter alia* per formuojamą teismo praktiką, konkrečių siūlymų valdžios institucijoms dėl įstatymų, Vyriausybės nutarimų, kitų teisės aktų pataisų, teikimą. Šie siūlymai kyla iš administracinių teismų byloje taikomų gausybės teisės aktų aiškinimo, taip pat – Konstitucijos, konstitucinės doktrinos taikymo, teisėkūros proceso rezultato realaus įgyvendinimo. Tokį teismo ir politinės valdžios (toliau tekste – ir teisėkūros subjektų) bendradarbiavimą

valstybės politikų elgesio principų, nuostatų ar institucijos, kurioje politikas eina pareigas, veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose valstybės politikui nustatytų reikalavimų pažeidimą; 2) visuomenės informavimo priemonėse paskelbta pagrįsta informacija apie valstybės politiko galimai padarytą pažeidimą.

7 Žr. LVAT nutartį administracinėje byloje Nr. eA-769-415/2021.

8 Šiame straipsnyje nebus analizuojami LVAT baigiamieji aktai, kuriuose buvo tiriama teisės aktų atitiktis Konstitucijai ir kitiems aukštesnės galios teisės aktams; straipsnyje sąvokos LVAT sprendimas, teismo nutartis vartojamos sinonimiškai.

teisėkūros aspektu galime apibūdinti viena iš tarpfunkcinės partnerystės formų. Šiame straipsnyje nebus atskirai aptariamoms kitos bendradarbiavimo formos ar prielaidos tarpfunkciniam bendradarbiavimui tarp valdžios ir LVAT, kaip antai praktikoje ne vienerius metus gyvuojanti metinė LVAT valstybės institucijų atstovams viešai pristatoma ataskaita, praktikos atskirose srityse apibendrinimų viešas pateikimas, LVAT priimtos atskirosios nutartys, kurios pagal ABTĮ 110 straipsnį siunčiamos *inter alia* viešojo administravimo institucijoms, į kurias turi atsakyti per vieną mėnesį.

3. LVAT ir politinės valdžios bendradarbiavimas teisėkūros aspektu

Teismui, kuris įgyvendina savo konstitucinę paskirtį – vykdo teisingumą, nėra priskirta įstatymų leidėjo ar kito teisėkūros subjekto, funkcijos. LVAT savo praktikoje yra nurodęs, kad teismų veikla, susijusi su teisingumo vykdymu, nėra ir negali būti laikoma viešojo valdymo sritimi, kuri priskirta vykdomosios valdžios institucijoms⁹. LVAT, nagrinėdamas vadinamąsias ginčo bylas, daro poveikį teisėkūrai, nes „teismas ne tik sprendžia ginčus, jis taip pat kuria teisę, užpildo spragas tarp teisės ir gyvenimo. Jis išsaugo demokratiją tiek gindamas politinį procesą, tiek garantuodamas žmogaus teises, jis užtikrina teisės viešpatavimą“¹⁰. Prielaidos bendradarbiavimui kyla iš įvairių situacijų, kurių sprendimo rezultatas – skirtingos LVAT nutarčių, sprendimų išraiškos formos¹¹, kai LVAT kreipiasi į Konstitucinį Teismą; interpretuoja teisės nuostatą tokiu būdu, kad ji nekeltų abejonės jos konstitucingumu; išaiškina neaiškų teisinį reguliavimą, teikia teisėkūros subjektams konkrečius siūlymus, teisinio reguliavimo kryptis, gaires; kreipiasi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau ir – ESTT) dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, tiesiogiai taiko ES teisę, taip pat kreipiasi į Europos Žmogaus Teisių Teismą su prašymu pateikti konsultacinę išvadą (toliau ir – EŽTT)¹².

Galėtume išskirti keturias situacijas, kuriose aptinkamas tam tikras teisi-

9 Žr. LVAT nutartį administracinėje byloje Nr. A-492-704/13.

10 A. Barak. „Teismo diskrecijos prigimtis ir jos reikšmė vykdant teisingumą.“ *Justitia*, 2005, Nr. 3 (57); p. 28.

11 Apie Konstitucinio Teismo nutarimų išraiškos formas žr. V. Staugaitytė „Konstitucinio Teismo nutarimų tipai ir jų poveikio teisės sistemai bei teisės taikymo praktikai ypatumai“. *Jurisprudencija. Konstitucinio Teismo leidinys*. 2007 Nr. 4, p. 330-361. https://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2015/01/ktb_2007-48.pdf

12 Teisę kreiptis į EŽTT su prašymais pateikti konsultacines išvadas nacionaliniai teismai nagrinėjamosiose bylose įgijo 2018 m. rugpjūčio 1 d., jei valstybės ratifikavo Konvencijos Protokolą Nr. 16.

nio reguliavimo ydingumas, ir kurios lemia skirtingas LVAT sprendimų išraiškos formas.

Pirmos situacijos atveju teisinio reguliavimo nėra – teisės akto iš viso nėra ir nebuvo, arba teisės aktas buvo, bet šiuo metu negali būti taikomas, nes yra pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. LVAT turi įvertinti ir įsitikinti, ar tikrai teisės akto nėra ir nebuvo, ar buvo, bet šiuo metu negali būti taikomas ir dėl to yra teisės spraga (ne legislatyvinė omisija), kurią LVAT užpildo *ad hoc*.

Antros situacijos atveju teisinis ginčo santykių reguliavimas yra, tačiau galima abejonė dėl jo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai (nustatyta tai, kas pagal Konstituciją ir įstatymą negali būti nustatyta) arba tame teisės akte nėra nuostatų, kurios pagal Konstituciją turi būti (legislatyvinė omisija). LVAT, nustatęs, jog yra pagrindas manyti, kad toks reguliavimas neatitinka Konstitucijos, kreipiasi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti jo atitiktį Konstitucijai.

Trečia situacija yra tuomet, kai byloje taikytinas teisinis reguliavimas yra neišbaigtas, teisės normos yra neaiškios, tačiau šis reguliavimas nesudaro prielaidų abejoti atitiktimi Konstitucijai. Tokiais atvejais LVAT pats išaiškina esamą teisinį reguliavimą taikydamas plečiamąjį ar siaurinamąjį teisės nuostatų aiškinimą¹³, įvairius aiškinimo metodus.

Ketvirtos situacijos atveju LVAT kreipiasi į ESTT dėl prejudicinio sprendimo arba tiesiogiai taiko direktyvą, kai ji nėra perkelta į Lietuvos teisės sistemą arba tik iš dalies perkelta. LVAT jau pasinaudojo neseniai įgyta teise kreiptis į EŽTT su prašymu pateikti konsultacinę išvadą, kai kyla abejonė dėl principinių klausimų, susijusių su EŽTK taikymu. EŽTT 2022 m. balandžio 8 d. savo konsultacinėje išvadoje¹⁴ atsisakė atsakyti į LVAT 2020 m. pateiktą pirmą klausimą, ar Vyriausiasis administracinis teismas turėtų atsižvelgti į sunkumus, su kuriais susiduria Lietuvos valdžios institucijos, vykdydamos Teismo sprendimą *Pakso* byloje. Atsisakymą Didžioji kolegija grindė tuo, kad LVAT pasikreipus į EŽTT, Lietuvos Respublikos Seimas 2022 m. sausio 18 d. pirmu balsavimu pritarė Konstitucijos pataisai, kuria atsižvelgiama į Teismo sprendimą *Pakso* byloje, ir tai, kad antrąjį balsavimą numatyta surengti Seimo 2022 m. pavasario sesijoje. Galime prieiti prie išvados, kad minėtas LVAT kreipimasis į EŽTT netiesiogiai paskatino Lietuvos Respublikos Seimą priimti Konstitucijos pataisus, susijusias su EŽTT sprendimo vykdymu.

Dažniausiai akivaizdžias bendradarbiavimo prielaidas teisėkūros aspektu galima aptikti LVAT nagrinėtose bylose tais atvejais, kai teismas užpildo teisės spragą nesant nuostatų ginčo byloje taikomame teisės akte, arba kai jis išaiškina

13 Žr. plačiau apie plečiamąjį ir siaurinamąjį Konstitucijos aiškinimą: R. Ruškytė. Ar konstitucinė informacijos laisvė yra prioritetinė laisvė? Jurisprudencija, M. Romerio universitetas; 2020, 28 (2), p. 9–28.

14 <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=003-7306062-9963179>.

neaiškų teisinį reguliavimą ar nepakankamą teisinį reguliavimą, aptikdamas jame, be kita ko, implicitinį reguliavimą.

LVAT savo sprendimuose taiko tuos pačius metodus teisės aktams aiškinti kaip ir Konstitucinis Teismas. 2018 m. rugpjūčio 14 d. nagrinėtoje byloje¹⁵ LVAT akcentavo, kad Konstitucinio Teismo suformuluota taisyklė, kuri išdėstyta jo nutarimuose (*inter alia* 2004 m. gegužės 25 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. kovo 28 d. nutarimuose), jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos negalima aiškinti vien pažodžiui, vien taikant lingvistinį (verbalinį) metodą, kad aiškinant Konstituciją privalu taikyti įvairius teisės aiškinimo metodus: sisteminį, bendrųjų teisės principų, loginį, teleologinį, įstatymų leidėjo ketinimų, precedentų, istorinį, lyginamąjį ir kt., taikytina ir visų žemesnės galios teisės aktų aiškinimui.

Akcentuotina, kad LVAT pateikiamas teisės aktų nuostatų išaiškinimas atitinkamais atvejais gali būti siaurinamasis arba plečiamasis, „siurprizinis“ – suteikiantis aiškinamoms teisės nuostatoms kitą prasmę, nei siekė įstatymų leidėjas ar kitas teisėkūros subjektas, ir tai iššaukia jų reakciją – poreikį tobulinti teisinį reguliavimą.

Atitinkamais atvejais LVAT baigiamuosiuose aktuose nurodo teisinio reguliavimo ydas, teikia siūlymus, atitinkamas gaires teisėkūros subjektui dėl būsimo teisinio reguliavimo ar esamo neaiškaus reguliavimo tobulinimo. Ar tokiais atvejais, kai teisėkūros subjektas „raginamas“ tam tikru būdu įgyvendinti LVAT nagrinėtose bylose pateiktus pasiūlymus gali jų nepaisyti?

Ar Teismų įstatymo 9 straipsnio 1 dalies norma, kad įsiteisėję Lietuvos Respublikos teismų sprendimai yra privalomi visoms valstybės valdžios institucijoms, pareigūnams ir tarnautojams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms, kitiems juridiniams bei fiziniams asmenims ir turi būti vykdomi visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, aiškintina kaip įtvirtinanti ir tiesioginę pareigą įstatymų leidėjui paisyti LVAT baigiamuosiuose aktuose pateikto teisės aktų nuostatų išaiškinimo keisti įstatymus ir būtent tik tokiu vieninteliu būdu kaip išdėstyta pasiūlymuose?

Manytume, kad teisėkūros subjektas, ypač Seimas ar Vyriausybė, nėra tiesiogiai įpareigoti įgyvendinti pasiūlymus būtent tokiu būdu kaip teismo rekomenduota. Tačiau, jeigu teisėkūros subjektai apskritai neatsižvelgtų į LVAT sprendimuose pateiktus pasiūlymus, gaires dėl teisės aktų tobulinimo, dirbtinai skatintų kitus piliečius kreiptis į teismus dėl savo teisių gynybos ir taip didintų teismų sprendimų skaičių, kartu mažindamas pasitikėjimą valstybe. Todėl galima prieiti prie išvados, kad teisėkūros subjektai (ne tik bylos šalys) yra netiesiogiai saistomi LVAT baigiamuosiuose aktuose esančio teisės aiškinimo ir tam tikru aspektu – juose pateiktų pasiūlymų, o tai negali nedaryti poveikio būsima teisėkūros subjektų teisinio reguliavimo iniciatyvai, taip realizuojant tarpfunkcinę partnerystę

tarp valdžios institucijų (teisėkūros subjektų) ir LVAT.

Kitaip vertintina situacija, kai teismai nustato esant teisės spragą. Dėl teisės spragų užpildymo įstatymu būtinumo griežtai yra pasisakęs Konstitucinis Teismas: teisės spragas teismai gali užpildyti tik *ad hoc*, t. y. jie jas gali pašalinti tik individualiam visuomeniniam santykiui, dėl kurio sprendžiamas ginčas teisme nagrinėjamoje byloje; <...> teismų galimybė užpildyti teisės spragas nereiškia, kad įstatymų leidėjas neturi pareigos per protingą laiką, paisydamas Konstitucijos, įstatymu nustatyti deramą atitinkamų santykių teisinį reguliavimą (2006 m. rugpjūčio 8 d. sprendimas, 2007 m. birželio 7 d. nutarimas). Kitaip tariant, Seimas ar kitas teisėkūros subjektas negali nereaguoti, kai konstatuojama teisės spraga. Taigi šiuo atveju aptinkamos aiškios prielaidos teismo ir kitos valdžios tarpfunkcinei partnerystei.

Nagrinėjamoje LVAT byloje, jam aiškinant neaiškų teisinį reguliavimą, nepakankamą teisinį reguliavimą ar užpildant teisės spragą dažnai naudojama viena iš šių priemonių: tiesioginis Konstitucijos, jos normų, principų bei Konstitucinio Teismo doktrinos taikymas.

Toliau analizuojami baigiamieji LVAT aktai iš paskutinio dešimtmečio¹⁶, kuriais bylos išspręstos tiesiogiai taikant Konstituciją, *inter alia* jos principus, Konstitucinio Teismo doktriną. Atrinktos tos bylos, kuriose priimti baigiamieji aktai sukūrė arba galėjo sukurti prielaidas teismo ir politinės valdžios bendradarbiavimui.

4. Tiesioginis Konstitucijos taikymas. Pasiūlymų, gairių teikimas

LVAT, kaip ir Konstitucinis Teismas, pagal bendrąją taisyklę nevertina ginčijamo teisės akto ir veikslių (neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu. Tačiau teismas pateikia tam tikrus pasiūlymus, gaires, kaip tobulinti teisinį reguliavimą, taikytiną nagrinėjamoje byloje, siekiant apginti itin reikšmingą vertybę, kaip antai teisės į sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą.

LVAT 2020 m. birželio 10 d. nagrinėtoje byloje¹⁷ akcentavo, kad nors Regla-

16 Pastaruoju metu per metus išnagrinėjama nuo 3191 bylų (2020 metais) iki 3519 bylų (2021 metais).

17 Administracinėje byloje Nr. eA-2124-1062/2020 nagrinėtas Kauno miesto poliklinikos skundas atsakovui Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai dėl sprendimo, kuriuo buvo pripažinta, kad asmenys, turintys judėjimo negalią, negali patekti į polikliniką, yra diskriminuojami, panaikinimo.

mentas¹⁸ ir Lietuvos higienos norma¹⁹ nenustato reikalavimo sudaryti sąlygas kiekvienam asmeniui, turinčiam judėjimo negalią, savarankiškai patekti į sveikatos priežiūros įstaigą, kuri pastatyta seniau ir nebuvo remontuojama ar rekonstruojama, tačiau tokiam asmeniui susirgus turi būti užtikrintas medicininių paslaugų prieinamumas. LVAT, tiesiogiai remdamasis Konstitucijos 53 straipsniu, kuriame nustatyta, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata, taip pat Jungtinių Tautų neįgaliųjų teisių Konvencija, konstatavo, kad neįgaliam asmeniui, kuris savarankiškai pats negali patekti į sveikatos priežiūros įstaigą, turi būti užtikrintas jam būtinas kokybiškas medicininės paslaugos prieinamumas kitomis formomis ir būdais. Teismas nurodė alternatyvius būdus ir institucijas kaip užtikrinti minėtų paslaugų prieinamumą neįgaliesiems asmenims. Byloje akcentuota, jog Lygių galimybių kontrolierius, konstatuodamas konkrečios valstybinės institucijos ar kito juridinio asmens neveikimą, veiksmus, pažeidžiančius lygias galimybes dėl sveikatos paslaugų pasiekiamumo, turi, be kita ko, iširti, ar sveikatos priežiūros įstaiga (juridinis asmuo, įskaitant jo steigėją, veikdamas kartu su savivaldybe, sudarė realią kitą (alternatyvią) galimybę asmenims, turintiems judėjimo negalią ir negalintiems savarankiškai patekti į sveikatos priežiūros įstaigą (polikliniką).

Sprendime nurodytos pagalbos priemonės, kaip antai – tikslios informacijos suteikimas tokiam asmeniui, kuris turi judėjimo ar kitą negalią ir negali pats savarankiškai patekti į sveikatos priežiūros įstaigą apie socialinį taksį (kuris ne tik atveža asmenį, bet turi specialius keltuvus, kitas priemones, palydi asmenį iki gydytojo kabineto), ir / arba sutarties su tokiu paslaugos vežėju sudarymu; sudarymas galimybės, atvykus į polikliniką, jos darbuotojui pasitikti neįgalų asmenį, jam apie tai iš anksto informavus; prireikus gauti sveikatos priežiūros paslaugas namuose, išsikviečiant gydytoją, sudarymas sutarčių su kitais pagalbininkais ir tarpininkais, kurie padėtų užtikrinti sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą neįgaliam asmeniui.

Atkreiptinas dėmesys, kad minėtos pagalbos užtikrinimas, nors *expressis verbis* nenurodytas konkrečiame įstatyme, LVAT pareigą organizuoti aptartą pagalbą grindė ir Vietos savivaldos įstatyme nustatyta bendra pareiga rūpintis neįgaliaisiais juos integruojant į visuomenę²⁰. Taigi šiuo atveju, net ir nepakeitus teisinio reguliavimo, remiantis *inter alia* Konstitucijos 53 straipsniu akcentuota tiek pareiga sveikatos priežiūros įstaigoms, tiek ir savivaldybėms pasirūpinti, kad neįgalūs

18 Reglamentas patvirtintas Aplinkos ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymu Nr. 317 „Dėl STR 2.03.01:2001 „Statiniai ir teritorijos. Reikalavimai žmonių su negalia reikmėms“.

19 Lietuvos HN 47:2011 „Asmens sveikatos priežiūros įstaigos: bendrieji sveikatos saugos reikalavimai“, patvirtinta Sveikatos apsaugos ministro 2011 m. liepos 29 d. įsakymu Nr. V-737.

20 Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą rūpinimasis neįgaliaisiais, sąlygų jų integravimui į bendruomenę sudarymas yra savivaldybių savarankiškoji funkcija (6 str. 14 p., 34 str. 2 d. 2 p.).

asmenys gautų kokybiškas sveikatos priežiūros paslaugas, teismui nurodžius konkrečias alternatyvias užtikrinimo priemones.

Svarbu pažymėti, kad po aptarto LVAT sprendimo kai kurios savivaldybės inicijavo socialinio taksi veiklą, kuri skirta neįgaliesiems pavėžėti, taip pat grupė Seimo narių pateikė Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo papildymo projektą, kuriuo siūloma įsteigti neįgaliųjų reikalų koordinatoriaus pareigybę savivaldybėse, kuris rūpintųsi neįgalių asmenų sveikatos priežiūros, aplinkos pritaikymo klausimais. Projekto aiškinamajame rašte naujos pareigybės įvedimas grindžiamas tuo, kad Lygių galimybių kontrolieriaus veikla dėl atitinkamų priežasčių nėra veiksminga užtikrinant neįgaliųjų asmenų teises.

5. Konstitucinės doktrinos taikymas

LVAT nagrinėtose bylose pirmiausia remiasi Konstitucinio Teismo doktrina, kai tokia yra. Jei jos nėra – pats, kaip „mažasis“ Konstitucinis Teismas, tiesiogiai taiko Konstitucijos nuostatas ir Konstitucijoje glūdinčius konstitucinius principus tiek, kiek būtina nagrinėjamu atveju. Galime rasti ir tokių bylų, kuriose taikomos įstatymo nuostatos buvo aiškinamos pasitelkiant ne tik Konstituciją, Konstitucinio Teismo doktriną, bet ir teisės mokslininkų straipsnius.

LVAT, 2013 m. lapkričio 20 d.²¹ aiškindamas Pilietybės įstatymo formuluo-tės „asmuo, pasitraukęs iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d.“ turinį, taikė ne tik kelis teisės aiškinimo metodus, Konstituciją, Konstitucinio Teismo doktriną, savo poziciją grindė ir trijų autorių moksliniais straipsniais²², susijusiais su dvigubos pilietybės problema. Konstitucinė doktrina dėl dvigubos pilietybės išimtinumo principo buvo itin reikšminga toliau aptariamam atveju.

Byloje įstatymo nuostatos išaiškinimas susijęs su teise atkurti Lietuvos Respublikos pilietybę – tai iki 1940 m. birželio 15 d. turėjusio Lietuvos Respublikos pilietybę asmens ir jo palikuonių teisė atkurti Lietuvos Respublikos pilietybę Pilietybės įstatyme nustatyta tvarka (Pilietybės įstatymo 2 straipsnio 17 dalis). Lietuvos Respublikos piliečio palikuonis – tai iki 1940 m. birželio 15 d. Lietuvos Respublikos pilietybę turėjusio asmens vaikas, vaikaitis ar provaikaitis (Pilietybės įstatymo 2 straipsnio 7 dalis).

Teisėjų kolegija, įvertinusi teisinį kontekstą, kurio dalis yra formuluo-tė „asmuo, pasitraukęs iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d.“, pažymėjo, kad ši teisinė

21 Administracinė byla Nr. A⁷⁵⁶-1967/2013.

22 Mokslinės minties citavimas kitų valstybių teismų praktikoje, pavyzdžiui, Vokietijoje, Lenkijoje yra įprastas reiškinys, Lietuvoje iki šiol tai daroma itin retai.

konstrukcija yra įtvirtinta *Pilietybės įstatymo* 7 straipsnyje, reglamentuojančiame atvejus, kai Lietuvos Respublikos pilietis gali būti kartu ir kitos valstybės pilietis. Sistemškai išanalizavus įstatymų leidėjo įtvirtintus dvigubos pilietybės atvejus, teisėjų kolegija priėjo prie išvados, kad dviguba pilietybė yra siejama ne su bet kokiomis, bet išskirtinėmis aplinkybėmis – tremtimi, persekiojimu, ar kitomis išimtinėmis, paprastai nuo asmens valios nepriklausančiomis, aplinkybėmis. Teisėjų kolegija, įvertinusi formuluotę „asmuo, pasitraukęs iš Lietuvos“ Konstitucijos 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtinto dvigubos pilietybės išimtinumo principo kontekste, konstatavo, kad asmens *pasitraukimas* iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d. negali būti sutapatinamas su bet koku asmens išvykimu iš Lietuvos. Sąvoką „pasitraukimas“ reikia suprasti ir aiškinti ne bendraja prasme, o kaip specialiąją reikšmę turintį teisinį terminą, „pasitraukimas“, kuris reiškia asmens išvykimą iš Lietuvos dėl tam tikros jam kilusios grėsmės. Įvertinus to meto istorinį, teisinį ir politinį kontekstą, asmuo, pasitraukęs iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d., reiškia asmenį, kuris būdamas Lietuvoje pagrįstai bijojo okupacinio režimo persekiojimo dėl religijos, politinių pažiūrų ar priklausymo tam tikrai socialinei grupei, ir dėl šių priežasčių išvyko iš Lietuvos iki 1990 m. kovo 11 d. bei negalėjo ar pagrįstai bijojo sugrįžti į Lietuvą. Vėlesnėje byloje pateiktas išaiškinimas įgijo kitokią teisinę išraišką, bet jo esmė nepakito: išvykimą iš Lietuvos teritorijos lėmė besiformuojančios ar jau esančios nepalankios politinės priežastys iki 1940 m. birželio 15 d.²³. Pažymėtina, kad būtent tokiam pirmiau pateiktam išaiškinimui 2021 m. spalio 7 d. pritarė ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiasis Teismas²⁴.

Šiuo atveju Seimui nekilo poreikio keisti įstatymą (atskirų iniciatyvų būta) pašalinant neaiškią nuostatą, todėl LVAT išaiškintas jos turinys, tikėtina, sutapo su Seimo pozicija.

6. Ydingos nuostatos pripažinimas konstitucine

Kai nėra pakankamai pagrįstos abejonės dėl konkrečios nuostatos prieštaravimo Konstitucijai, LVAT, atsižvelgdamas į visuminį įstatymo teisinį reguliavimą, taikydamas įvairius aiškinimo metodus išaiškina esamą teisinį reguliavimą pats tokiu būdu, kad jis Konstitucijai neprieštarautų. Jeigu įstatymų leidėjui ar Vyriausybei toks išaiškinimas neatitinka jos pozicijos, jis galiojantį reguliavimą yra „skatinamas“ keisti.

23 Administracinė byla Nr. eA-4691-756/2017.

24 Civilinė byla Nr. e3K-3-239-701/2021.

LVAT nagrinėtoje byloje²⁵ priėjo prie išvados, kad taikomame įstatyme numatytos Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (toliau tekste – VTEK) teikiamų rekomendacijų, nuomonės prigimtis yra kita, jos yra bendro pobūdžio, paremtos analize ir skirtos institucijoms, jos nesaisto konkretaus asmens, jei jis nepadarė pažeidimo. Aptariamam atveju LVAT pateikė siauresnį aiškinimą nei, tikėtina, Lietuvos Respublikos Seimas ir / arba VTEK siekė priimdamas byloje taikytą įstatymą. Šioje byloje LVAT pabrėžęs, kad tik toks aptartų byloje nuostatų išaiškinimas teisėjų kolegijai nekelia abejonių dėl jų atitikties Konstitucijai, atskirai nepasisakė dėl apeliacinio skundo argumentų kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Įstatymo nuostatų atitikties keliems Konstitucijos straipsniams, kaip nebeturinčių reikšmės galutiniam teismo sprendimui. Taigi šiuo atveju LVAT taikė valstybių konstitucinėje jurisprudencijoje naudojamą taisyklę, kai „<...> konstitucinis teismas skelbia, kad nurodytas įstatymas nėra nekonstitucinis, jeigu jis interpretuojamas tam tikra prasme, t. y. atsižvelgiant į Konstitucijos esmę. Šitaip konstitucinė justicija sisteminais ir darančiais pažangą apibrėžimu siekia užtikrinti teisinę tvarką, vadovaudamasi konstituciniais kriterijais aiškindama ir taikydama įstatymą“²⁶.

Taigi šiuo atveju teisės norma įgijo kiek kitokį turinį nei aiškinant ją vien gramatiniu būdu. Įstatymo leidėjas turi įsivertinti, ar naują kokybę įgijęs teisinis reguliavimas įstatyme yra priimtinas ir, esant kitokiai jo valiai, atitinkamai jį koreguoti. Taigi, manytume, kad šiuo atveju yra aptinkamas LVAT ir teisėkūros subjekto bendradarbiavimo elementas.

7. LVAT diskrecijos ribos aiškinant Konstituciją ir teisės aktus

Ar LVAT, esant konkrečiai Konstitucinio Teismo doktrinai arba Konstitucinio Teismo aktuose pateiktam teisės aktų nuostatų išaiškinimui, turi tam tikrą diskreciją?

Nėra abejonės, kad LVAT, kaip ir kiti teismai, turi paisyti Konstitucinio Teismo doktrinos ir jo pateiktų įstatymų ar kitų aktų nuostatų išaiškinimo. LVAT tam tikrą diskreciją turi tik tuo atveju, kai pati Konstitucinio Teismo doktrina yra neaiški, arba įstatymo ar kito teisės akto nuostatų, kurios taikytinos LVAT nagrinėjamoje byloje, išaiškinimas pateiktas Konstitucinio Teismo aktuose yra diskutuoti- nas. Šiuo atveju LVAT gali kreiptis ar nesikreipti į Konstitucinį Teismą su prašymu

25 Administracinė byla Nr. eA-870-1062/2018.

26 Lopez Guerra L. Le role et les competences de la Cour constitutionnelle. *Le role de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 1994, p. 29. Cituota iš: Jarašiūnas E. Parlamentas, įstatymai ir konstitucinė justicija. *Justitia*, 1997, Nr. 6, p. 6.

išaiškinti Konstitucinio Teismo doktrinos nuostatas arba išaiškinti aiškintas teisės aktų nuostatas. Abu atvejus gerai iliustruoja aktuali LVAT 2021 metais išnagrinėta referendumo byla (toliau tekste – ir R-17)²⁷.

Konstitucijos 9 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas, o tokio įstatymo, Konstituciniam Teismui 2020 m. liepos 30 d. nutarimu pripažinus, kad Referendumo įstatymas (2018 m. gruodžio 20 d. redakcija) pagal priėmimo tvarką prieštarauja Konstitucijos 69 straipsnio 3 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, o pagal formą – Konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo 2 straipsnio 1 dalies (2014 m. spalio 9 d. redakcija) 5 punktui²⁸ ginčijamo Vyriausiosios rinkimų komisijos sprendimo Nr. Sp-225 priėmimo metu (2021 m. rugsėjo 16 d.) ir bylos nagrinėjimo LVAT metu (2021 m. spalio 11 d.), nebuvo.

Šiuo atveju LVAT buvo galima kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu išaiškinti: ar tai, kad Referendumo įstatymas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal priėmimo tvarką, reiškia, kad jis prieštarauja Konstitucijai ir pagal turinį? Konstitucinis Teismas konstitucinės justicijos byloje, kurioje priimtas jo 2020 m. liepos 30 d. nutarimas, priešingai nei kai kuriais kitais atvejais, netyrė Referendumo įstatymo nuostatų atitikties pagal turinį, o apsiribojo tik jų prieštaravimo Konstitucijai pagal priėmimo tvarką ir formą pripažinimu. Antai kitoje byloje priimtame 2021 m. gegužės 13 d. nutarime Konstitucinis Teismas, pripažinęs, kad Perno mokesčio įstatymo 38³ straipsnio (2019 m. gruodžio 17 d. redakcija) įsigaliojimo tvarka neatitinka Konstitucijos, kartu tyrė ir tai, ar šio straipsnio turinys atitinka Konstituciją. Ištyręs atitiktį pagal turinį Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Perno mokesčio įstatymo 38³ straipsnis (2019 m. gruodžio 17 d. redakcija) pagal turinį neprieštarauja Konstitucijos 29 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui. Yra ir tokių Konstitucinio Teismo nutarimų, kai Konstitucinis Teismas, pripažinęs akto (jo dalies) prieštaravimą pagal priėmimo tvarką, netirdavo jo atitikties Konstitucijai pagal turinį ir savo nutarime atitinkamai apie tai pasisakydavo (kad turinys nėra kvestionuojamas).

Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarime nurodyta tik tai, kad pagal Konstituciją²⁹ ir Konstitucinio Teismo įstatymą, oficialiai paskelbus šį Konstitucinio Teismo nutarimą, nuo jo oficialaus paskelbimo dienos Referendu-

27 Administracinė byla Nr. R-17-261/2021.

28 Pagal Konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo 2 straipsnio 1 dalies (2014 m. spalio 9 d. redakcija) 5 punktą referendumo santykiai turi būti reguliuojami Referendumo konstituciniu įstatymu.

29 Tikėtina, kad turima omenyje Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalis, pagal kurią Lietuvos Respublikos įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo aktas (ar jo dalis), Respublikos Prezidento aktas, Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai.

mo įstatymas negalės būti taikomas, taip pat nurodyta, kad jeigu Konstitucinio Teismo nutarimas šioje byloje būtų oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje (2020 m. liepos 30 d.), „<...> atsirastų referendumo paskelbimo, organizavimo ir vykdymo teisinio reguliavimo spraga ir neapibrėžtumas, dėl to *negalėtų būti* skelbiamas, *organizuojamas (paryškintas šriftas – autorės)* ir vykdomas joks referendumas. Atsižvelgiant į tai, kad referendumo santykių teisinio reguliavimo spragai ir neapibrėžtumui pašalinti reikalingas tam tikras laikas, šis Konstitucinio Teismo nutarimas Teisės aktų registre oficialiai skelbtinas 2021 m. liepos 1 d.“ Kilo klausimas, ar cituotoji Konstitucinio Teismo argumentacija ir joje esanti formuluotė – referendumo santykių teisinio reguliavimo spragai ir neapibrėžtumui pašalinti reikalingas tam tikras laikas – siejama tik su jo nutarimo paskelbimo atidėjimo pagrindimu, ar ji kartu patvirtina ir tai, kad tirtas Referendumo įstatymas pagal priėmimo tvarką ir formą prieštarauja ne tik pagal priėmimo tvarką, formą, bet ir pagal turinį? Taigi šiuo aspektu LVAT turėjo galimybę kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu išaiškinti, ar pirmiau nurodyta formuluotė Konstitucinio Teismo nutarimo baigiamojoje dalyje, skirta nutarimo oficialaus paskelbimo atidėjimui, susieta su teisinio reguliavimo spragos ir neapibrėžtumo atsiradimu iš karto, kai tik paskelbiamas Konstitucinio Teismo nutarimas, reiškia ir Referendumo įstatymo neatitiktį Konstitucijai pagal turinį. LVAT paprašius išaiškinti Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 30 d. nutarimą, Konstitucinis Teismas būtų turėjęs galimybę suformuluoti aiškią taisyklę ar kriterijus, kuriais atvejais įstatymo pripažinimas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal priėmimo tvarką ar formą reiškia prieštaravimą / neprieštaravimą pagal turinį. Toks aiškumas itin svarbus teisėkūros subjektams įgyvendinant tokio pobūdžio KT nutarimus ateityje.

Šiame kontekste paminėtina, kad jau anksčiau savo moksliniame straipsnyje dėmesį į pirma minėtą problemą yra atkreipęs prof. Egidijus Kūris: „Teismo praktikoje aptiktume ir atvejų, kai tokios „pusiau antikonstitucinės“ – konstituciškai nepriekiaštingos savo turiniu, bet dažniau individualios teisės nuostatos nebūdavo pašalinamos iš teisės sistemos“³⁰.

LVAT, aptartoje administracinėje byloje R-17 konstatavęs esant teisės spragą, ją užpildant buvo saistomas³¹ ir Konstitucinio Teismo 2014 m. liepos 11 d. nutarime pateikto Teisėkūros pagrindų įstatymo ir Vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymo nuostatų išaiškinimo. Pasak Konstitucinio Teismo, Vyriausiosios rinkimų

30 Egidijus Kūris. Notariatas: „Konstitucija, teisėkūra ir Konstitucinė kontrolė: retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai.“ Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai“, Recenzuotų mokslinių straipsnių rinkinys, p. 58.

31 Konstitucijos 67 straipsnio 13 punkto nuostata: Seimas sudaro Vyriausiąją rinkimų komisiją ir keičia jos sudėtį.

komisijos (toliau tekste – ir VRK) įstatymo 3 straipsnio 6 dalies 1 punkte įtvirtintas šios komisijos įgaliojimas registruoti piliečių referendumo iniciatyvinę grupę aiškintinas kaip reiškiantis, kad „VRK privalo vertinti, ar piliečių referendumo iniciatyvinė grupė laikosi įstatymų nustatytų reikalavimų referendumui siūlomiems įstatymų projektams, be kita ko, ar Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektu paimama reikalavimų Konstitucijos pataisomis nepažeisti jos nuostatų darnos, laikytis materialųjų Konstitucijos keitimo apribojimų, ir atsisakyti įregistruoti tokią piliečių referendumo iniciatyvinę grupę, kurios referendumui siūlomas projektas šių reikalavimų neatitinka.“ Toks Konstitucinio Teismo išaiškinimas, priskiriamas VRK Konstitucijoje nenumatytus įgaliojimus – įvertinti pateiktas konstitucinių pataisų atitiktis galiojančiai Konstitucijai ir jas atmesti – profesoriaus Vytauto Sinkevičiaus buvo sukritikuotas³². LVAT, pasirinkęs poziciją nesikreipti į Konstitucinį Teismą dėl minėtų VRK įstatymo nuostatų, anksčiau išaiškintų Konstitucinio Teismo, išaiškinimo, atmetė pareiškėjų skundą³³ (iš esmės pritaręs VRK atliktam Konstitucijos pataisų vertinimui), kaip neatitinkantį Konstitucijos.

Taigi, priklausomai nuo administracinėje byloje taikomos Konstitucinio Teismo doktrinos ar jo teisinio reguliavimo išaiškinimo, anksčiau pateikto Konstitucinio Teismo, kai LVAT pasirenka poziciją nesikreipti į Konstitucinį Teismą, jis yra susaistytas pateikto išaiškinimo ir tokia jo pasirinkta pozicija nesukuria prielaidų tarpfunkcinei partnerystei su politine valdžia aptartu aspektu.

Pastebėtina, kad LVAT Konstitucinio Teismo nutarimo baigiamosios dalies nuostatų – „nuo Konstitucinio Teismo oficialaus paskelbimo dienos Referendumo įstatymas negalės būti taikomas“, „negalėtų būti skelbiamas, organizuojamas ir vykdomas joks referendumas“ – neaiškino kaip draudžiančių organizuoti referendumą laikotarpiu, kol naujas Referendumo konstitucinis įstatymas nepriimtas. LVAT atsižvelgė į ankstesnę konstitucinę doktriną, pagal kurią „teiginys, kad iniciatyvos organizuoti referendumą pareiškimas jau reiškia referendumo pradžią, yra nepagrįstas. Iniciatyvinės grupės susiformavimas, piliečių parašų dėl referendumo organizavimo rinkimas, dokumentų pateikimas ir jų tikrinimas bei svarstymas – tai tik būtini referendumo organizavimo stadijos veiksmai³⁴“. Pažymėtina, jog LVAT tokios pozicijos, kad referendumo pirminiai organizavimo veiksmai – iniciatyvinės grupės susiformavimas, piliečių parašų dėl referendumo organizavimo

32 V. Sinkevičius: „Legislatyvinė omisija Konstitucinio Teismo nutarimuose: kai kurie diskusiniai klausimai.“ *Jurisprudencija* 24, (2), 2017, p. 238–255.

33 Dėl piliečių referendumo iniciatyvinės grupės koordinatorių Vyriausiajai rinkimų komisijai pateikto Lietuvos Respublikos įstatymo dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnio pakeitimo, 59 straipsnio pakeitimo ir papildymo projekto 1 ir 2 straipsnių, skirtų pakeisti atitinkamas Konstitucijos 55 straipsnio 1 dalies ir 59 straipsnio 2 ir 4 dalių nuostatas bei papildyti Konstitucijos 59 straipsnį 5 dalimi.

34 1994 m. gruodžio 1 d., 2014 m. liepos 11 d. Konstitucinio Teismo nutarimai.

rinkimas, eterio LRT suteikimas – gali vykti nesant Referendumo įstatymo, laikėsi ir kitose nagrinėtose bylose, susijusiose su referendumo organizavimu³⁵. Tokia teismo pozicija, viena vertus, Seimui nesuinteresuota signalu skubiai priimti Referendumo konstitucinį įstatymą, kita vertus, surinkus pakankamą piliečių parašų skaičių, prasidės su referendumo skelbimu ir vykdymu susiję santykiai, kuriuose *inter alia* dalyvauja ir Seimas, todėl jie turi būti savalaikiai suregulamentuoti, idant nekiltų nauji ginčai, kurių sprendimas vėl persikeltų į LVAT.

8. Konstitucinių principų taikymas

LVAT, nagrinėjamosiose bylose užpildydamas teisės spragą (ne legislatyvine omissija), aiškindamas neaiškias teisės nuostatas, neretai pasitelkia ir konstitucinius teisės principus, kurie neleidžia, kad teisės akto nuostatų aiškinimas būtų toks, kuris iškreiptų ar paneigtų kurios nors Konstitucijos nuostatos prasmę, Konstitucijoje įtvirtintas ir jos ginamas vertybes. Toliau analizuojamos reikšmingesnės bylos, kuriose ginčai buvo išspręsti vadovaujantis konstituciniais atsakingo valdymo, teisingumo, asmenų lygybės (lygiateisiškumo), protingumo, sąžiningumo principais, neretais atvejais taikant vienoje byloje kelis iš jų.

8.1. Konstitucinis atsakingo valdymo principas

Atsakingo valdymo principas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje *expressis verbis* nėra įtvirtintas. Konstitucinis Teismas pirmąkart šį principą nurodė savo nutarime³⁶ tik 2004 m. liepos 1 d. Šis principas jau anksčiau buvo taikomas Jungtinėje Karalystėje. Šį principą Konstitucinis Teismas savo doktrinoje siejo *inter alia* su Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalimis, o 2016 m. liepos 8 d. nutarime nurodė, kad atsakingo valdymo principas suponuoja teisėkūros procedūrų viešumo ir skaidrumo reikalavimus, kurių privalo laikytis *inter alia* valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos³⁷.

LVAT bylose atsakingo valdymo principo užuomazgos aptinkamos kiek vėliau. LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartyje³⁸ plečiamai aiškino Vidaus tarnybos

35 Administracinė byla Nr. R-14-1062/2021; administracinė byla Nr. R-18-492/2021.

36 Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais.

37 Žr. *inter alia* Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimą.

38 Administracinė byla Nr. A⁴⁹²-1889/2012.

statuto nuostatas dėl įstaigos vadovo atsakomybės. Iš nutarties visuminio turinio matyti, kad LVAT vadovavosi konstituciniu atsakingo valdymo principu, nors *expressis verbis* jo neįvardijo. LVAT nutartyje pažymėjo, jog „pareiškėjui nepakako priimti įsakymus, kuriais jis pavedė centro tarnautojams atlikti su įstaigai pavestų uždavinių įgyvendinimu susijusias funkcijas, vadovui išlieka pareiga nuolat kontroliuoti (organizuoti kontrolę), kaip įgyvendinami įstaigai pavesti uždaviniai ir vykdomos funkcijos“.

Tokią pat taisyklę, susijusią su vadovo platesnėmis nei kitų valstybės pareigūnų, tarnautojų, kurie nėra įstaigų vadovai, atsakomybės ribomis, LVAT plėtoja ir toliau, jau *expressis verbis* remdamasis konstituciniu atsakingo valdymo principu. Antai 2017 m. rugpjūčio 17 d. nutartyje³⁹ teismas, atsižvelgęs į tai, kad Valstybės tarnybos įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatyta, jog valstybės tarnautojas privalo laikytis Konstitucijos, taip pat į tai, kad Konstitucinis Teismas savo aktuose ne kartą yra konstatavęs, jog Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus, priėjo prie išvados, kad LVAT 2012 m. rugsėjo 6 d. nutartyje pateikti išaiškinimai *mutatis mutandis* taikomi ir ministerijų struktūrinių padalinių vadovams: vadovas privalo domėtis, kaip vykdomi padaliniui priskirti uždaviniai, funkcijos, įskaitant ir pavedimų, nepriklausomai nuo to, kad juos davė ne pats vadovas, o jį pavaduojantis valstybės tarnautojas, įvykdymą nustatytu laiku.

Tokia LVAT praktika įstatymų leidėjas ir kiti teisėkūros subjektai yra netiesiogiai raginami atitinkamai koreguoti teisinį reguliavimą, susijusį su vadovo atsakomybės ribomis, kartu atsižvelgiant į LVAT siūlomo reguliavimo pakeitimo kryptį.

8.2. Konstitucinis teisinės valstybės principas, atsakingo valdymo principas

LVAT nagrinėtoje 2019 m. sausio 3 d. byloje⁴⁰ vadovaudamasis atsakingo valdymo ir konstituciniu teisinės valstybės principais (taip kartu parodydamas, kad šie principai nėra tapatūs), aiškino Atostogų suteikimo, apmokėjimo ir įforminimo tvarkos aprašo nuostatas, atsižvelgdamas į Darbo kodekso 166 straipsnio 2 dalies 2 punktą, kuriame nustatyta, kad darbuotojams, vieniems auginantiems

39 Administracinė byla Nr. A-954-1062/2017.

40 Administracinė byla Nr. A-2848-1062/2018.

vaiką iki 14 metų arba neįgalų vaiką iki aštuoniolikos metų, suteikiamos kasmetinės minimaliosios trisdešimt penkių kalendorinių dienų atostogos. Teisėjų kolegija, atsižvelgdama į Darbo kodekso 166 straipsnio 2 dalies 2 punkto esmę – pailgintų kasmetinių atostogų suteikimą (vietoj 28 dienų – 35 kalendorinių dienų), jo paskirtį (papildomo užimtumo, kuris reikalingas dėl vaiko priežiūros), darbavimo pareigą suteikti atostogas kiekvienais metais, vadovaujantis konstituciniu teisinės valstybės principu, atsakingo valdymo principu (be kita ko, planuojant įstaigos biudžetą ir organizuojant jos darbą), konstatavo, kad nagrinėjamu atveju pareiškėja teisė į kasmetines minimaliąsias 35 kalendorinių dienų atostogas įgijo už vienerius metus, skaičiuojant nuo teisės į jas nustatyto įgijimo momento (ne nuo vėlesnio pranešimo apie tokios teisės įgijimą administracijai). Kitaip tariant, minėtas DK 166 straipsnio 2 dalies 2 punktas, vadovaujantis atsakingo valdymo ir konstituciniu teisinės valstybės principu, išaiškintas kaip leidžiantis pateikti įrodymus administracijai dėl teisės į pailgintas atostogas atsiradimo vėliau nei tokią teisę asmuo įgijo, bet ne už ilgesnį laikotarpį nei vieneri metai.

Aiškinant aptartas nuostatas esminis „raktas“ buvo atsakingo valdymo principas. Po pateikto išaiškinimo nebuvo reikalinga įstatymo intervencija į Darbo kodeksą, pakako teisėkūros subjektui patikslinti Aprašą, atsižvelgiant į atsakingo valdymo, teisinės valstybės principus.

8.3. Asmenų lygybės principas

Esant teisinio reguliavimo trūkumui, LVAT vienoje iš nagrinėtų rinkimų bylų 2020 m. rugsėjo 11 d. vertino, ar Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos (toliau – ir LRT) nustatyta debatų tvarka yra pagrįsta ir teisinga. Byla išspręsta remiantis Konstitucijos 29 straipsniu (asmenų lygybės principas). Šioje byloje politinė partija nesutiko su LRT nustatyta organizuojamų debatų tvarka, pagal kurią diskusijų dalyviai turėjo diskutuoti suskirstyti į grupes, sudarytas pagal kandidatų reitingus. Teisėjų kolegija, atsižvelgdama į tai, kad pagal Seimo rinkimų įstatymo 46 straipsnio 1 dalį Vyriausiajai rinkimų komisijai paskelbus kandidatus ir kandidatų sąrašus, kandidatai į Seimo narius rinkimų apygardose turi lygią teisę kalbėti rinkėjų ir kitokiuose susirinkimuose, pasitarimuose, posėdžiuose, valstybinėse visuomenės informavimo priemonėse ir skelbti savo rinkimų programą, išaiškino, kad šios nuostatos turi būti paisoma ir LRT savo iniciatyva organizuojant debatus (televizijoje) pagal Seimo rinkimų įstatymo 51 straipsnio (Rinkimų agitacijos sąlygos ir tvarka) 5 dalį⁴¹, t. y. lygiateisiškumo principo privaloma laikytis visos rinki-

41 Įstatymo 51 straipsnio 5 dalis: „Savo iniciatyva diskusijų laidas, laikydamiesi Politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymo nuostatų, turi teisę rengti visi transliuotojai. Jiems

mų agitacijos metu. Teisėjų kolegija sprendė, kad LRT nustatyta taisyklė, leidžianti sugrupuoti diskusijų dalyvius (kandidatus) pagal „reitingus“, neatitinka konstitucinėje jurisprudencijoje įtvirtinto lygiateisiškumo principo.

Šis LVAT išaiškinimas traktuotinas kaip plečiamasis Seimo rinkimų įstatymo nuostatų aiškinimas – jei tai netenkina įstatymo leidėjo, jis įstatymą gali koreguoti, tačiau nepažeidžiant asmenų lygybės principo.

Pažymėtina, kad LVAT neretai išsprendžia bylas vadovaudamasis asmenų lygybės principu. Tačiau tais atvejais, kai dėl asmenų lygybės principo pažeidimo kyla abejonė, jog gali būti teisės spraga, kurios Konstitucija netoleruoja, t. y. legislatyvinė omissija, tuomet LVAT kreipiasi į Konstitucinį Teismą, siekdamas išsiaiškinti, ar pareiškėjas byloje neatsidūrė blogesnėje padėtyje nei kiti asmenys. Antai, LVAT 2021 m. kreipėsi į Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar tai, kad įstatymas nenustato daliai pareigūnų ir karių valstybinės pensijos dydžių skirtumo išmokėjimo, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29, 52 straipsniams. Šį prašymą Konstitucinis Teismas priėmė⁴².

8.4. Sąžiningumo, protingumo, teisingumo principai

LVAT ne kartą yra aiškinęs, kad tiek valdžios institucijos, tiek teismai, siekdami įgyvendinti gero viešojo administravimo principą, užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių bei privataus asmens, kaip silpnesnės santykio su viešąja administracija šalies, apsaugą, privalo bet kurioje situacijoje vadovautis protingumo, teisingumo, sąžiningumo principais. Administravimo taisyklių, patvirtintų žemės ūkio ministro, nuostatos, reglamentuojančios skundų dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – ir NMA) sprendimų padavimą ir nagrinėjimą, nustatė alternatyvią apskundimo tvarką: kreiptis į Žemės ūkio ministeriją ar teismą. Aiškinant šią apskundimo tvarką gramatiniu būdu, ji atima galimybę teikti teismui skundą, nes teikiant skundą ministerijai yra praleidžiamas vieno mėnesio terminas skundą paduoti teismui. LVAT nurodė, kad minėtos Taisyklių nuostatos negali būti aiškinamos taip, kad pareiškėjui, kuris nuosekliai siekė, kad jo ginčas su NMA būtų išnagrinėtas teisės aktų nustatyta tvarka, nebūtų sudaryta galimybės pasinaudoti teise į teisminę gynybą arba ji būtų itin apsunkinta (žr. LVAT 2018 m. spalio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-2495-624/2018). Tačiau vėliau priimtose kitose Administravimo taisyklėse⁴³ įtvirtinta analogiška apskundi-

netaikomos kitos šiame straipsnyje nustatytos sąlygos.⁴²

42 žr. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2439/content>.

43 Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 metų programos administravimo taisyklės, patvirtintos 2014 m. rugpjūčio 26 d. žemės ūkio ministro įsakymu Nr. 3D-507.

mo tvarka. Tokia teisėkūros subjekto pozicija sunkiai paaiškinama.

LVAT 2021 m. liepos 28 d. nutartyje⁴⁴ vėl pakartojo ankstesnę aiškinimą. Ministrui ir ateityje nekeičiant įsakymo aptartu aspektu, LVAT, nagrinėdamas naują ginčą, gali pradėti tyrimą dėl ministro norminio akto (įsakymo) teisėtumo⁴⁵, jo atitikties Konstitucijai.

Atkreiptinas dėmesys, kad šiame 8 punkte analizuotose kai kuriose nutartyse, kuriose ginčai buvo spęsti taikant principus, remtasi ne tik konstituciniais atsakingo valdymo, protingumo, teisingumo ir kt. principais, bet ir gero viešojo administravimo principu, kuris nėra konstitucinis principas.

9. Gero administravimo principo nepripažinimas

Jau du dešimtmečius nagrinėdamas administracinius ginčus LVAT vertina, ar viešojo administravimo subjektas nepažeidė gero administravimo principo, perimto iš ESTT. Šis principas įtvirtintas kaip teisė Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos⁴⁶ (toliau tekste – ir Chartija) 41 straipsnyje „Teisė į gerą administravimą“⁴⁷. Pagal Chartijos 41 straipsnį ši teisė apima tris elementus: a) asmens teisė būti išklaustam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę; b) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo; c) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus.

Pirmiausia pastebėtina, kad gero administravimo principo nėra konstitucinėje doktrinoje, o joje byla po bylos nuo 2004 m. plėtojamo atsakingo valdymo principo turinys nėra tapatus gero administravimo principo turiniui. Gero administravimo principas skirtas tinkamam santykiui tarp valdžios ir individualaus asmens užtikrinti, priimant individualų administracinį sprendimą. Sutiktina su profesoriumi A. Bakavecku, kad sinonimiškai šie principai yra vartojami kai kuriose LVAT bylose⁴⁸, tačiau reikia pabrėžti, kad taip nėra Konstitucinio Teismo doktrinoje. Gero administravimo principo nėra ir tarp trylikos principų, nuro-

44 Administracinė byla Nr. eA-2231-520/2021.

45 Administracinių bylų teisenos įstatymo 113 str. 3 d.

46 Chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę (51 str. 1 d.).

47 Plačiau žr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė. „Atsakingo valdymo principas bei jo procesinės garantijos“. Administraciniai teismai Lietuvoje Administraciniai teismai Lietuvoje. Nūdienos iššūkiai. Vilnius. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Vilnius. 2010. p. 228–243.

48 Audrius Bakaveckas. „Administracinė teisė: teorija ir praktika“. Vilnius, 2012. p. 102–105.

dytų Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo (toliau tekste – ir VAĮ) 3 straipsnyje. Tačiau tam tikrus šio principo elementus galime aptikti VAĮ 22 straipsnyje (2020 m. gegužės 28 d. redakcija), kurie išreikšti asmens, dėl kurio yra pradėta administracinė procedūra, tokiomis teisėmis: „pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus“; „susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija“; „teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais“. Tačiau šios iš VAĮ „surinktos“ asmens teisės, įskaitant ir pareigą administracijai pateikti motyvus priimant sprendimus pagal VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 6 punktą, nėra visiškai identiškos Chartijos 41 straipsnyje numatytam gero administravimo teisės turiniui.

Manytina, kad gero administravimo principo elementai, aptinkami VAĮ, vadovaujantis konstitucine doktrina galėtų patekti į asmens teisės į tinkamą teisinį procesą turinį. Konstitucinis Teismas 2006 m. sausio 16 d. nutarime akcentavo, kad asmens teisė į tinkamą teisinį procesą yra suponuota konstitucinio teisinės valstybės principo. Iš Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimo analizės matyti, kad asmens teisė į tinkamą teisinį procesą apima teisę susipažinti su byla, teisę gauti informaciją, susijusią su įtariamu pažeidimo padarymu, teisę teikti įrodymus ir paaiškinimus, asmens teisę būti išklaustam bei institucijos pareigą pagrįsti priimamą neigiamą sprendimą asmens atžvilgiu. Šiuo atveju Vyriausybės nutarimas, kuriuo Vyriausybės atstovas buvo atleistas iš pareigų, pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal priėmimo tvarką, neužtikrinus jam teisės į tinkamą procesą, nesuteikus būtinos informacijos, tinkamai nesupažindinus su įtariamu pažeidimo padarymu, nesuteikus Vyriausybės posėdžio metu svarstant jo atleidimo iš pareigų klausimą teisės pasisakyti.

LVAT išnagrinėtose bylose galime matyti dvi tendencijas: galima aptikti sprendimų, kuriuose buvo konstatuotas gero administravimo principo pažeidimas, jį aiškinant taip, kaip jis suprantamas pagal šiuo metu galiojančią Chartijos 41 straipsnį, ir taip pat aptikti sprendimų, kuriuose nustatomas teisės į tinkamą teisinį procesą pažeidimas, teisės į gynybą užtikrinimo principo pažeidimas, nevertinant ar buvo pažeistas gero administravimo principas.

Pavyzdžiui, 2010 m. balandžio 29 d. LVAT sprendime⁴⁹ nurodyta, kad iš bendrųjų gero administravimo principo įtvirtinamų imperatyvų kyla viešojo administravimo subjekto pareiga apklausti pareiškėją ir pareiškėjo teisė būti išklaustam prieš priimant sprendimą. Gero administravimo principas taip pat apima asmens teisę būti informuotam apie nustatytas faktines aplinkybes (žr. 2015 m. vasario 27 d. nutartį)⁵⁰, o 2014 m. kovo 12 d. nutartyje⁵¹ nurodyta, kad gero admi-

49 Nr. A⁸⁵⁸-737/2010.

50 Nr. eA-616-858/2015.

51 Nr. A²⁶¹-2014/2014.

nistravimo principas įpareigoja viešojo administravimo institucijas suteikti asmenims, kurių klausimai svarstomi, veiksmingą galimybę pasisakyti. LVAT 2014 m. kovo 27 d. nutartyje⁵² akcentavo, kad gero administravimo principas reiškia, kad asmeniui, prieš viešojo administravimo subjektui priimant administracinę aktą, turi būti suteikta pakankamai laiko pasirengti pateikti argumentus ar įrodymus.

Kartu stebima ir kita tendencija, kai bylos išsprendžiamos nustatant tinkamo teisinio proceso neužtikrinimą, teisės į gynybą neužtikrinimą, t. y. vadovaujama Konstitucinio Teismo suformuluota doktrina. Pavyzdžiui, 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendime⁵³ LVAT, įvertinęs tai, kad pareiškėjas neturėjo galimybės veiksmingai išreikšti savo nuomonės iki skundžiamo sprendimo priėmimo, sprendė, kad jam nebuvo užtikrinta teisė į gynybą. LVAT 2019 m. gegužės 17 d. nagrinėtoje byloje⁵⁴ pateikė nemažai ESTT bylų esminių nuostatų, kaip antai, kad ESTT 2014 m. liepos 3 d. sprendime⁵⁵ akcentavo, jog teisės į gynybą užtikrinimo principas yra bendrasis Sąjungos teisės principas, o teisė būti išklaustam per bet kokią procedūrą yra teisės į gynybą principo sudedamoji dalis, 2012 m. lapkričio 22 d. sprendime⁵⁶ ESTT pažymėjo, kad teisė būti išklaustam užtikrina kiekvienam asmeniui galimybę deramai ir realiai pareikšti savo nuomonę per administracinę procedūrą ir iki sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo. Šioje LVAT byloje pateikta ir ESTT 2019 m. sausio 10 d. sprendimo⁵⁷ esmė – ieškovės teisė į gynybą buvo pažeista, todėl reikia panaikinti ginčijamą sprendimą, nes ieškovė pakankamai įrodė ne tai, kad jei nebūtų šio procedūrinio pažeidimo, ginčijamo sprendimo turinys būtų buvęs kitoks, bet tai, kad ji galėjo turėti kad ir nedidelę galimybę užtikrinti geresnę savo gynybą šiuo klausimu.

Pastarosiose aptartose ESTT bylose nebuvo akcentuojamas gero administravimo principas, bylos išspręstos remiantis asmens teise į gynybą, teise būti išklaustam. LVAT, atsižvelgdamas į pirmiau pateiktą ESTT jurisprudenciją, susijusią su teise į tinkamą gynybą, į galimybę asmeniui deramai ir realiai pareikšti savo nuomonę, 2019 m. gegužės 17 d. nagrinėtoje byloje sprendė, kad dėl papildomo įtariamo pažeidimo iki Visuomenės etikos komisijos vykusio posėdžio, kur pareiškėjas buvo kviečiamas dėl kitų klausimų, jam nebuvo suteikta laiko pasirengti.

52 Nr. A⁵⁰²-727/2014.

53 Nr. A⁴³⁸-1102/2014.

54 Nr. eA-1316-1062/2019.

55 2014 m. liepos 3 d. sprendimo *Kamino International Logistics BV ir Datema Hellmann Worldwide Logistics BV prieš Staatssecretaris van Financiën*, C129/13 ir C130/13, EU:C:2014:2041, 28, 29 p.).

56 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimo *M. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland ir Attorney General*, C277/11, EU:C:2012:744, 87 p., 2014 m. lapkričio 5 d. sprendimo *Mukarubega prieš Préfet de police ir Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C166/13, EU:C:2014: 2336, 46 p.

57 Byla T160/17; žr. 2011 m. spalio 25 d. sprendimą *Solvay prieš Komisiją*, C109/10 P, EU:C:2011:686, 57 p., 68 p.

Teismas pažymėjo, kad šios teisės neužtikrinimas negali būti pateisinamas galimybe pateikti paaiškinimus Komisijos posėdžio metu byloje nesant jokių duomenų, kad UAB „Lietuvos žinios“ iš anksto žinojo, jog toks klausimas gali būti nagrinėjamas.

Šioje byloje LVAT konstatavo, kad buvo pažeistas VAI 20 straipsnio 1 dalies 2 punktą (asmuo, dėl kurio yra pradėta administracinė procedūra, turi teisę pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus), Komisijos darbo reglamento 18 punktą, pagal kurį Komisija turi informuoti visuomenės informavimo priemonę, skleidėją, rengėją apie galimybę per nustatytą terminą pateikti paaiškinimus. Esminis akcentas šioje byloje buvo ne gero administravimo principo pažeidimas, nors jis ir nurodytas nutartyje, o teisės į tinkamą teisinį procesą pažeidimas, neužtikrinus jos veiksmingo įgyvendinimo.

Pabrėžtina, kad teisės į tinkamą teisinį procesą, asmens teisės būti išklausytam pažeidimą LVAT laiko pažeidimu ne tik tuomet, kai ši teisė apskritai neužtikrinama, bet ir tuomet, kai ji neužtikrinama veiksmingai. Pažymėtina, kad aptartoje nutartyje teismas plečiamai aiškino VAI 20 straipsnį, kuriame įtvirtinta tik teisė teikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, tačiau teismas sprendė, kad asmeniui turi būti suteiktas ir pakankamas terminas, per kurį jis galėtų pasirngti dėl paaiškinimo pateikimo. Pažeidimas nagrinėtu atveju buvo nustatytas dėl to, kad minėta teisė teikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus nebuvo užtikrinta veiksmingai. Toks vertinimas atitinka pirmą aptartą poziciją Konstitucinio Teismo byloje, išnagrinėtoje 2007 m. rugpjūčio 13 d.

2019 m. gruodžio 11 d. nutartyje⁵⁸ LVAT akcentavo, jog Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja asmens teisę į tinkamą teisinį procesą (Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d., 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimai), taip pat tai, kad ESTT, pasisakydamas dėl Chartijos 47 straipsnio (teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą), pažymėjo, kad teisės į gynybą užtikrinimo neatsiejama dalis yra teisė būti išklausytam, kuri, vykdant administracinę procedūrą, bet kuriam asmeniui užtikrina galimybę tinkamai ir veiksmingai pareikšti nuomonę iki sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo. LVAT sprendė, kad teisė būti išklausytam yra vienas iš teisės į tinkamą teisinį procesą elementas. Iš LVAT minėtoje byloje priimtose nutarties turinio matome, kad asmens teisė būti išklausytam siejama su teise į gynybą, konstituciniu teisinės valstybės principu (kuris suponuoja teisę į tinkamą teisinį procesą), o ne su gero administravimo principu.

Nagrinėtoje byloje dėl savivaldybės nario apkaltos⁵⁹ LVAT sprendė, kad pareiškėjo prašymas pateikti išvadą, ar savivaldybės tarybos narys sulaužė tarybos

58 Nr. eA-2473-1062/2019.

59 2021 m. liepos 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eS-2-575/2021.

nario priesaiką, yra paduotas nesilaikant teisingo teisinio proceso reikalavimų, bei nurodęs, kad buvo pažeistas *inter alia* konstitucinis teisinės valstybės principas, administracinę bylą nutraukė. Taigi šiuo atveju ir kitose su apkalta susijusiose bylose sprendimai priimti įvertinus, ar nebuvo pažeista teisė į tinkamą (teisingą) teisinį procesą.

Iš pastarųjų aptartų LVAT baigiamųjų aktų galėtume daryti išvadą, kad LVAT yra linkęs vertinti, ar nepažeista teisė į tinkamą administracinį teisinį procesą, laikantis konstitucinės doktrinos, kuri pradėta formuoti 2016 metais. Ši teisė, kaip matyti iš LVAT praktikos, priklausomai nuo vertinamų bylose aplinkybių gali apimti dalį ar visus elementus, patenkančius į gero administravimo principą, tačiau bylose tiriamų veiksmų atitikimo šiam principui teismas neanalizuoja, nors kartais formaliai jį nurodo.

Tokia nevienareikšmė teismo pozicija šiuo metu nėra siunčiamas signalas įstatymo leidėjui įtvirtinti gero administravimo principą įstatymu. Klausimas keliamas mokslinėje literatūroje, kad šio principo įtvirtinimas VAĮ įstatymu atsilieka nuo teismų praktikos daugiau kaip dešimt metų, straipsnio autorės nuomone, diskutuotinas: ar šio principo įtvirtinimas įstatymu nebūtų perteklinis Lietuvos teisės sistemoje, kai jo pagrindiniai elementai išreikšti atitinkamomis teisėmis VAĮ; ar gero administravimo kokybė dėl to, kad tai nevadinama gero administravimo principu yra mažesnė? Be to, nėra ir privalomo reikalavimo, taikant nacionalinę teisę, jį įtvirtinti⁶⁰.

Apibendrinant šio straipsnio pirmą dalį konstatuotina, kad esant neišaiškiam teisiniam reguliavimui, teisės spragai, LVAT pats išsprendžia bylas tiesiogiai taikdamas Konstituciją, konstitucinius principus, Konstitucinio Teismo doktriną. LVAT vertina teisės aktų nuostatas, taikdamas įvairius aiškinimo metodus, atitinkamais atvejais aiškinimo rezultatas gali būti siaurinamasis ar plečiamasis, taip netiesiogiai „raginantis“ įstatymo leidėją koreguoti teisinį reguliavimą. LVAT kreipiasi į Konstitucinį Teismą retais atvejais, esant galimybei pats išaiškina bylose taikomą teisės nuostatą tokiu būdu, kad ji atitiktų Konstituciją, ir jeigu toks išaiškinimas neatitinka įstatymo leidėjo ar kito subjekto valios, jis taip „skatinamas“ teisinį reguliavimą koreguoti. Be to, atskirais atvejais LVAT teikia konkrečius pasiūlymus, gaires ne tik koreguoti esamą teisinį reguliavimą jį keičiant, bet ir papildyti teisės aktus (pavyzdžiui, šiame straipsnyje aptartu vadovų atsakomybės, neįgalųjų teisių apsaugos klausimais). Nors politinė valdžia savarankiškai pasirenka, kaip įgyvendinti LVAT pasiūlymus, gaires, tačiau šios (*soft law*) nepaisymas didintų bylų skaičių teismuose ir mažintų pasitikėjimą valdžia. LVAT nustačius teisės spragą, Seimas negali į tai nereaguoti, nepaisant to, kad konkreti byla teisme

60 Oana Stefan, "European Union Soft law: New Developments Concerning the Divide between Legally Binding Force and Legal Effects". 2012. p. 865, 880.

išsprendžiama, tačiau visuomeninius santykius sureguliuoti yra įstatymo leidėjo pareiga. Todėl teigtina, kad yra bendradarbiavimas tarp LVAT ir politinės valdžios teisėkūros aspektu, atskirai nevertinant jo (bendradarbiavimo) efektyvumo.

10. Konstitucija ir ES teisė

Neretai teisinėje literatūroje ir kai kuriuose teismų sprendimuose aptinkama pozicija: „Nacionalinės institucijos turi įgyvendinti Bendrijos teisę, tačiau šio įgyvendinimo formos ir procedūros priklauso nuo konstitucinės valstybės narės sistemos, nacionalinės teisės, nors nacionalinės nuostatos, kurios neatitinka Bendrijos teisės, negali būti taikomos“⁶¹ yra neišbaigta tiek, kiek neatspindėta taikoma teisė, kai ES teisė prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Kokie yra ES teisės taikymo konstituciniai riboženkliai?

Pirma, Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai. Lietuvos Respublikos 2004 m. liepos 13 d. konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ (toliau tekste – Aktas) preambulėje Seimas pažymėjo, kad ES gerbia savo valstybių narių nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas. Minėtu Aktu konstituciškai buvo patvirtinta Lietuvos Respublikos narystė Europos Sąjungoje, šis Aktas pagal Konstitucijos 150 straipsnį yra Konstitucijos sudedamoji dalis. Šio Akto 2 dalyje nustatyta, kad „Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus“. Konstitucinis Teismas, aiškindamas šią dalį, yra konstatavęs, kad Europos Sąjungos teisės atžvilgiu Lietuvos Respublikos konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalies nuostatose yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytuoju Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), tačiau išskyrus pačią Konstituciją⁶². Taigi, galime teigti, kad Konstitucinis Teismas, išaiškinęs Akto 2 dalį kartu su Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalimi, kad į teisės aktų, nurodytų Akto 2 dalyje, sampratą nepatenka Konstitucija,

61 Ieva. Deviatnikovaitė. Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė. Vilnius, VĮ Registrų centras. 2017, p. 509.

62 Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., 2006 m. gruodžio 21 d. ir kt. nutarimai.

konstatavo esant konstitucinę išlygą. Konstitucinio Teismo nutarime, prof. E. Kūrio nuomone, „sukonstruotas“ ES teisės ir Lietuvos konstitucinės teisės sambūvio algoritmas, kuris <...> neaukvoja Konstitucijos viršenybės ir iš jos kylančios visų teisės aktų hierarchijos“.⁶³

Kitų valstybių konstitucinių teismų sprendimuose, kaip antai Vokietijos, Prancūzijos, Čekijos, Lenkijos, Belgijos, Latvijos, Ispanijos, plėtojamas konstitucinio tapatumo sampratos turinys. Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas (toliau tekste – ir FKT) savo 2015 m. gruodžio 15 d. sprendime konstatavo, kad konstitucinio tapatumo laikymosi kontrolė nepaneigia nei lojalaus bendradarbiavimo pareigos pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį, nei vienodo ES teisės taikymo reikalavimo. Prancūzijos Konstitucinė Taryba savo 2006 m. liepos 27 d. sprendime nurodė konstitucinės kontrolės galimybę tuo atveju, jei ginčijamo Bendrijos akto nuostatos prieštarautų taisyklei ar principui, neatsiejamam nuo Prancūzijos konstitucinio tapatumo, išskyrus atvejus, kai su tuo sutiktų steigiamoji valdžia.

Vieni konstituciniai teismai įvardija konstitucinį tapatumą kaip nepajudinamą tvirtą (Vokietijos FKT: ES valdžia kildinama iš valstybių narių konstitucinės teisės), kiti kaip galintį kisti, kai su tuo sutinka steigiamoji valdžia (Prancūzijos Konstitucinė Taryba), ar beveik aiškiai Ispanijos Konstitucinio Teismo apibrėžtą konstitucinio tapatumo koncepciją. Tam tikras konstitucinio tapatumo pozicijos apraiškas kiek kitokia išraiška galime aptikti Lietuvos Respublikos Konstitucinio 2014 m. sausio 24 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimuose. Šiame kontekste pabrėžtina, kad minėto Seimo priimto Akto preambulėje pažymėta, kad Europos Sąjunga gerbia savo valstybių narių nacionalinį tapatumą ir konstitucines tradicijas.

Taigi, sutikdami su prof. E. Jarašiūnu ir kitais užsienio mokslininkais, kad ES teisės pirmenybės principo veikimas nėra absoliutus, turime prieiti prie išvados, kad ES teisė negali neatsižvelgti į reikalavimus, kylančius iš konstitucijų (konstitucinių sistemų) konstitucinio tapatumo branduolio (istoriškai patikrintas ir konstitucinės sistemos esmę išreiškiančias vertybes ir principus, kurios neliečiamos). Šiame kontekste paminėtina ir Lietuvos byla, kurioje ESTT 2011 m. gegužės 12 d. sprendime⁶⁴ pripažino, kad Lietuvos teisės aktuose įtvirtintas tikslas apsaugoti valstybinę kalbą yra teisėtas, nes pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį Sąjunga gerbia valstybių narių nacionalinį savitumą, kurio dalis yra valstybinės kalbos apsauga. Taigi, šioje byloje ESTT lietuvių kalbos savitumą pripažino nacionalinio tapatumo elementu.

63 Egidijus Kūris. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. Teisė besikeičiančioje Europoje. Vilnius: M. Romerio universitetas, 2008, p. 682–683.

64 2011 m. gegužės 12 d. sprendimas C-391-/09, 86 punktą.

Apibendrinant konstatuotina, kad nėra pagrindo abejoti, jog profesorius E. Jarašiūno atskleistas konstitucinis tapatumas laikytinas svarbia tarpusistemines pusiausvyros tarp nacionalinės ir ES teisinių sistemų užtikrinimo priemone (ir dėl to jis reikšmingas abiem teisės sistemoms). Ši pusiausvyra tarp dviejų sistemų užtikrinama abiejų sistemų bendradarbiavimu.

Vokietijos FKT Teismas yra konstatavęs, jog ES teisės ir nacionalinės teisės sistemų sąveika grįsta bendradarbiavimu. Pagal Europos Sąjungos sutarties 19 straipsnį Europos Sąjungos teisės aiškinimas yra ESTT užduotis, tačiau ir Konstitucinis Teismas turi pareigą saugoti Vokietijos Konstituciją. Sąjungos galios yra apribotos tomis sritimis, kuriose jai valstybės narės yra perdavusios kompetenciją. ESTT sprendimai, aiškiai peržengiantys tokios kompetencijos ribas, nepatenka į konstitucinę sistemą, numatančią Sąjungos teisės aktų privalomumą Vokietijoje. Tokie sprendimai laikytini *ultra vires* ir yra nesuderinami su pagrindiniais Vokietijos Konstitucijos principais – tokiais, kaip demokratija ir tautos suverenumas. FKT teigimu, jei ESTT sprendimų argumentacija bus nebesuprantama ir – atitinkamai – objektyviai savavališka, taip paversdama patį išaiškinimą *ultra vires* sprendimu, tokio sprendimo jis nesilaikys⁶⁵.

11. ES teisė LVAT praktikoje

Kaip ES teisė ir ESTT sprendimai atsispindi LVAT nutartyse?

Pirmiausia pastebėtina, kad ESTT ir LVAT sąveika pasireiškia dviem kryptimis. Pirma, LVAT yra itin aktyvus kreipdamasis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo. Nuo įstojimo 2004 m. į Europos Sąjungą Lietuvos teismai, įskaitant Mokestinių ginčų komisiją prie Vyriausybės, yra pateikę ESTT 89 prašymus⁶⁶ dėl prejudicinio sprendimo priėmimo (vienas kreipimasis nagrinėtas skubos tvarka)⁶⁷, iš jų LVAT – 39 prašymus. LVAT pateiktų prašymų skaičius pastaruosiu metu auga, pavyzdžiui, 2018 m. kreipiasi vieną kartą, 2019 m. – 3 kartus, 2020 m. – 4, o 2021 m. – jau 10 kartų.

Antra, LVAT dažnai savo bylose cituoja ES teisę ir remiasi ESTT praktika. LVAT baigiamuosiuose aktuose vyrauja kryptis, kai direktyva į Lietuvos teisės sistemą nėra perkelta arba netinkamai perkelta, taikyti ES Direktyvos nuostatą tiesio-

65 Žr. FKT 1993 m. spalio 12 d. sprendimą, 2019 m. liepos 30 d., 2020 m. gegužės 5 d. nutarimus. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

66 ESTT teismo praktikos paieškos puslapis [žiūrėta 2022-01-05]. <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=lt>

67 2008 m. liepos 11 d. sprendimas *Rinau*, C195/08 PPU, EU:C:2008:406.

giai. Akcentuotina, kad neretai nėra vertinama, ar taikytinos direktyvos nuostata, kurios nėra Lietuvos teisės sistemoje, dera su Lietuvos Respublikos Konstitucija, arba, jeigu ir vertinama, apie tai nėra šoma tekste.

Yra dalis ir tokių LVAT baigiamųjų aktų, iš kurių matyti, kad patikra konstituciniu aspektu buvo atlikta. LVAT nutartyje⁶⁸ akcentavo, jog Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalyje nustatytais atvejais Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus, išskyrus pačią Konstituciją. Atsižvelgęs į tai, kad nagrinėjamu atveju Direktyvos 7 straipsnio nuostatos nekonkuravo su Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis, sprendė, kad už valstybės pareigos tinkamai įgyvendinti Direktyvą nevykdymą valstybė turi atlyginti pareiškėjų (kurie kreipėsi ne vienus metus į administracinius teismus) patirtus nuostolius. Nagrinėtu atveju ir daugelyje kitų analogiškų bylų nebuvo užtikrintas 1990 m. birželio 13 d. Europos Tarybos Direktyvos Nr. 90/314/EEB „Dėl kelionių, atostogų ir organizuotų išvykų paketų“ garantuojamas turistų teisių į visišką pinigų, sumokėtų už kelionę, grąžinimas kelionės organizatoriaus nemokumo atveju.

Pastebėtina, kad šiuo atveju teisėkūros subjektas (ūkio ministras) turėjo pagrindą, vadovaudamasis konstituciniu atsakingo valdymo principu, pats priimti arba inicijuoti teisės aktą, kuriuo būtų atlyginta žala nukentėjusiems, tačiau to jam nedarant, daugybė žmonių gynė savo teisę administraciniuose teismuose.

2021 m. spalio 20 d. nagrinėtoje LVAT byloje⁶⁹ teisėjų kolegija, pateikusi turtinės ir neturtinės žalos sampratą pagal Konstitucijos 30 straipsnį ir Konstitucinio Teismo doktriną, konstatavo, kad nagrinėjamos bylos aplinkybėmis nacionaliniais teisės aktais nebuvo užtikrinta Direktyva 2009/103/EB garantuojama nukentėjusių per eismo įvykius asmenų teisė į žalos (nagrinėjamu atveju neturtinės žalos) atlyginimą, kurio dydis nebūtų apribotas mažesne nei minėtoje direktyvos normoje nustatyta suma. LVAT sprendė, kad pareiškėjas patyrė žalą, kurią valstybė turi atlyginti.

Tačiau tokių baigiamųjų aktų, kai LVAT prieš taikydamas direktyvas būtų įvertinęs, ar teisinis reguliavimas atitinka Lietuvos Respublikos Konstituciją, nėra daug. Galbūt tokią kryptį, kai nevertinama arba, jeigu ir vertinama, tačiau tekste neatsispindi ES teisės santykis su Lietuvos Respublikos Konstitucija, lemia netikslus Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. nutarimo teiginio, kad „Europos Bendrijų Teisingumo Teismo ir Europos Bendrijų pirmosios instancijos teismo ju-

68 Administracinė byla Nr. A-1356-1062/2019.

69 Administracinė byla Nr. eA-3411-556/2021.

risprudencija yra svarbi Lietuvos teisės aiškinimui ir taikymui“, interpretavimas⁷⁰, taip pat Administracinių bylų įstatymo 4 straipsnio 3 dalies nuostatos pirmas sakinyas: „Taikydamas Europos Sąjungos teisės normas, teismas taip pat vadovaujasi Europos Sąjungos teisminių institucijų sprendimais“.

Pirmiausia pabrėžtina, kad Konstitucinio Teismo 2006 m. gruodžio 21 d. išnagrinėtoje vadinamojoje nacionalinio transliuotojo byloje buvo pateikta išsami žiniasklaidos teisės, nacionalinio transliuotojo teisinio statuso įvairiose valstybėse, taip pat ir ES teisės apžvalga. Tačiau teiginys, kad ESTT jurisprudencija yra svarbi Lietuvos teisės aiškinimui ir taikymui aptariamoms bylos nagrinėjimo metu⁷¹ ir vėlesnėje Konstitucinio Teismo doktrinoje (iki 2017 m. gruodžio 20 d. nutarimo⁷², kuriuo ji buvo modifikuota) reiškė tik tai, kad ESTT praktika yra teisės aiškinimo šaltinis, bet ji nėra ir negali būti konstitucinės teisės šaltinis.

Pacituota ABTĮ 4 straipsnio nuostata, kad teismas „vadovaujasi Europos Sąjungos teisminių institucijų sprendimais“, straipsnio autorės nuomone, neatitinka Konstitucijos 7 straipsnio, aptarto Akto 2 dalies nuostatų, todėl ji koreguotina taip: „atsižvelgia į Europos Sąjungos teisminių institucijų sprendimus“. Atsižvelgimas į ESTT sprendimus nepaneigtų nacionalinio ir konstitucinio tapatumo ir kartu užtikrintų dviejų teisės sistemų bendradarbiavimą.

ESTT sprendimų neatitikimu Lietuvos Respublikos Konstitucijai nei LVAT, nei Lietuvos Konstituciniame Teisme nebuvo abejota, tačiau tokių pavyzdžių kitose valstybėse yra. Pavyzdžiui, Vokietijos FKT 1993 m. spalio 12 d. sprendime suformuluota *ultra vires* doktrina, kuri FKT 2020 m. gegužės 20 d. sprendimu buvo aktyvuota. FKT konstatavo, kad ESTT, 2018 m. gruodžio 11 d. sprendime⁷³ vertindamas Europos centrinio banko sprendimą, netinkamai taikė proporcingumo principo reikalavimus, sprendimas stokoja būtino demokratinio legitimumo ir negali saistyti Vokietijos institucijų. Vokietijos FKT Europos centrinio banko sprendimą pripažino *ultra vires* aktu. Tolesnė ginčo tarp ECB ir Vokietijos Federacijos institucijų sprendimo paieška vyko elegantiškai – bendradarbiavimo būdu.

70 Žr. plačiau Jarukaitis I. *Europos žmogaus teisių konvencija ir Europos Sąjungos teisė: požiūrių konvergencija Baltijos valstybių teismų praktikoje*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. 2012. p.180.

71 Straipsnio autorė buvo teisėja pranešėja šioje Konstitucinio Teismo nagrinėtoje byloje.

72 Žr. plačiau T. Birmontienė. M. Romerio universitetas. Liber Amicorum S. Katuokai. „Konstitucinė teisė ir tarptautinė bei Europos Sąjungos teisė: kas diktuoja teisės sistemų sąveikos ribas?“.

73 ESTT sprendimas byloje Nr.C-493/17.

Išvados

Politinės valdžios ir teismo, įskaitant LVAT, bendradarbiavimą Konstitucija riboja tik tuomet, jei jis gali pažeisti teismų nepriklausomumą.

Labiausiai tarpfunkcinė LVAT ir kitos valdžios partnerystė atsiskleidžia teisėkūros aspektu, ir ji yra skatintina. LVAT priima sprendimus vadovaudamasis įstatymais, priimtais Seime, o juos taikydamas, kai teisinis reguliavimas yra neaiškus arba reikiamos nuostatos nėra, teikia pasiūlymus, gaires įstatymų leidėjui kaip konkretų byloje taikomą įstatymą tobulinti. Teisėkūros subjektas nėra *expressis verbis* įpareigotas į LVAT pasiūlymus atsižvelgti, tačiau atsisakydamas koreguoti teisinį reguliavimą, sudarytų prielaidas papildomam bylų srautui į LVAT, kurių baigtis iš anksto žinoma, taip kartu mažindamas pasitikėjimą valdžia. Įstatymų leidėjas negali vengti užpildyti teisės spragos įstatymu, tačiau turi diskreciją, kokiu konkrečiu būdu tai padaryti.

Nevienareikšmė LVAT praktika nesignalizuoja įstatymo leidėjui, ar gero administravimo principas reikalauja būti įtvirtintas įstatymu.

LVAT yra saistomas Konstitucinio Teismo doktrinos, jei ji neaiški – gali kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu ją išaiškinti. LVAT nėra aktyvus kreiptis į Konstitucinį Teismą, jei abejonė dėl teisės akto atitikties Konstitucijai nėra pakankamai pagrįsta, atsižvelgdamas į proceso ekonomiškumo principą, pats sprendžia ginčus ir reikšmingose bylose, kaip antai dėl referendumo organizavimo nesant Referendumo konstitucinio įstatymo. LVAT yra aktyvus kreiptis į ESTT dėl prejudicinio sprendimo; tiesiogiai taikydamas ES teisę retai tekste vertina, ar direktyvos nuostatos nekelia abejonės dėl atitikties Konstitucijai. ABTĮ, įtvirtinantis pareigą teismams vadovautis Europos Sąjungos teisminių institucijų sprendimais, neatspindi Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies nuostatos „negalioja joks įstatymas ar kitas aktas priešingas Konstitucijai“ bei konstitucinio Akto 2 dalies, pagal kurią ES teisės aktų taikymo pirmenybė neapima Lietuvos Respublikos Konstitucijos.

Lietuvos administracinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bendradarbiavimas plėtojant Europos Sąjungos teisę: konstruktyvus dialogas

Irmantas Jarukaitis

Įžanga

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos dvidešimties metų jubiliejus yra gera proga įvertinti jo ir apskritai visos Lietuvos administracinių teismų sistemos indėlį į teisinės sistemos plėtrą. Žvelgiant į Lietuvos administracinių teismų sistemos kūrimo ištakas atkūrus nepriklausomybę, galima prisiminti, kad 1998 m. Lietuvos Respublikos Seimo svarstymui pateiktų Administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo projektų aiškinamajame rašte¹ nurodoma, kad „[s]pecializuotų administracinių teismų Lietuvoje nėra ir apskritai nėra buvę. Šiuo požiūriu Lietuva smarkiai atsilieka nuo demokratinių Europos valstybių“, taip pat pažymėta, kad “[t]eikiamų įstatymų projektų blokas yra tiesiogiai susijęs su demokratinės teismų sistemos kūrimo Lietuvoje baigiamuoju etapu, t. y. su Konstitucijoje numatytų specializuotų administracinių teismų įsteigimu. Priėmus šiuos įstatymus būtų užpildyta nemenka mūsų teismų sistemos spraga, į kurią ne kartą buvo atkreipę dėmesį Europos Sąjungos ekspertai. Kartu tai reikštų, kad Lietuvoje gerokai sustiprinamos žmogaus teisių ir laisvių teismo gynybos garantijos, nes tokia yra svarbiausia administracinių teismų paskirtis.“ Iš cituoto aiškinamojo rašto turinio galima daryti bent dvi išvadas. Pirma, administracinių teismų sistemos kūrimas buvo siejamas su poreikiu užtikrinti veiksmingesnę pagrindinių teisių apsaugą. Antra, nepaprastai įdomu tai, kad šių teismų įsteigimą Lietuvoje bent netiesiogiai nulėmė artėjančios Lietuvos Respublikos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje (toliau – ES), t. y. būsima valstybės narystė ES, nors, kaip puikiai žinome, ES neturi materialiosios kompe-

1 Tekstą žr. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.58719?jfwid=170wd4eic6> [žiūrėta 2021 m. lapkričio 23 d.].

tencijos reguliuoti valstybių narių teismų *institucinės sąrangos*² klausimų (be to, ne visos ES valstybės narės turi atskiras administracinių teismų sistemas).

Žvelgiant retrospektyviai, tokia sąsaja tarp administracinių teismų steigimo ir valstybės narystės ES yra nepaprastai įdomi. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvos Respublikai tapus ES valstybe nare, ES teisė tapo Lietuvos teisinės sistemos sudedamąja dalimi. Turint galvoje jos specifinius principus, tai reiškia, kad ES teisė tiesiogiai sukuria tam tikras teises ir pareigas nacionaliniu lygmeniu, o Lietuvos teismai (tarp jų, ir administraciniai), tapę ES teismais, turi pareigą aiškinti nacionalinę teisę suderinamu su ES teise būdu, kolizijos atveju – netaikyti ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės normų. Taip pat tokiais atvejais jie turi teisę, o kai kada – pareigą, kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT, Teismas) prejudicinio sprendimo³. Šis aspektas nepaprastai svarbus, nes prejudicinio sprendimo procedūra sukuria nacionalinių teismų ir ESTT dialogo prielaidas, šis dialogas leidžia veiksmingai plėtoti ne tik nacionalinę, bet ir ES teisę. Kaip bus aptariama toliau, prejudicinio sprendimo procedūra nėra „vienos krypties eismo gatvė“, kurioje ESTT, gavęs nacionalinio teismo prašymą išaiškinti ES teisės turinį ar spręsti dėl ES antrinės teisės normų teisėtumo, mechaniškai ir vienašališkai atlieka šiuos veiksmus. Praktika rodo, kad ši procedūra savo pobūdžiu yra labiau

- 2 Šiuo atveju, atsižvelgiant į Europos Sąjungos sutarties (toliau – ESS) 19 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, kompetencijos tarp ES ir valstybių narių padalijimo požiūriu nacionalinės teismų *institucinės sąrangos* klausimai *neturėtų būti* suvokiami kaip apimantys teismų nepriklausomumo principą, kadangi ESS 2 straipsnis, įtvirtinantis bendras ES vertybes, įtvirtina ir teisės viešpatavimo (*pranc. l'état de droit; angl. rule of law*) principą. Be to kaip bus aptariama toliau, ES teisė nacionalinius teismus funkcinio požiūriu traktuoja kaip „ES teismus“, t. y. kaip teismus, kurių vaidmuo užtikrinant ES teisės veiksmingumą nacionaliniu lygmeniu yra esminis. Nors minėta ESS nuostata į ES pirminę teisę buvo įtraukta tik Lisabonos sutartimi 2009 metais, tokį nacionalinių teismų traktavimą galima matyti jau *Van Gend en Loos* sprendime (1963 m. vasario 5 d. ESTT sprendimas *Van Gend en Loos*, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1).
- 3 Įdomu tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – LRKT) savo praktikoje šį aspektą internalizavo ir jam suteikė konstitucinį „atspalvį“. Konkrečiai, 2018 m. gruodžio 14 d. nutarime šis Teismas, be kita ko, nurodė, kad „iš Konstitucijos, *inter alia* jos 109 straipsnio 1 dalies, konstitucinio teisingumo principo, konstitucinio visateisio Lietuvos Respublikos dalyvavimo Europos Sąjungoje imperatyvo, Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1, 2 straipsnių, *kyla teismo pareiga, siekiant tinkamai aiškinti Europos Sąjungos teisės nuostatas*, kurios taikytinos jo nagrinėjamoje byloje, kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, *kai jam kyla abejonių dėl šių Europos Sąjungos teisės nuostatų aiškinimo ar galiojimo*“ (pažymėta autoriaus). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ši pareiga yra apibrėžta plačiau nei numatyta SESV 267 straipsnyje, kadangi LRKT kalba bendrai apie teismų (taigi, ne tik paskutinės instancijos) pareigą kreiptis prejudicinio sprendimo, kai kyla abejonių dėl ES teisės nuostatų turinio. Toks šios pareigos formulavimas leidžia daryti prielaidą, kad LRKT prejudicinio sprendimo procedūrą vertina ir per asmens (ES teisės suteiktų) subjektinių teisių gynybos prizmę. Analogiškai apie tokio pobūdžio konstitucinius pokyčius Lietuvos Respublikai įstojus į ES žr., pvz., Jarukaitis I. Adoption of the Third Constitutional Act and its Impact on the National Constitutional System. *Teisė/Mokslo darbai*, 2006, T. 60, p. 29–30.

horizontali nei vertikali, t. y. nacionaliniai teismai, teikdami prašymus priimti pre-judicinį sprendimą, vis dažniau kūrybingai dalyvauja ES teisės aiškinimo procese, t. y. teikia argumentus, (kodėl ir) kaip turėtų būti atsakoma į pateiktus klausimus, kai kuriais atvejais atvirai (ar tarp eilučių) išreiškia abejones dėl to, kiek anksčiau priimti ESTT sprendimai yra optimalūs.

Taigi šio straipsnio tikslas – įvertinti Lietuvos administracinių teismų ir ESTT bendradarbiavimo prejudicinio sprendimo procedūros pagrindu tendencijas. Straipsnį sudaro dvi dalys. Atsižvelgiant į minėtą tikslą, straipsnyje visų pirma trumpai aptariama pačios prejudicinio sprendimo procedūros prigimtis ir svarba. Šiame kontekste vertinamas pamatinis nacionalinių teismų vaidmuo užtikrinant ES teisės veiksmingumą nacionaliniu lygmeniu, taip pat aptariama naujausia ESTT praktika, kuria užtikrinamas prejudicinio sprendimo procedūros veiksmingumas. Pastaruoju metu keliose ES valstybėse pradėtos nacionalinių teismų sistemos pertvarkos ir jų nulemta teismų nepriklausomumo principą plėtojanti ESTT praktika verčia iš naujo įvertinti prejudicinio sprendimo procedūros svarbą ES teisės gyvybingumui. Tuo tarpu antra šio straipsnio dalis skirta aptarti ir įvertinti Lietuvos administracinių teismų praktikos krepiantis į ESTT prejudicinio sprendimo tendencijas. Joje vertinama, kiek aktyviai Lietuvos administraciniai teismai savo veikloje naudoja prejudicinio sprendimo procedūrą, taip pat analizuojama, kokia yra nutarčių kryptis prejudicinio sprendimo į ESTT kokybę/turinys, konkrečiau, kiek ir kaip jie yra linke dalyvauti teismų dialoge, t. y. ne tik pateikia ES teisės aiškinimo ar teisėtumo klausimus, bet ir patys teikia argumentus dėl tam tikros ES teisės normos ar principo aiškinimo krypties, kiek ir kaip administracinių teismų praktikoje taikomi specifiniai ES teisės principai. Žinoma, atsižvelgiant į straipsniui taikomus apimties ribojimus, toks vertinimas yra neišvengiamai apibendrintas ir selektyvus, tačiau kartu jis atskleidžia bendriausias teismų praktikos šioje srityje tendencijas.

1.1 Prejudicinio sprendimo procedūros prigimtis ir svarba

Teisinėje literatūroje Europos Sąjunga gana dažnai vadinama „teisine bendrija/Sąjunga“ (*pranc. „communauté/l'Union de droit“*). Toks jos apibūdinimas turi įvairių atspalvių, t. y. juo stengiamasi pabrėžti skirtingus ES prigimties ir funkcionavimo aspektus⁴. Šio straipsnio kontekste svarbus pamatinis tokio kvalifikavimo

4 Vienas pirmųjų tokią sąvoką pradėjo vartoti pirmasis Europos Komisijos pirmininkas W. Hallsteinas: žr., pvz., Von Danwitz T. The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. *Fordham International Law Journal*, 2014, T. 37, Nr. 5, p. 1312-1313. Tuo tarpu ESTT apie *communauté de droit* pirmą kartą prabilo *Les Verts* sprendime: žr. 1986 m. balandžio 23 d. ESTT sprendimo

aspektas, t. y. tai, kad pats ES integracijos procesas, skirtingai nuo įvairių anksčiau bandomų sukurti „integruotą“ Europą⁵, yra pagrįstas teise. Iš tikrųjų ES teisė, jos plėtra yra ir viena pamatinių integracijos prielaidų ir, kartu, priemonė jai pasiekti (angl. „*integration through law*“)⁶. Šiuo požiūriu ES integracijos procesas yra precedento neturinti sėkmės istorija, kadangi iki tol ilgus amžius Europoje vyravusį „stipresniojo viešpatavimo“ principą pakeitė teisės viešpatavimo principas, o ES, sujungdama dvidešimt septynias valstybes nares, turinčias nepaprastai įvairių kultūrinių, istorinių, socialinių ir ekonominių palikimą, pastaruosius septyniasdešimt metų sugebėjo, viena vertus, išlaikyti ir apsaugoti tas pamatines vertybes, kuriomis yra pagrįsta⁷, ir, kita vertus, pasiekti tuos tikslus, dėl kurių ji buvo įkurta⁸. Iš esmės tai buvo įmanoma tik todėl, kad buvo gerbiamos taisyklės, dėl kurių susitarta ES lygmeniu. Taigi ES teisė bendriausia prasme vykdo kelias svarbias funkcijas: ji apibrėžia tolesnės integracijos gaires ir jos intensyvumą⁹; leidžia minimizuoti konfliktų tikimybę, o jiems kilus, juos išspręsti; ir, žinoma, suteikdama materialiąją kompetenciją bei sukurdamą sprendimų priėmimo procedūras, apskritai sukuria teisinį pagrindą sujungti ir įgyvendinti viešosios valdžios galias ES lygmeniu. Turint galvoje ES valstybėse narėse susiformavusias skirtingas teisės tradicijas, natūraliai išsiskiriančius jų interesus įvairiose situacijose, taip pat tai, kad, kaip pažymėjo JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjas J. Maršalas *Marbury v. Madison* byloje, teisės turinio atskleidimas akivaizdžiai yra teisminės valdžios prerogatyva ir

Les Verts (294/83, ECLI:EU:C:1986:166), 23 punktą.

- 5 Galvoje turima tai, kad Europos istorija nemaža dalimi yra karų, įskaitant XX amžiuje vykusius 2 pasaulinius karus, istorija.
- 6 Šiuo požiūriu iškalingi ESTT praktikos pavyzdžiai, kuriuose *expressis verbis* pripažįstamas toks integracinis ES teisės pobūdis. Pavyzdžiui, 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonės *Susitarimo tarp Bendrijos ir Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių dėl Europos ekonominės erdvės sukūrimo projektas*, 1/91, EU:C:1991:490, 50 punkte ESTT pažymėjo, kad „Teisingumo Teismas turi užtikrinti atitiktį konkrečiai teisei sistemai ir *skatinti jos raidą*, siekdamas pasiekti EEB sutarties 2, 8a ir 102a straipsniuose išvardytus tikslus bei *sukurti tarp valstybių narių Europos Sąjungą*, kaip teigiama iškilmingoje 1983 m. birželio 19 d. Štutgarto deklaracijoje (2.5 skyrius), į kurią daroma nuoroda Suvestinio Europos akto pirmojoje konstatuojamojoje dalyje. *Tokiame kontekste laisvoji prekyba ir konkurencija tėra būdai pasiekti šiuos tikslus*“ [pažymėta autoriaus].
- 7 ESS 2 straipsnis numato, kad Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisės viešpatavimu ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė.
- 8 ESS 3 straipsnio 1 dalis nurodo, kad Sąjungos tikslas – skatinti taiką, savo vertybes ir savo tautų gerovę.
- 9 Kita vertus, galima rasti ir atviros kritikos dėl tokios integracinės ES teisės prigimties ir santykinio jos neapibrėžtumo: pvz., Kirchhof P. *The European Union of States*. (red. Von Bogdandy A., Bast J.) *Principles of European Constitutional Law*. Hart Publishing, 2011, p. 735-736.

pareiga¹⁰, neabejotina, kad ES teismų sistemos egzistavimas yra pamatinė prielaida ES teisės veiksmingumui užtikrinti.

Steigiant Bendrijas buvo nuspręsta sukurti decentralizuotą teismų sistemą, kuri, skirtingai nuo labiau centralizuotų federacinių¹¹ sistemų¹², yra paremta ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimu. Šis modelis, kurio esminė idėja ta, kad ESTT visos Sąjungos mastu užtikrina ES teisės vienovę, o nacionaliniai teismai – jos veiksmingumą nacionaliniu lygmeniu¹³, išliko iš esmės nepakitęs nuo jo sukūrimo pradžios¹⁴. Šiame kontekste SESV 267 straipsnyje įtvirtinta prejudicinio sprendimo procedūra yra visos ES teismų bendradarbiavimo stuburas¹⁵. Vis dėlto svarbu pažymėti ir tai, kad ši procedūra turi būti suvokiama kartu ES teisės tiesioginio veikimo principu, jis iš esmės yra viena iš šios procedūros *raisonns d'être*¹⁶.

- 10 JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).
- 11 Žinant, kad ES turi realias viešosios valdžios galias ir kad jos yra išskaidytos vertikaliai, t. y. padalintos tarp ES ir valstybių narių, neabejotina, kad ES yra federacinė sistema (bet ne federacinė valstybė). Kita vertus, kadangi atskirose ES valstybėse šis terminas turi istoriškai susiformavusį skirtingą krūvį, termino „federacinis“ apibūdinant Europos Sąjungą ES teisės aktuose nerasime, jis paprastai sutinkamas teisės ar politikos mokslų darbuose, o viešajame diskurse dažniau vartojamas labiau neutralus terminas „viršnacionalinis“. Jarukaitis I. *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai*. Vilnius, Justitia, 2011, p. 38-40.
- 12 Pvz., Wells teigimu, lyginant ES ir JAV teismų sistemas galima išvelti du esminius skirtumus. Pirma, ES didžioji dalis ES teisės elementą turinčių bylų yra išnagrinėjamos nacionalinių teismų, tuo tarpu JAV egzistuoja žemesnių federalinių teismų sistema, išsprendžianti daug federalinių reguliavimo elementą turinčių bylų. Antra, JAV Aukščiausiasis Teismas turi galias peržiūrėti valstijų teismų sprendimus, kuriais taikoma federalinė teisė, tuo tarpu ESTT tokių galių neturi. Žr. Wells M. *Judicial Federalism in the European Union*. Houston Law Review, 2017, Nr. 54, p. 700.
- 13 Galima numanyti, kad taip Bendrijų kūrėjai siekė teisminės valdžios galias išskaidyti į skirtingus viešosios valdžios lygmenis ir sukurti trapią viršnacionalinio ir nacionalinio lygmenų pusiausvyrą. Kai kurių autorių teigimu, toks modelis geriau atspindi konstitucionalizmo idealus, o jo pobūdis nulemia glaudaus ESTT ir nacionalinių teismų diskurso poreikį. Žr., pvz., Maduro M. P. *Europe and the Constitution: What if this is as Good as it Gets?* (red. Weiler J. H. H., Wind M.) *Europe Constitutionalism Beyond State*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 97.
- 14 Pvz., Nuomonėje 1/09, ESTT pažymėjo, kad „Teisingumo Teismas ir valstybių narių teismai užtikrina, kad būtų paisoma Sąjungos teisinės ir teisminės sistemų“. 2011 m. kovo 18 d. ESTT Nuomonės 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, 66 punktą. Kita vertus, kaip minėta, Lisabonos sutartimi į ES pirminę teisę buvo įtraukta ESS 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, o visa ESS 19 straipsnio 1 dalis yra eksplikitinė šios idėjos išraiška: „Europos Sąjungos Teisingumo Teismas apima Teisingumo Teismą, Bendrąjį Teismą ir specializuotus teismus. Jis užtikrina, kad aiškintant ir taikant Sutarties būtų laikomasi teisės. Valstybės narės numato teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse“ [pažymėta autoriaus].
- 15 Šį teiginį patvirtina, be kita ko, ESTT veiklos statistika. Pavyzdžiui, 2020 metais Teismas iš viso išnagrinėjo 792 bylas, tarp jų - 534 prašymus priimti prejudicinį sprendimą: Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Metinis pranešimas 2020. Teisminė veikla. Liuksemburgas, 2021, p. 203: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/qd-ap-21-001-lt-n.pdf> [žiūrėta 2021 m. lapkričio 23 d.].
- 16 Šį ryšį ESTT pabrėžė jau minėtame *Van Gend en Loos* sprendime, pažymėdamas, kad „Teisingumo

ESTT savo praktikoje nuolat pažymi, kad prejudicinio sprendimo procedūra užmezgamas dialogas tarp ESTT ir valstybių narių teismų teisėjų, kuriuo siekiama užtikrinti vienodą ES teisės aiškinimą ir kartu – jos nuoseklumą, visišką veiksmingumą, autonomiją ir galiausiai savitą Sutartimis sukurtos teisės pobūdį. Taigi prejudicinio sprendimo procedūra siekiama užtikrinti, kad ES teisė visais atvejais ir visose valstybėse narėse būtų taikoma vienodai, ir taip būtų užkirstas kelias ES teisės aiškinimo skirtumams, galiausiai, užtikrinti šį taikymą suteikiant nacionaliniams teismams galimybę pašalinti sunkumus, kurių galėtų kilti dėl reikalavimo visiškai įgyvendinti ES teisę valstybių narių teismų sistemose. Tokio bendradarbiavimo metu ESTT pateikia nacionaliniams teismams jos išaiškinimą, būtiną priimti sprendimams šių teismų nagrinėjamosiose bylose. Taigi nacionaliniams teismams ir ESTT suteiktos funkcijos yra be galo svarbios saugant pačią ES pirmine teise įtvirtintos teisės esmę¹⁷. Žinoma toks bendradarbiavimas nėra savitiksliis, juo, be kita ko, siekiama užtikrinti veiksmingą subjektinių teisių, kurias fiziniams ir juridiniams asmenims suteikia ES teisė, gynybą ir ES teisę pažeidžiančių valstybių narių, ir ES institucijų atžvilgiu¹⁸.

Tokioje sistemoje nacionalinių teismų vaidmuo yra esminis. Viena vertus, būtent jie turi iniciatyvos teisę sprendžiant dėl kreipimosi į ESTT. Kita vertus, kaip vaizdingai pažymėjo J. H. H. Weileris, įdėdamas ES teisę į nacionalinių teismų lūpas, ESTT tuo pačiu jai suteikė ir nacionalinės teisės „dantis“¹⁹. Be to žvelgiant empiriškai į susiformavusią ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo praktiką akivaizdu, kad pastarieji daro reikšmingą poveikį ESTT praktikai, taigi ES

Teismo vaidmuo, kurio tikslas pagal 177 straipsnį – užtikrinti, kad nacionaliniai teismai vienodai aiškintų Sutartį, patvirtina, jog valstybės pripažino, kad jų nacionaliniai subjektai gali remtis Bendrijos teise nacionaliniuose teismuose“ [aut. pastaba: citatoje daroma nuoroda į EEB sutarties 177 straipsnį, kurio turinys šiuo metu įtvirtintas SESV 267 straipsnyje]. Plačiau apie ES teisės tiesioginio veikimo principo sisteminių, horizontalų poveikį visai ES teisės sistemai, žr., pvz., Weiler J. H. H. Revisiting Van Gend en Loos: Subjectifying and Objectifying the Individual. *50ème Anniversaire de l'Arrêt Van Gend en Loos. 1963-2013*. Cour de Justice de l'Union Européenne. 2013, p. 11-21. Žinoma, šiame kontekste negalima pamiršti ir ES teisės viršenybės principo. Pažymėtina ir tai, kad 2019 metais vadinamajame *Poplawski II* sprendime ESTT konsolidavo savo praktiką dėl ES teisės tiesioginio veikimo principo ir jo santykio su ES teisės viršenybės principu: 2019 m. birželio 24 d. ESTT sprendimas *Daniel Adam Poplawski* (C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530).

- 17 2021 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi* (C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, 27-32 punktai ir juose nurodyta Teismo praktika).
- 18 Lenaerts K. On Judicial Independence and the Quest for National, Supranational and Transnational Justice. (red. Selvik G., Clifton M. J., Haas T., Lourenço L., Schwiesow K.) *The Art of Judicial Reasoning. Festschrift in Honour of Carl Baudenbacher*. Springer, 2019, p. 157-158.
- 19 Weiler J. H. H. Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. (red. Bulmer S., Scott A.) *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Blackwell, 1994, p. 135-136.

teisės turiniui²⁰. Kaip minėta įvairūs praktikos pavyzdžiai rodo, kad nacionaliniai teismai ne tik formaliai klausia, bet dažnai siekia kreipti ES teisės aiškinimą tam tikra kryptimi²¹. Tai yra logiška, kadangi būtent nacionaliniai teismai praktiškai susiduria su ES teisės taikymu konkrečiose faktinėse situacijose. Svarbu pabrėžti, kad ESTT pripažįsta tokio diskurso su nacionaliniais teismais svarbą ir iš esmės jį palaiko²².

Žvelgiant į poreikį užtikrinti prejudicinio sprendimo procedūros veiksmingumą, ESTT laikysena rodo, kad yra bent trys faktoriai, kurie traktuojami kaip esminiai. Tai nacionalinių teismų nepriklausomumas, nepagrįstų kliūčių naudoti prejudicinio sprendimo procedūrą nebuvimas ir tinkamas paskutinės instancijos teismų pareigos kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo įgyvendinimas.

Aiškindamas SESV 267 straipsnyje vartojamą „teismo“ (*pranc. juridiction*) sąvoką ESTT jau savo ankstyvojoje praktikoje kaip neatsiejamą šios sąvokos bruožą įvardijo ir reikalavimą, kad prejudicinį sprendimą prašanti priimti nacionalinė institucija būtų „nepriklausoma“. Žvelgiant istoriškai, Teismo praktikoje nepriklausomumo kriterijus paprastai būdavo svarbus vertinant, ar nacionalinės institucijos, nacionalinės teisės požiūriu *nesančios* teismais, turi pakankamas nepriklausomumo garantijas ir gali būti laikomos „teismais“ SESV 267 straipsnio požiūriu, o prašymą pateikus nacionaliniam teismui būdavo preziumuojama, kad jis yra nepriklausomas. Siekdamas užtikrinti kuo didesnę ES teisės veiksmingumą, ESTT „teismo“ sąvoką aiškino ekstensyviai, kaip apimančią ne tik nacionalinius teismus²³, bet ir kitas nepriklausomumo kriterijų atitinkančias ginčus nagrinėjan-

20 Plačiau žr., pvz., Jarukaitis I. *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai*. Vilnius, Justitia, 2011, p. 427-437.

21 Žr., pvz., 1993 m. lapkričio 24 d. ESTT sprendimą *Bernard Keck ir 267/91 ir Daniel Mithouard* (sujungtos bylos C-267/91 ir C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905); 2017 m. gruodžio 5 d. ESTT sprendimą *M.A.S., M.B. dalyvaujant Presidenza del Consiglio die Ministri* (C-42/15, ECLI:EU:C:2017:936).

22 Žr. ESTT priimtų Rekomendacijų nacionaliniams teismams dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą pateikimo (2019/C 380/01), 18 punktą, kuriame nurodyta, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas taip pat gali glaustai nurodyti, *kaip, jo manymu, reikėtų atsakyti į prejudicinius klausimus*.

23 Platų „teismo“ sąvokos aiškinimą galima rasti ir tais atvejais, kai į ESTT kreipiasi nacionalinis teismas. Pavyzdžiui, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* byloje dalis į bylą įstojusį bylininkų teigė, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą nėra priimtinas, nes į ESTT kreipėsi trijų teisėjų kolegijos pirmininkė nedalyvaujant kitiems dviems šios kolegijos nariams, taigi, SESV 267 straipsnio požiūriu tokį kreipimąsi pateikė ne teismas. ESTT tokį argumentą atmetė nurodęs, kad, pirma, prašymus priimti prejudicinį sprendimą priėmė Varšuvos apygardos teismo 10asis baudžiamųjų bylų apeliacinis skyrius, kuriuos pasirašė septynias pagrindines bylas nagrinėjančių teisėjų kolegijų pirmininkė, antra, nekilo ginčo, kad Varšuvos apygardos teismas atitinka ESTT praktikoje suformuotus besikreipiančiam teismui keliamus reikalavimus: 2021 m. lapkričio 16 d. ESTT sprendimas *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* (sujungtos bylos C748/19–C754/19, ECLI:EU:C:2021:931).

čias nacionalines institucijas²⁴. Vis dėlto pastarųjų metų kai kuriose ES valstybėse narėse vykdomos teismų reformos nulėmė poreikį atsakyti į keliamus klausimus, susijusius būtent su nacionalinių teismų nepriklausomumu. Kaip minėta egzistuoja neatsiejama sąsaja tarp to, kad nacionaliniai teismai funkcinio požiūriu veikia kaip ES teismai, bei poreikio užtikrinti jų nepriklausomumą, nes tik nepriklausomas teismas gali užtikrinti teisės viešpatavimą ir tuo pačiu - ES teisės veiksmingumą, be to, tik tokiu atveju galima kalbėti apie pamatinį ES teisėje veikiančią abipusio pasitikėjimo principą²⁵. Faktas, kad *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*²⁶ ir *Achmea*²⁷ sprendimus ESTT priėmė savitės skirtumu puikiai parodo ryšį tarp pasitikėjimo nacionaliniais teismais užtikrinant ES teisės veiksmingumą ir poreikį užtikrinti jų nepriklausomumą²⁸. Be to *Banco Santander* sprendimas²⁹ parodė, kad ESTT į teismų nepriklausomumo principą žvelgia horizontaliai, t. y. į ESS 19 straipsnio bei Chartijos 47 straipsnio pagrindu plėtojamą savo praktiką atsižvelgia ir aiškindamas SESV 267 straipsnį³⁰. Vis dėlto *Getin Noble* byla kelia klausimą, ar toks ESS 19 straipsnio, Chartijos 47 straipsnio pagrindu formuojamos praktikos transplantavimas prejudicinio sprendimo procedūrai yra absoliutus, pavyzdžiui, ar /kiek nepriklausomumo kriterijaus dalimi esantis reikalavimas, kad teismas būtų „įsteigtas pagal įstatymą“ (*pranc. „établie par la loi“, angl. „established by law“*) taikytinas ir konkrečiam teisėjui, pateikusiam prašymą priimti prejudicinį sprendimą³¹?

- 24 Plačiau žr., pvz., Jarukaitis I., Morkūnaitė M. Teismų nepriklausomumo principas Europos Sąjungos teisės raidos kontekste. *Teisė/Mokslo darbai*, 2021, T. 118, p. 49-55.
- 25 Lenaerts K. Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue. *Yearbook of European Law*, 2019, T. 38, p. 4-5. Prechal S. Article 19 and National Courts: a New Role for the Principle of Effective Judicial Protection? (red. Bonelli M., Eliantonio M., Gentile G.) *The Principle of Effective Judicial Protection through the prism of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights: A top-down and a bottom-up analysis*. Oxford, Hart Publishing, 2021, p. 1-16.
- 26 2018 m. vasario 27 d. ESTT sprendimas *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117).
- 27 2018 m. kovo 6 d. ESTT sprendimas *Achmea* (C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158).
- 28 Lenaerts K. Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue. *Yearbook of European Law*, 2019, T. 38, p. 11-12.
- 29 2020 m. sausio 21 d. ESTT sprendimas *Banco Santander* (C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17).
- 30 Jarukaitis I., Morkūnaitė M. Teismų nepriklausomumo principas Europos Sąjungos teisės raidos kontekste. *Teisė/Mokslo darbai*, 2021, T. 118, p. 65-66.
- 31 *Getin Noble* byloje (C-132/20) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikė Lenkijos Aukščiausiojo Teismo teisėjas, o į bylą įstojęs Lenkijos ombudsmanas iškėlė abejones dėl tokio prašymo priimtinum. Jo teigimu, minėtas teisėjas buvo paskirtas akivaizdžiai pažeidžiant pamatines nacionalinės teisės normas, todėl jis negalėjo būti laikomas „teismu“ SESV 267 straipsnio požiūriu. Generalinis advokatas Bobekas savo išvadoje (2021 m. liepos 8 d. GA Bobeko išvada *Getin Noble* (C-132/20, ECLI:EU:C:2021:557) nurodė, kad Chartijos 47 straipsnio kontekste formuojama jurisprudencija dėl teismo nepriklausomumo principo turinio neturėtų būti mechaniškai taikoma

ESTT praktika taip pat atskleidžia, kad nacionalinė teisė gali sukurti įvairių nepagrįstų ribojimų nacionaliniams teismams pasinaudoti prejudicinio sprendimo procedūra. Šiuo klausimu ESTT laikosi nuoseklios pozicijos, kad SESV 267 straipsniu nacionaliniams teismams suteikiama plačiausia galimybė kreiptis į ESTT, kai jie mano, jog nagrinėjamoje byloje kyla klausimų dėl ES teisės nuostatų, kurios yra svarbios sprendžiant jų bylą, aiškinimo ar jų galiojimo įvertinimo, ir jie gali laisvai pasinaudoti šia galimybe bet kuriuo tinkamu proceso momentu³². Todėl nacionalinės teisės norma negali būti kliūtis nacionaliniam teismui pasinaudoti tokia galimybe, kadangi ji neatsiejama nuo SESV 267 straipsnyje nustatytos nacionalinių teismų ir ESTT bendradarbiavimo sistemos ir teisėjo, kuriam pavesta taikyti ES teisę, funkcijų³³. Pavyzdžiui, *Ognyanov* byloje ESTT susidūrė su situacija, kuomet nacionalinės teisės norma buvo aiškinama kaip įpareigojanti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusius teisėjus nusišalinti nuo nagrinėjamos bylos vien dėl to, kad pateikdami šį prašymą jie išdėstė bylos faktines aplinkybes ir nurodė taikomą teisę, nes toks informacijos išdėstymas buvo laikomas teisėjo išankstinės nuomonės pateikimu, kuris lemia ne tik jų nušalinimą ir jų galutinio sprendimo panaikinimą, bet ir drausminės bylos jiems iškėlimą už drausmės pažeidimą³⁴. Tuo tarpu *Miasto Łowicz*³⁵, *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką*³⁶ ir *IS*³⁷ bylose ESTT vertino situacijas, kuomet nacionaliniams teisėjams drausmės bylos buvo iškeltos vien dėl to, kad jie į ESTT kreipėsi prejudicinio sprendimo. Ne nuostabu, kad Teismas, pažymėjo, jog vien tikimybė, kad tam tikru atveju gali būti

SESV 267 straipsnio procedūrai, o turi būti atsižvelgta į šios procedūros pobūdį ir tikslą. Todėl jo manymu vien dėl šioje byloje prašymą pateikusių teisėjų paskyrimo procedūros galimų trūkumų ir (arba) jo asmeninių bei profesinių ryšių su teisingumo ministru (generaliniu prokuroru) šis prašymas neturėtų būti nepriimtinas. Straipsnio rašymo metu ESTT šioje byloje sprendimo dar nebuvo priėmęs.

- 32 Pvz., 2018 m. spalio 24 d. ESTT sprendimo *XC ir kt.* (C234/17, EU:C:2018:853) 42 punktas.
- 33 2019 m. lapkričio 19 d. ESTT sprendimo *A. K. ir kt. (Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegijos nepriklausomumas)* (sujungtos bylos C585/18, C625/18 ir C624/18, EU:C:2019:982) 103 punktas.
- 34 2016 m. liepos 15 d. ESTT sprendimas *Ognyanov* (C-614/16, ECLI:EU:C:2016:514). ESTT sprendime nurodė, kad pateikdamas tokią informaciją nacionalinis teismas paprasčiausiai vykdo SESV 267 straipsnio ir Procedūros reglamento 94 straipsnio reikalavimus, todėl aplinkybė, kad jis savo prašyme išdėsto pagrindinės bylos faktines aplinkybes ir nurodo taikomą teisę, atitinka kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo mechanizmui būdingo bendradarbiavimo reikalavimą ir savaime negali pažeisti nei Chartijos 47 straipsnyje įtvirtintos teisės kreiptis į nešališką teisimą, nei jos 48 straipsniu garantuojamos nekaltumo prezumpcijos. Atitinkamai, ESTT nusprendė, kad tokia nacionalinė praktika prieštarauja ES teisei.
- 35 2020 m. kovo 26 d. ESTT sprendimo *Miasto Łowicz* (sujungtos bylos C558/18 ir C563/18, ECLI:EU:C:2020:234) 57-59 punktai.
- 36 2021 m. liepos 15 d. ESTT sprendimo *Europos Komisija prieš Lenkijos Respubliką* (C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596) 222-235 punktai.
- 37 2021 m. lapkričio 23 d. ESTT sprendimo *IS* (C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949) 89-93 punktai.

pradėta drausminė procedūra dėl to, kad buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą arba nuspręsta jo neatsiimti po to, kai jis buvo pateiktas, gali atitinkamiems nacionaliniams teisėjams sutrukdyti veiksmingai naudotis tokia galimybe. ESTT taip pat pabrėžė, kad tai, jog šiems teisėjams negali būti taikomos drausminės procedūros ar nuobaudos už naudojimąsi tokia galimybe kreiptis į ESTT, kuri priklauso jų išimtinai kompetencijai, yra su jų nepriklausomumu neatsiejamai susijusi garantija³⁸. Be to IS sprendime ESTT plėtoja savo praktiką ir pabrėžė, kad pagal SESV 267 straipsnyje įtvirtintą nacionalinių teismų ir ESTT bendradarbiavimo sistemą nacionaliniam aukščiausiosios instancijos teismui draudžiama, gavus įstatymo interesais paduotą skundą, pripažinti neteisėta žemesnės instancijos teismo nutartį pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, nors tai ir neturi poveikio šios nutarties teisiniams padariniais, tuo pagrindu, kad pateikti klausimai nėra reikšmingi ir nėra būtini ginčui pagrindinėje byloje išspręsti. Ši išvada logiška, turint galvoje tai, kad toks vertinimas *de facto* yra tolygus prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumui kontrolei, o ES teisės požiūriu tokias galias turi tik ESTT. Be to toks neteisėtumo konstatavimas galėtų susilpninti atsakymų, kuriuos pateiks ESTT, reikšmę ir apriboti nacionalinių teismų naudojimąsi jų kompetencija kreiptis į ESTT su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, dėl to būtų suvaržyta iš ES teisės kylančių asmens teisių veiksminga teisminė gynyba³⁹.

Galiausiai, temos kontekste reikšmingas SESV 267 straipsnio trečioje dalyje įtvirtintos paskutinės instancijos nacionalinių teismų pareigos kreiptis prejudicinio sprendimo apimties klausimas. Ši pareiga itin svarbi, nes paprastai eina kalba apie valstybių narių konstitucinius ar aukščiausiuosius teismus, kurie nagrinėdami bylą taria paskutinį žodį, be to, formuoja teisės aiškinimo ir taikymo praktiką nacionaliniu lygmeniu. Nors SESV 267 straipsnio trečiosios dalies tekstas yra imperatyvus, patirtis parodė, kad besąlyginė, visaapimanti pareiga kreiptis į ESTT neprasminga. Ilgą laiką vadinamąsias *acte claire* ir *acte éclairé* sąlygas, kurioms esant nacionaliniai paskutinės instancijos teismai galėjo nesikreipti prejudicinio sprendimo, buvo galima rasti *CILFIT* sprendime⁴⁰. Šis sprendimas doktrinoje

38 Vis dėlto ESTT šiose dviejose bylose priėmė skirtingus procesinius sprendimus. *Miasto Łowicz* byloje ESTT prašymą priimti prejudicinį sprendimą atmetė kaip nepriimtina nurodęs, kad drausmės procedūros buvo užbaigtos nusprendus, jog nebuvo nustatyta jokių drausmės pažeidimų, susijusių su pareigų prestižo menkinimu dėl taip suformuluotų prašymų priimti prejudicinį sprendimą. Tuo tarpu IS byloje, nežiūrint to, kad prašymas teisėjui iškelti drausmės bylą buvo atsiimtas dar nepradėjus jo nagrinėti iš esmės, ESTT prašymo dalį dėl drausmės procedūrų pripažino priimtina ir į klausimą atsakė iš esmės, nes, jo vertinimu, egzistavo neatsiejamas ryšys tarp Vengrijos Aukščiausiojo Teismo nutarties, kuria prašymas priimti prejudicinį sprendimą buvo įvertintas kaip neteisėtas, ir vėlesnio prašymo iškelti teisėjui drausmės bylą.

39 IS sprendimo 68-82 punktai.

40 1982 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Srl Cilfit* (C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335).

buvo kritikuojamas, be to, laikui bėgant pati ES taip pat pasikeitė (pavyzdžiui, reikšmingai padidėjo ES oficialių kalbų skaičius), todėl praėjus lygiai trisdešimt devyniems metams, *Conorzio Italian Management* sprendime⁴¹ ESTT nusprendė patikslinti savo praktiką.

Vertinant šį sprendimą svarbu pabrėžti šiuos aspektus. Pirma, kaip ir *CIL-FIT* sprendime, iš *Conorzio Italian Management* sprendimo argumentų visumos matyti, kad prejudicinio sprendimo procedūra yra traktuojama kaip būtent teismų bendradarbiavimo pagrindas, ji nesukuria subjektinės teisės reikalauti kreiptis į ESTT. Antra Teismas pabrėžė, kad prejudicinio sprendimo procedūra skirta atskleisti ES teisės turinį, t. y. ją *aiškinti ir spręsti dėl jos galiojimo*, o ne spręsti ES teisės *taikymo* konkrečioje byloje klausimus, nes pastarieji yra nacionalinių teismų kompetencijoje⁴². Be to Teismas patikslino kriterijus, kuriais remdamasis nacionalinis teismas turėtų įvertinti, ar byloje taikytinos ES teisės aiškinimas yra toks akivaizdus, kad nelieka jokių *pagrįstų abejonių* dėl jos turinio. ESTT šiuo aspektu pažymėjo, kad sprendžiant kreipimosi prasmingumo klausimą turi būti įsitikinama, kad nacionalinio teismo numanomas atsakymas dėl ES teisės aiškinimo yra toks pat akivaizdus kitų valstybių narių galutinės instancijos teismams⁴³. Be to nacionalinis teismas turėtų atsižvelgti į tai, kad ES teisė turi specifinį pobūdį, įskaitant jos įvairias kalbines versijas, savitą terminiją ir autonomines ES teisės sąvokas, o jos nuostatos turi būti aiškinamos sistemaiškai, atsižvelgiant į visuminį kontekstą⁴⁴. Kita vertus ESTT vertinimu vien tai, kad ES teisės nuostatą teoriškai įmanoma aiškinti ne vienu būdu savaime nelemia pareigos kreiptis buvimą. Jeigu, įvertinęs atitinkamos nuostatos kontekstą, tikslą ir norminę sistemą, kurioje ji įtvirtinta, nacionalinis teismas prieina prie išvados, kad alternatyvūs aiškinimo rezultatai neatrodo pakankamai įtikinami, jis gali nuspręsti, kad tokiu atveju pagrįstos abejonės, ir atitinkamai, pareigos kreiptis nėra⁴⁵. Galiausiai, *Conorzio Italian Management* sprendime ESTT pirmą kartą prakalbo apie iš SESV 267 straipsnio kylančią pareigą motyvuoti savo sprendimą nesikreipti prejudicinio sprendimo⁴⁶. Iš tikrųjų tokia pareiga yra svarbi siekiant suvokti motyvus, dėl kurių nacionalinis teismas,

41 2021 m. spalio 6 d. ESTT sprendimas *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi* (C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799).

42 *Conorzio Italian Management* sprendimo 28 punktas.

43 Ir priešingai, jei nacionaliniam teismui buvo nurodyta (pvz., bylininkų) nevienoda tos pačios valstybės narės teismų arba įvairių valstybių narių teismų jurisprudencija dėl pagrindinėje byloje taikytinos ES teisės nuostatos aiškinimo, jis turėtų būti ypač atidus vertindamas, ar nėra pagrįstų abejonių dėl tokios ES teisės nuostatos teisingo aiškinimo: *Conorzio Italian Management* sprendimo 48punktas.

44 *Conorzio Italian Management* sprendimo 39-47 punktai.

45 *Conorzio Italian Management* sprendimo 48punktas.

46 *Conorzio Italian Management* sprendimo 51 punktas.

nors ir žinodamas, kad jo nagrinėjamos bylos faktinės aplinkybės patenka į ES teisės reguliavimo sferą, nusprendė nesikreipti. Iš esmės toks motyvavimas turėtų aiškiai atskleisti, dėl kokių priežasčių nacionalinis teismas mano, kad jam nekyla pagrįstų abejonų dėl jo pasirinkto ES teisės aiškinimo varianto.

Apibendrintai galima teigti, kad ESTT praktikoje nuosekliai pabrėžiamas esminis prejudicinio sprendimo procedūros vaidmuo plėtojant ES teisę ir užtikrinant jos veiksmingumą nacionaliniu lygmeniu, taip pat akcentuojama bendradarbiavimo su nacionaliniais teismais svarba. Šiuo požiūriu idėja, kad nacionaliniai teismai funkcinio požiūriu yra ES teismai, yra pamatinė ir logiškai nulemia poreikį ES teisėje apibrėžti vieną iš pamatinių jų veikimo parametrų, t. y. teismų nepriklausomumo principą, taip pat visapusiškai užtikrinti netrukdomą ESTT ir nacionalinių teismų dialogą prejudicinio sprendimo procedūros pagrindu.

I.2 Lietuvos administracinių teismų ir ESTT bendradarbiavimas plėtojant ES teisę

Kalbant konkrečiai apie Lietuvos administracinių teismų ir ESTT bendradarbiavimą šios procedūros pagrindu, visų pirma pažymėtina, kad, kaip ir kiti Lietuvos teismai, administraciniai teismai savo praktikoje su ES teise susidūrė dar iki Lietuvos Respublikos įstojimo į ES momento⁴⁷. Tai logiška, nes didžioji dalis ES teisės nuostatų į nacionalinės teisės sistemą buvo perkeltos dar prieš Lietuvos Respublikai įstojant į ES. Žinoma, iki valstybės įstojimo į ES tokia Lietuvos teismų pažintis buvo gana fragmentiška, netiesioginė, be to, jie negalėjo naudotis prejudicinio sprendimo procedūra⁴⁸. Lietuvos Respublikai įstojus į ES situacija pasikeitė iš esmės, kadangi ES teisė (įskaitant ir Europos Sąjungos steigimo sutartis) *de jure* tapo nacionalinės teisės dalimi, taigi atsirado teisinis pagrindas taikyti prejudicinio sprendimo procedūrą.

47 Jarukaitis I. Lietuva ir Europos Sąjungos teisė 2004-2018 m. (red. V. Sinkevičius ir kt.) *Lietuvos teisė 1918-2018. Šimtmečio patirtis ir perspektyvos*. Vilnius, 2018, p. 835. Jarukaitis I. Europos žmogaus teisių konvencija ir Europos Sąjungos teisė : požiūrių konvergencija Baltijos valstybių teismų praktikoje. Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2012, p. 176-194.

48 T. y. bylos faktinėms aplinkybėms, formaliai žvelgiant, buvo taikoma *Lietuvos Respublikos teisė*, į kurią buvo perkeltos tam tikros ES teisės nuostatos. Tačiau tokiu atveju, atsižvelgdami į įstatymų leidėjo ketinimą suderinti nacionalinę teisę su ES teise, Lietuvos teismai jau privalėjo aiškinti nacionalinę teisę suderinamą su ES teise būdu, taigi, aiškinti ir perkeltos ES teisės turinį, o su juo, ir ES teisę plėtojančią ESTT praktiką. Plačiau apie Lietuvos teismų pažintį su ES teise iki Lietuvos Respublikai įstojant į ES žr., pvz., Jarukaitis I. Lithuania's Membership in the European Union and Application of EU law at National Level. (red. A. Lazowski) *The Application of EU Law in the New Member States. Brave New World*. T.M.C. Asser Press & Oxford University Press, 2010, p. 234-242.

Septyniolika Lietuvos Respublikos narystės ES metų jau rodo tam tikras susiformavusias tendencijas ir patirtį šioje srityje. Visų pirma, žvelgiant *kiekybiniu požiūriu*, iš ESTT pateiktos statistikos matyti, kad iki 2020 m. pabaigos Lietuvos teismai iš viso prejudicinio sprendimo buvo kreipęsi 75 kartus, iš jų 36 prašymus pateikė administraciniai teismai⁴⁹. Be to pagal LVAT pateiktą informaciją, 2021 m. (iki lapkričio 23 d.) šis Teismas į ESTT prejudicinio sprendimo kreipėsi 9 kartus⁵⁰. Taigi šiuo požiūriu administraciniai teismai yra pakankamai aktyvūs, o LVAT tarp Lietuvos teismų apskritai yra daugiausiai prašymų priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas⁵¹. Tokia tendencija nestebina, nes ES teisė reguliuoja daug sričių, patenkančių į Lietuvos administracinių teismų kompetenciją. Šiuo požiūriu išskirtinos mokesčių ir muitų⁵², konkurencijos ir valstybės pagalbos⁵³, ES paramos⁵⁴,

49 Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Metinis pranešimas 2020. Teisminė veikla. Liuksemburgas, 2021, p. 222: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/qd-ap-21-001-lt-n.pdf> [žiūrėta 2021 m. lapkričio 23 d.].

50 Detaliau žr.: <https://www.lvat.lt/teismu-praktika/kreipimaisi-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma/2021-metai/888> [žiūrėta 2021 m. lapkričio 23 d.].

51 Iki 2020 m. pabaigos LVAT į ESTT buvo kreipęsis 29 kartus, o Lietuvos Aukščiausiasis Teismas – 25 kartus.

52 Pvz., LVAT 2004 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A7-745-04; 2004 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1-355/2004; 2012 m. gruodžio 18 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A 602 -2292/2012; 2013 m. balandžio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A 442 -505/2013; 2014 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 438 -15/2014; 2014 m. spalio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A 556 -505/2014; 2015 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-244-602/2015; 2015 m. vasario 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-288-442/2015; 2016 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2117-662/2016, 2017 m. spalio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-151-556/2017, 2018 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-375-556/2018.

53 Pvz., LVAT 2006 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A1-686/2006; 2006 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A2-2207/2006; 2010 m. kovo 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A822-337/2010; 2011 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-294/2011; 2012 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-290/2012; 2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1245/2012; 2012 m. rugpjūčio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1516/2012; 2012 m. birželio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2136/2012; 2012 m. lapkričio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 520 -2995/2012; 2013 m. sausio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A502 -801/2013; 2014 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-253/2014; 2016 m. gegužės 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-97-858/2016.

54 Pvz., LVAT 2007 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A11-1125/2007; 2013 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A146-924/2013; 2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A 822 -1029/2013; 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A438 -1102/2014; 2015 m. liepos 10 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-1425-858/2015, 2020 m. spalio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-286-442/2020, 2021 m. birželio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. el-16-525/2021.

tinklinės pramonės šakų⁵⁵, užsieniečių teisinės padėties⁵⁶, valstybės deliktinės atsakomybės už ES teisės pažeidimais privatiems subjektams padarytą žalą⁵⁷, sritys, būtent jose administraciniai teismai dažniausiai susiduria su poreikiu aiškinti ir taikyti ES teisę⁵⁸. Lyginant Lietuvos Respublikos ir kitų ES valstybių teismų praktikos tendencijas, darytina išvada, kad kreipimūsi skaičius statistiškai yra panašus į kitų valstybių, į ES įstojusių 2004–2007 metais, kreipimūsi skaičių, tačiau mažesnis nei aktyviausių ES valstybių (Belgijos, Italijos, Nyderlandų ir Vokietijos) teismų. Žvelgiant į ES senbuvų ir Lietuvos teismų praktiką galima įvardinti ir vieną būtent Lietuvos teismams būdingą tendenciją: statistika rodo, kad dažniausiai prejudicinio sprendimo į ESTT kreipiasi LVAT ir LAT, o ne žemesnės instancijos teismai, tuo tarpu „senosiose“ valstybėse narėse dažniausiai kreipiasi pastarieji. Šių valstybių narių praktika paaiškinama logiškai, nes konkrečioje byloje būtent žemesnės instancijos teismas pirmasis susiduria su poreikiu aiškinti bylos faktinėms aplinkybėms reikšmingas ES teisės nuostatas. Be to tinkamai atskleidus ir pritaikius ES teisinį reguliavimą bylos aplinkybėms, sumažėja apeliacijos ar kasacijos tikimybė, taigi ginčas išnagrinėjamas greičiau ir pigiau. Žinoma, Lietuvoje susiformavusi tendencija iš dalies suprantama, ypač turint galvoje žemesnės instancijos teismų teisėjų darbo krūvį, laiko sąnaudas, būtinas parengti kokybišką prašymą ESTT, taip pat tai, kad paskutinės instancijos teismai turi daugiau patirties ir žmogiškųjų išteklių. Vis dėlto manytina, kad žemesnės instancijos teismai galėtų būti aktyvesni ir, net jei bylininkai to neprašo, esant poreikiui, *ex officio* spręsti kreipimosi į ESTT klausimą.

Vertinant šią teismų praktiką *kokybiniu/turinio požiūriu* pažymėtini keli aspektai. Visų pirma džiugina tai, kad iki šiol nei vienas Lietuvos (administracinių) teismų prašymas priimti prejudicinį sprendimą nebuvo atmestas kaip nepriimti-

55 Pvz., LVAT 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1309/2010; 2010 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1371/2010; 2012 m. birželio 7 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1647/2012; 2014 m. balandžio 22 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I146 - 5/2014, 2020 m. gegužės 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1507-662/2020.

56 Pvz., LVAT 2012 m. vasario 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822 -1727/2012; 2013 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A 822 -69/2013; 2013 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N 575 -77/2013; 2013 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A858 -762/2013, 2015 m. liepos 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2468-624/2015; 2015 m. spalio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3061-858/2015; 2016 m. gegužės 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3183-624/2016.

57 Pvz., LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS444-199/2008, 2017 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-990-502/2017, 2020 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3669-756/2020.

58 Taip pat žr.: Jarukaitis I. Lietuva ir Europos Sąjungos teisė 2004–2018 m. (red. V. Sinkevičius ir kt.) *Lietuvos teisė 1918–2018. Šimtmečio patirtis ir perspektyvos*. Vilnius, 2018, p. 836–837.

nas, nors bendrai ESTT praktikoje tokių atvejų pasitaiko ne taip ir retai⁵⁹. Be to tik į vieną Lietuvos administracinių teismų prašymą priimti prejudicinį sprendimą⁶⁰ ESTT yra atsakęs motyvuota nutartimi (*pranc. ordonnance*), priimta Teisingumo Teismo procedūros reglamento 99 straipsnio pagrindu⁶¹. Tai rodo, kad prieš kreipdamiesi prejudicinio sprendimo Lietuvos administraciniai teismai įvertina ESTT sprendimus ir neteikia tokių klausimų, atsakymus į kuriuos jau galima rasti ESTT praktikoje.

Toliau svarbu įvertinti, koks yra Lietuvos administracinių teismų nutarčių, kuriomis pateikiami prejudiciniai klausimai, turinys, tiksliau, kiek tokiose nutartyse Lietuvos teismai pateikia motyvus, *susijusius ES teisės aiškinimu*. Atitinkamai, galima įvertinti ir tai, kiek ESTT atsižvelgia į tokią nacionalinių teismų argumentaciją, kiek ji atsispindi jo priimamuose sprendimuose. Žinoma dėl straipsniui taikomo apimties ribojimo neįmanoma aptarti ir išsamiai įvertinti visų šių Lietuvos administracinių teismų priimtų nutarčių, taigi, toliau aptariamos nutartys pasirinktos selektyviai ir subjektyviai, kaip atspindinčios bendrą tendenciją. Be to toks vertinimas yra pakankamai paviršutiniškas tuo požiūriu, kad nėra siekiama išsamiai įvertinti teikiamus argumentus dėl atitinkamos srities teisinio reguliavimo

- 59 Kaip taisyklė, nacionalinio teismo prašymas priimti prejudicinį sprendimą atmetamas kaip nepriimtinas arba dėl to, kad keliamu klausimu ESTT neturi kompetencijos, t. y. jis *ratione materiae* ar *ratione temporis* nepatenka į ES teisės reguliavimo sferą (žr., pvz., 2014 m. kovo 6 d. ESST sprendimą *Siragusa* (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126); 2019 m. spalio 24 d. ESTT sprendimą *IN ir JM prieš Belgische Staat* (sujungtos bylos C-469/18 ir C-470/18, EU:C:2019:895), arba dėl to, kad iš nacionalinio teismo pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą turinio neįmanoma suvokti ryšio tarp bylos faktinių aplinkybių ir pateikto ES teisės klausimo. Dėl pastarojo aspekto pažymėtina, kad dėl ESTT ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo fundamentalios svarbos, nacionalinio teismo pateiktiems prejudiciniams klausimams dėl Sąjungos teisės išaiškinimo taikoma svarbos prezumpcija, o ESTT nacionalinio teismo pateiktą prašymą atmeta kaip nepriimtina tik jeigu byloje akivaizdu, kad prašomas ES teisės išaiškinimas visiškai nesujęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, jeigu problema hipotetinė arba jeigu ESTT neturi informacijos apie faktines ir teises aplinkybes, būtinas tam, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus (žr., pvz., 2018 m. liepos 25 d. ESTT sprendimą *AY* (C268/17, EU:C:2018:602).
- 60 2009 m. vasario 5 d. ESTT nutartis *Mechel Nemunas* (C-119/08, ECLI:EU:C:2009:53). Vis dėlto įdomu tai, kad šią nutartį priėmė penkių teisėjų kolegija.
- 61 Jame numatyta, kad „[j]eigu klausimas, dėl kurio pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, yra tapatus klausimui, dėl kurio Teismas jau yra priėmęs sprendimą, jeigu atsakymą į tokį klausimą galima aiškiai nustatyti iš Teismo praktikos arba jeigu atsakymas į klausimą, dėl kurio pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, nekelia jokių pagrįstų abejonių, Teismas, vadovaudamasis teisėjo pranešėjo siūlymu ir išklauses generalinį advokatą, bet kada gali nuspręsti priimti sprendimą motyvuota nutartimi.“
- Kita vertus, atsižvelgiant į vis didėjantį ESTT darbo krūvį, pastaruoju metu formuojasi tendencija atsakymą į klausimus, kurie nekelia sudėtingų ES teisės aiškinimo iššūkių, pateikti motyvuotos nutarties forma. Taigi vien tai, kad ESTT į nacionalinio teismo pateiktus klausimus atsakė iš esmės motyvuota nutartimi (kuri priimama trijų teisėjų kolegijos), neturėtų būti suprantama kaip signalas, kad pateikti klausimai buvo nesvarbūs ar elementarūs.

subtilybių, o bendrai vertinama teikiamų argumentų visuma, jos kryptingumas siūlant konkrečių laukiamo atsakymo *kryptį*.

Visų pirma reikia aptarti *Valčiukienė ir kiti* byla⁶², kurioje ginčas kilo dėl tam tikrų rajono savivaldybės priimtų teritorijų planavimo dokumentų teisėtumo. Nagrinėjant bylą LVAT, be kita ko, kilo abejonių dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 18 d. nutarimo Nr. 967 3.4 punkto nuostatų atitikties ES teisės normoms, konkrečiai, Direktyvos 2001/42/EB 3 straipsnio 2 daliai. Pareiškėjai reikalavimą panaikinti ginčijamus teritorijų planavimo dokumentus grindė aplinkybe, jog nebuvo atliktas šių dokumentų strateginis pasekmių aplinkai vertinimas, tuo tarpu minėtoje Vyriausybės nutarimo nuostatoje buvo numatyta išimtis dėl tokio vertinimo netaikymo, kai sprendiniuose numatomas tik vienas ūkinės veiklos objektas. Iš LVAT nutartyje kreiptis prejudicinio sprendimo išdėstyty motyvų matyti, kad teisėjų kolegija turėjo rimtų abejonių dėl minėtos nacionalinės nuostatos atitikties ES teisei. Įvertinusi nacionalinio teisinio reguliavimo visumą kolegija visų pirma konstatavo, kad nacionalinės teisės požiūriu byloje susiklosčiusioje faktinėje situacijoje strateginis pasekmių aplinkai vertinimas neturėjo būti atliekamas. Tačiau įvertinusi Direktyvos 2001/42/EB turinį kolegija padarė išvadą, kad minėta nacionalinės teisės nuostata galimai neatitinka šios direktyvos reikalavimų. Iš priimto ESTT sprendimo turinio ir pateikto atsakymo į šį prejudicinį klausimą matyti, kad Teismas su tokiu vertinimu sutiko⁶³. Kaip ir LVAT, jis iš esmės nurodė, kad toks nacionalinis reguliavimas neatitinka direktyvos nuostatų, nes remiantis kriterijumi, pagal kurį nagrinėjamo planavimo dokumento sprendinyje yra numatytas tik vienas ūkinės veiklos objektas, negalima įvertinti, ar planas konkrečiu atveju turi „reikšmingų pasekmių“ aplinkai, o būtent toks reguliavimo tikslas įtvirtintas direktyvoje⁶⁴.

Būtina paminėti ir *Peftiev* bylą⁶⁵, kuri puikiai parodo, jog įvairių teisės aiškinimo metodų taikymas gali nulemti skirtingą ES teisės aiškinimo rezultatą (normos turinio atskleidimo požiūriu), o toks skirtumas savaime yra viena iš indikacijų, jog reikia kreiptis prejudicinio sprendimo. Byloje kilęs ginčas, be kita ko, buvo susijęs su Reglamento 765/2006 3 straipsnio 1 dalies b punkto aiškinimu ir taikymu⁶⁶. LVAT kolegija nutartyje pažymėjo, kad remiantis lingvistiniu šios Re-

62 2010 m. gegužės 13 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. A822-464/210.

63 2011 rugsėjo 22 d. ESTT sprendimą *Genovaitė Valčiukienė ir kiti prieš Pakruojo rajono savivaldybę ir kt.* (C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608).

64 Žr. ESTT sprendimo 35-54 punktus.

65 Žr. 2013 m. gegužės 3 d. LVAT nutartį administracinėje byloje Nr. A858-283/2013 ir 2014 m. birželio 12 d. ESTT sprendimą *Užsienio reikalų ministerija ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prieš Vladimir Peftiev ir kt.* (C-314/13, ECLI:EU:C:2014:1645).

66 Ginčas kilo tarp pareiškėjų, kurių lėšos Lietuvoje buvo įšaldytos ES teisės aktų pagrindu, ir Lietuvos valstybės institucijų, atsiskaisiusių išmokėti dalį šių lėšų, nors remdamiesi Regla-

glamento nuostatos aiškinimu (kuriuo rėmėsi atsakovai), kompetentingos valstybės narės institucijos turėtų absoliučią / neribotą diskreciją sprendžiant, ar siekiant apmokėti tam tikras teises išlaidas reikia panaikinti (dalies) lėšų įšaldymą. Vis dėlto teisėjų kolegijos vertinimu toks aiškinimas būtų akivaizdžiai nesuderinamas su imperatyvu užtikrinti pagrindinių teisių apsaugą (šiuo konkrečiu atveju, teisę į teisingą teismą). Įvertinusi bylai reikšmingo ES teisinio reguliavimo visumą ir ESTT plėtojamą praktiką, LVAT kolegija pateikė klausimą, ar minėta Reglamento nuostata gali būti aiškinama taip, kad institucija, atsakinga už išimties taikymą, turi absoliučią diskreciją sprendžiant dėl tokios išimties suteikimo. ESTT savo sprendime visiškai sutiko su LVAT argumentais ir nurodė, kad minėta Reglamento nuostata turi būti aiškinama ES pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnio šviesoje ir į pateiktą klausimą atsakė, kad Reglamento 765/2006 3 straipsnio 1 dalies b punktas turi būti aiškinamas taip, kad kompetentinga nacionalinė institucija neturi absoliučios diskrecijos, kai priima sprendimą dėl pagal šią nuostatą pateikto prašymo taikyti išimtį, kad būtų galima pareikšti ieškinį ir užginčyti ES nustatytų ribojamųjų priemonių teisėtumą, ir savo kompetenciją turi vykdyti laikydamosi Chartijos 47 straipsnio antros pastraipos antrame sakinyje numatytų teisių ir reikalavimo, kad reiškiant ieškinį Bendrajame Teisme ieškovui turi atstovauti advokatas⁶⁷.

Itin įdomi *Eturas* byla⁶⁸, kurioje iškilo ES konkurencijos teisės normų aiški-

mento 3 straipsnio 1 dalies b punktu pareiškėjai teigė, kad šiomis lėšomis buvo siekiama apmokėti advokato, kurio dalyvavimas būtinas pateikiant ieškinį ES Bendrajame Teisme, išlaidomas. Minėto Reglamento 3 straipsnio 1 dalies b punkte buvo nurodyta, kad „[n]ukrypstant nuo 2 straipsnio, II priede išvardytose tinklavietėse nurodytos valstybių narių kompetentingos institucijos gali leisti panaikinti tam tikrų įšaldytų lėšų ar ekonominių išteklių įšaldymą arba leisti naudotis tam tikromis lėšomis ar ekonominiais ištekliais tokiomis sąlygomis, kurias šios institucijos laiko tinkamomis, nustačius, kad šios lėšos ar ekonominiai ištekliai yra <...> skirti išimtinai pagrįstiems profesiniams mokesčiams sumokėti ir patirtoms išlaidoms, susijusioms su teisiųjų paslaugų teikimu, kompensuoti“.

- 67 Be to, įvertindama tokio atsakymo tikimybę, LVAT kolegija taip pat iškėlė klausimą, kokiais kriterijais remdamasi atitinkama nacionalinė institucija turėtų spręsti dėl tokios išimties taikymo. ESTT atsakė, kad nacionalinė institucija turi teisę patikrinti, ar lėšos, kurių įšaldymą prašoma panaikinti, skirtos išimtinai pagrįstiems profesiniams mokesčiams sumokėti ir su teisiųjų paslaugų teikimu susijusioms išlaidoms kompensuoti. Be to ji gali nustatyti sąlygas, kad būtų laikomasi paskirtos sankcijos tikslo ir nebūtų piktnaudžiaujama suteikta išimtimi.
- 68 Žr. 2014 m. sausio 17 d. LVAT nutartį administracinėje byloje Nr. A858-1900/2013 ir 2016 m. sausio 21 d. ESTT sprendimą „*Eturas*“ UAB ir kt. prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą (C-74/14, ECLI:EU:C:2016:42). Plačiau apie bylą žr. pvz., Havu K., Zupančić N. *Case Comment: Collusion and Online Platforms in Eturas*. *The Competition Law Review*, 2016, T. 11, Nr. 2, p. 255-266; De Bandt P., Probst J. *Proving Concertation in the Context of Online Platforms: A Comment on the Eturas Case*. *European Competition and Regulatory Law Review*. 2017, T. 1, Nr. 1, p. 74-79; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Metinis pranešimas 2016. Teisminė veikla. Liuksemburgas, 2017, p. 47.

nimo ir taikymo skaitmeninėje erdvėje klausimai.⁶⁹ Byloje LVAT iš esmės klausė, kiek klasikinė ESTT SESV 101 straipsnio praktika dėl įmonių suderintų veiksmų turi būti automatiškai taikoma verslą *online* plėtojamiems modeliams. Įvertinusi ESTT suformuotą praktiką dėl suderintų veiksmų ir dėl Chartijos aiškinimo, LVAT teisėjų kolegija savo nutartyje visų pirma suabejojo, ar prezumpcijos taikymas, kad ūkio subjektai žinojo ar privalėjo žinoti apie nustatytą nuolaidų apribojimą sistemoje vien dėl sisteminio pranešimo egzistavimo ir to, kad jie privalėjo suvokti ir įvertinti E-TURAS sistemos veikimo principus, būtų suderinamas su SESV 101 straipsnio nuostatomis, kurios turi būti aiškinamos atsižvelgiant į Chartiją (šiuo atveju, nekaltumo prezumpciją įtvirtinantį Chartijos 48 straipsnį). Be to įvertinus E-TURAS veikimo specifiką, kilo klausimas, kiek ESTT suformuota praktika dėl atsiribojimo nuo konkurencijos teisei prieštaraujančių veiksmų automatiškai taikytina skaitmeninėje erdvėje. ESTT savo sprendime sutiko su LVAT argumentais ir, atsižvelgęs į E-TURAS veikimo sistemos specifiką, priėjo prie išvados, kad prezumpcija, jog ūkio subjektai dalyvavo suderintuose veiksmuose, galima tik nuo to momento, kai minėti ūkio subjektai susipažino su sistemos administratoriaus atsiųstu pranešimu, jie dalyvavo atliekant suderintus veiksmus arba jeigu jie viešai neatsiribojo nuo šių veiksmų, nepranešė apie juos administracinėms institucijoms arba nepateikė kitų įrodymų šiai prezumpcijai paneigti, pavyzdžiui, įrodymų, kad sistemingai buvo taikyta nustatyta ribą viršijanti nuolaida⁷⁰. Taigi skirtingai nuo Generalinio advokato, kurio manymu sprendžiant dėl atsiribojimo nuo antikonkurencinių veiksmų nepakaktų, kad įmonė, pavyzdžiui, nepaisytų pranešimo arba

69 Byloje ginčas kilo dėl Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos nutarimo, kuriuo pastaroji konstatavo konkurencijos teisės pažeidimą dėl kelionių agentūrų suderintų veiksmų interneto platformoje. Byloje buvo vertinamos E-TURAS internetinės sistemos (programos, kurioje apdorojama ir sisteminama kompiuterizuota informacija apie keliones ir su jomis susijusias paslaugas, kurią teikia kelionių organizatoriai) funkcionavimo ypatybės. Ši sistema buvo integruojama į kelionių agentūrų tinklalapius, o vartotojai, naudodamiesi E-TURAS rezervacijos sistemos forma, galėjo kelionių agentūrų tinklalapiuose įsigyti keliones. Konkurencijos taryba konstatavo, kad E-TURAS sistemos administratorius įvedė techninį apribojimą nuolaidoms, taikomoms per šią sistemą parduodamoms kelionėms, dėl kurio kelionių agentūros galėjo taikyti ne didesnę kaip 3 procentų dydžio pagrindinę nuolaidą. Prieš nustatant tokį techninį apribojimą, E-TURAS sistemoje buvo patalpintas sisteminis pranešimas, informuojantis kelionių agentūras apie nuolaidos apribojimą. Konkurencijos taryba konstatavo, jog kelionių agentūros, naudodamosi E-TURAS sistema tuo metu, kai buvo nustatytas minėtas apribojimas, įvertinusios pačios sistemos veikimo principus, jos savybes, UAB „Eturas“ paskelbtą sisteminių pranešimą bei pačių kelionių agentūrų interneto svetainėse skelbiamą informaciją apie taikomas nuolaidas, galėjo pagrįstai numanyti, kad visos sistema besinaudojančios kelionių agentūros taip pat taikys ne didesnes nei 3 procentų nuolaidas kelionėms. Todėl ji padarė išvadą, jog kelionių agentūros tarpusavyje atskleidė, kokio dydžio nuolaidą jos ketina taikyti ateityje, taip nebyliu pritarimu išreikšdamos bendrą valią dėl elgesio atitinkamoje rinkoje. Tokį kelionių agentūrų elgesį Konkurencijos taryba laikė jų suderintais veiksmais ir nusprendė, kad šios kelionių agentūros pažeidė Konkurencijos įstatymą ir SESV 101 straipsnį.

70 ESTT sprendimo 26-40 punktai.

nurodytų savo darbuotojams neatlikti tokių veiksmų, taip pat nepakaktų pasipriešinti tokiai praktikai *vien veiksmams rinkoje*, pavyzdžiui, suteikiant individualias nuolaidas⁷¹, ESTT nurodė, kad, atsižvelgiant į specifines bylos faktines aplinkybes, paneigti dalyvavimo atliekant suderintus veiksmus prezumpciją galima ir kitais įrodymais nei viešas atsiribojimas ar pranešimas administracinėms institucijoms. Konkrečiai priežastinio ryšio tarp veiksmų derinimo ir jį atliekant dalyvavusių įmonių elgesio rinkoje prezumpciją galima paneigti įrodžius, kad *sistemingai* buvo taikyta nustatyta ribą viršijanti nuolaida⁷². Įvertinusi ESTT pateiktus išaiškinimus LVAT kolegija Konkurencijos tarybos nutarimą dalies pareiškėjų atžvilgiu panaikino⁷³. Apibendrintai galima teigti, kad ši byla padarė pakankamai reikšmingą poveikį ES konkurencijos teisės plėtrai⁷⁴.

Žvelgiant į LVAT praktiką matyti, kad abejonės dėl nacionalinio reguliavimo atitikties ES teisę gali kilti nagrinėjant ir individualias, ir normines bylas. Pirmuoju atveju, gavęs atsakymą, kad toks nacionalinis reguliavimas, koks taikytinas pagrindinėje byloje, yra nesuderinamas su ES teise, administracinis teismas, remdamasis ES teisės viršenybės principu, *netaiko* tokio reguliavimo konkrečioms faktinėms aplinkybėms. Tuo tarpu analogiškas atsakymas norminėje byloje, kurią buvo inicijavęs teismas, gali nulemti atitinkamos norminės bylos ar jos dalies nutraukimą⁷⁵. Toks procesinis sprendimas paremtas idėja, kad kilus abejonėms dėl nacionalinio reguliavimo atitikties ES teisei, individualią bylą nagrinėjantis teismas turi teisę *pats* kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo ir gavęs jo atsakymą, esant reikalui, netaikyti ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės normų⁷⁶.

Pavyzdžiui, *Vilniaus energijos* byloje⁷⁷ ginčas kilo dėl įmonei duotų Metro-

71 Žr. 2015 m. liepos 16 d. Generalinio advokato M. Szpunaro išvados „*Eturas*“ UAB ir kt. prieš Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybą (C-74/14, ECLI:EU:C:2015:493) 90 punktą.

72 ESTT sprendimo 49 punktas.

73 2016 m. gegužės 2 d. LVAT sprendimas administracinėje byloje Nr. A-97-858/2016.

74 Pažymėtina ir tai, kad LVAT išplėstinė teisėjų kolegija 2021 m. vasario 17 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-25-629/2021 kreipėsi prejudicinio sprendimo dėl SESV 101 straipsnio aiškinimo notarų veiklos kontekste. Šioje nutartyje keliami klausimai, susiję su poreikiu toliau plėtoti ESTT praktiką dėl įmonės ir įmonių asociacijos sprendimo apibrėžimo, taip pat tokio sprendimo galimo antikonkurencinio pobūdžio. Straipsnio rašymo metu ESTT šioje byloje sprendimo dar nebuvo priėmęs.

75 Žinoma, galimos ir situacijos, kuomet nacionalinės ir ES teisės kolizija nėra nustatoma: žr., pvz., LVAT 2021 m. birželio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-16-525/2021.

76 LVAT savo praktikoje taip pat laikosi nuostatos, kad administraciniam teismui nepriskirta tirti norminio administracinio akto atitikties ES teisės aktams, pavyzdžiui, reglamentui, nes iškilus abejonių dėl nacionalinės teisėkūros subjektų ir ES priimtų teisės aktų prieštaravimų, jie sprendžiami teisės aktų nustatyta tvarka nagrinėjant individualią ginčo bylą (žr. 2009 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I143-18/2009; 2010 m. liepos 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I444-5/2010).

77 2013 m. birželio 25 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. A858-239/2013.

logijos inspekcijos privalomųjų nurodymų nenaudoti nuotoliniu būdu perduotų karšto vandens skaitiklio matavimo rezultatų išrašant sąskaitas, kol nebus atlikta sistemos metrologinė patikra, teisėtumo⁷⁸. Vertindama byloje susiklosčiusią situaciją LVAT kolegija pažymėjo, kad nacionalinėje teisėje matavimo priemonė (skaitiklis) su nuotolinio duomenų perdavimo funkcija buvo traktuojama kaip matavimo sistema. Maža to, tokį Metrologijos įstatymo ir jį įgyvendinančių teisės aktų aiškinimą buvo patvirtinusi LVAT išplėstinė teisėjų kolegija 2012 m. liepos 9 d. sprendime Nr. A143-10/2012. Vis dėlto įvertinusi ESTT praktiką laisvo prekių judėjimo srityje, taip pat Direktyvos 2004/22/EB nuostatas, teisėjų kolegija suabejojo, ar toks nacionalinėje teisėje įtvirtintas teisinis reguliavimas neprieštarauja ES teisei. Gavęs prašymą priimti prejudicinį sprendimą ESTT nusprendė, kad SESV 34 straipsnis ir Direktyva 2004/22/EB turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiamas toks nacionalinis reguliavimas ir praktika, pagal kuriuos visus šios direktyvos reikalavimus atitinkantis karšto vandens skaitiklis, sujungtas su nuotolinio duomenų perdavimo įtaisu, yra laikomas matavimo sistema ir dėl šios aplinkybės negali būti naudojamas pagal paskirtį, kol jam kartu su šiuo įtaisu nebus atlikta metrologinė patikra kaip matavimo sistemai⁷⁹. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija, įvertinusi ESTT pateiktus išaiškinimus šioje byloje, taip pat atsižvelgdama į jo praktiką dėl ES teisės viršenybės principo, įtvirtinančio nacionalinio teismo pareigą byloje netaikyti ES teisės neatitinkančių nacionalinės teisės normų, pareiškėjo skundą tenkino ir pa-

- 78 Metrologijos inspekcijos vertinimu, nors naudotas karšto vandens skaitiklis buvo metrologiškai sertifikuotas, jis turėjo nuotolinio duomenų perdavimo funkciją, todėl pagal Valstybinės metrologijos tarnybos direktoriaus įsakymo nuostatas negalėjo būti naudojamas sąskaitoms išrašyti, nes pagal minėto teisės akto tokia matavimo priemonė su nuotoliniu duomenų perdavimu buvo laikoma kaip matavimo sistema, todėl metrologinė patikra turėjo būti atlikta visumai, o ne atskirai skaitikliui.
- 79 2014 m. rugsėjo 10 d. ESTT sprendimas *UAB Vilniaus energija* (C-423/13, ECLI:EU:C:2014:2186). ESTT iš esmės sutiko su vertinimu, kad Direktyvos 2004/22/EB požiūriu nuotolinio duomenų perdavimo įtaiso funkcija tėra duomenų, kuriuos prieš tai išmatavo karšto vandens skaitiklis, nuotolinis perdavimas, taigi jis nėra „įtaisas, turintis matavimo funkciją“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/22 1 straipsnį, todėl nepatenka į jos taikymo sritį. Patys karšto vandens skaitikliai patenka į išsamiai ES antrine teise suderintą sritį, todėl papildomus nacionalinius reikalavimus matavimo priemonėms, turinčioms „CE“ atitikties ženklą ir papildomą metrologinį ženklą, valstybės narės gali taikyti tik ES antrinėje teisėje numatytais atvejais. ESTT nurodė, kad byloje vertinamas atvejis į tokias išimtis nepatenka, o nacionaliniu reguliavimu trukdoma naudoti visus Direktyvos 2004/22 reikalavimus atitinkančių karšto vandens skaitiklį, nes reikalaujama dar kartą atlikti jo metrologinę patikrą. Kadangi nuotolinio duomenų perdavimo įtaisai nepatenka į minėtos direktyvos taikymo sritį, Teismo vertinimu, nacionalinis reguliavimas ir praktika turi būti vertinama atsižvelgiant į SESV sutarties nuostatas dėl laisvo prekių judėjimo. Nors teoriškai toks reikalavimas galėtų būti traktuojamas kaip toks, kuriuo siekiama užtikrinti vartotojų teisių apsaugą, praktiškai ESTT tokias nuostatas traktavo kaip viršijančias tai, kas būtina šiam tikslui pasiekti, kadangi tokį tikslą užtikrina paties skaitiklio metrologinė patikra. Galiausiai jeigu skiriasi matavimo priemonės ir šio įtaiso rodmenys, naudotojo mokėtiną kainą lemia matavimo priemonės rodmenys.

naikino ginčijamą teisinės metrologijos reikalavimų laikymosi aktą⁸⁰.

Tuo tarpu *Agrodetalės* byloje⁸¹ iškilo Direktyvos 2003/37/EB aiškinimo klausimai, konkrečiai, ar šios direktyvos nuostatos taikomos naudotų ar nenaujų transporto priemonių, pagamintų už ES ribų, tiekimui ES rinkai ir jų registravimui, ar valstybės narės tokių transporto priemonių registraciją valstybėje narėje gali reglamentuoti specialiomis nacionalinėmis taisyklėmis ir nustatyti tokia registracijai taikytinus reikalavimus (pvz., įpareigojimą atitikti Direktyvos 2003/37/EB reikalavimus), taip pat, ar šios direktyvos 2 ir 23 straipsniai turi būti aiškinami kaip nustatantys, jog šios direktyvos nuostatos taikomos tam tikrų kategorijų techninėms priemonėms, pagamintoms po 2009 m. liepos 1 d.⁸² ESTT sprendime nurodė, kad Direktyva 2003/37 numato vienodą transporto priemonių, patenkančių į šios direktyvos taikymo sritį, patvirtinimo procedūrą ir yra grindžiama visiško suderinimo principu ir pabrėžė, kad siekiant EB tipo patvirtinimo procedūros taikymo tikslų, transporto priemonių pagaminimo valstybė yra nesvarbi. Jis sutiko su Generalinio advokato išvada ir pažymėjo, kad Direktyvoje 2003/37 nustatyta sistema siekiama užtikrinti, kad visos naujos ar naudotos transporto priemonės, kurios priklauso tam tikroms kategorijoms ir nuo 2009 m. liepos 1 d. pirmą kartą pateikiamos Sąjungos rinkai, kiek tai susiję su T1, T2 ir T3 kategorijų transporto priemonėmis, atitiktų šioje direktyvoje numatytus techninius reikalavimus. ESTT nurodė, kad iš trečiosios šalies importuota naudota transporto priemonė, kuriai nebuvo suteiktas EB tipo patvirtinimas ir kuri skirta pirmą kartą panaudoti Sąjungoje, yra „nauja transporto priemonė“, kaip ji suprantama pagal Direktyvą 2003/37, todėl į pareiktą klausimą atsakė taip, kad pagal Direktyvą 2003/37 reikalauja, kad valstybėje narėje pirmą kartą teikiant rinkai ir registruojant naudotas ar nenaujus traktorius, importuotus iš trečiosios šalies, būtų laikomasi šioje direktyvoje numatytų techninių reikalavimų. Teismas taip pat nurodė, kad direktyvos nuostatos taikomos į ES iš trečiosios šalies importuotoms naudotoms T1, T2 ir T3 kategorijų transporto priemonėms, jeigu jos pirmą kartą pradėtos eksploatuoti ES

80 2015 m. sausio 5 d. LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A858-46/2014.

81 2015 m. rugsėjo 17 d. LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis norminėje administracinėje byloje Nr. I-10-143/2015.

82 Pagrindinėje administracinėje byloje Vilniaus apygardos administracine teisme (toliau – VAAT) pareiškėjas ginčijo savivaldybės administracijos sprendimus. Jais buvo atsisakyta registruoti iš Baltarusijos Respublikos importuotus nenaujus traktorius, kadangi nebuvo pateikti dokumentai, patvirtinantys šių traktorių atitiktį tam tikram Žemės ūkio ministro įsakymui, tuo tarpu pastarasis numatė, kad naudoti ratiniai traktoriai, pagaminti ne ES šalyse po 2009 m. liepos 1 d. ir neįregistruoti ES šalyse, pagal šias taisykles įregistruojami, jeigu jie buvo pagaminti pagal Direktyvos 2003/37/EB reikalavimus. VAAT manymu, minėtos direktyvos nuostatos buvo taikytinos tik naujų transporto priemonių registracijai.

nuo 2009 m. liepos 1 d.⁸³ Gavusi atsakymą į pateiktus klausimus, LVAT išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad individualią bylą nagrinėjantis Lietuvos teismas, iškilus poreikiui aiškinti ES teisę, gali kreiptis prejudicinio sprendimo. Teisėjų kolegija taip pat atkreipė dėmesį į ES teisės viršenybės principą ir konstatavo, kad susiklosčius tokiai situacijai, kurioje ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga ir dėl kurių ESTT pateikė aiškų ir besąlygišką išaiškinimą, konkuruoja su nacionaliniu teisiniu reguliavimu, ši situacija spręstina taikant kolizijos taisyklę, įtvirtinančią ES teisės aktų taikymo pirmenybę. Tokios aplinkybės nagrinėjamu atveju nulėmė vertinimą, kad aptariama prašymo dalis nebeturėjo tyrimo dalyko, todėl atitinkama norminės bylos dalis buvo nutraukta⁸⁴.

Lietuvos administracinių teismų praktikoje dominuoja suderinamo su ES teise nacionalinės teisės aiškinimo principas, kadangi didžioji dalis ES antrinės teisės yra perkelta į nacionalinių teisę⁸⁵. Vis dėlto galima rasti ir bylą, kuriose sprendžiamas valstybės deliktinės atsakomybės už ES teisės pažeidimus privatiems subjektams padarytą žalą klausimas⁸⁶. Tokiame kontekste gali kilti klausimų ir dėl ES materialiosios/proceso teisės, reguliuojančios tam tikrą sritį, ir dėl paties deliktinės atsakomybės instituto turinio aiškinimo. Šiuo požiūriu geras pavyzdys – 2018 m. VAAT kreipimasis į ESTT⁸⁷. Byloje šis administracinis teismas nagrinėjo pareiškėjų ieškinį dėl turtinės ir neturtinės žalos, kurią pastarieji kildino iš netinkamo Direktyvos 2002/22/EB įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teisėje, atlyginimo. Nagrinėjant bylą administraciniam teismui kilo klausimų ir dėl tinkamo pirmiau minėtos direktyvos nuostatų, ir dėl valstybės deliktinės atsakomybės są-

83 2017 m. birželio 15 d. ESTT sprendimas *Agrodetalé* (C-513/15, ECLI:EU:C:2017:473).

84 2017 m. lapkričio 6 d. LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas norminėje administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad LVAT prejudicinio sprendimo yra kreipęsis dar vienoje norminėje byloje, tačiau straipsnio rašymo metu ESTT sprendimo joje dar nebuvo priėmęs: žr. 2021 m. vasario 8 d. LVAT nutartį norminėje administracinėje byloje Nr. eI-1-492/2021, kurioje keliami prejudiciniai klausimai dėl Tarybos sprendimo 2007/533/TVR aiškinimo.

85 Pvz., Jarukaitis I. Lietuva ir Europos Sąjungos teisė 2004–2018 m. (red. V. Sinkevičius ir kt.) *Lietuvos teisė 1918–2018. Šimtmečio patirtis ir perspektyvos*. Vilnius, 2018, p. 836.

86 Žr., pvz., LVAT 2008 m. balandžio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS444-199/2008, kurioje šis Teismas iš principo pripažino ESTT išplėtos *Franco* ir *Köbler* praktikos taikymo Lietuvos administraciniuose teismuose taikymo galimybę. Tuo tarpu 2017 m. gegužės 8 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eA-990-502/2017 jis priteisė pareiškėjui turtinę žalą, kilusią dėl netinkamo ES teisės įgyvendinimo nacionalinėje teisėje.

87 2018 m. birželio 21 d. VAAT nutartis administracinėje byloje Nr. I-65-789/2018.

lygų (konkrečiai, priežastinio ryšio), aiškinimo⁸⁸. Gavęs ESTT sprendimą⁸⁹ VAAT iš dalies patenkino pareiškėjų ieškinį ir priteisė jiems turtinės ir neturtinės žalos atlyginimą⁹⁰, o LVAT savo nutartimi iš esmės pritarė VAAT išvadoms dėl deliktinės atsakomybės sudėties šioje byloje buvimo⁹¹.

Administracinių teismų praktika patvirtina teiginį, kad tinkamam bylos išnagrinėjimui ES teisė gali būti reikšminga ir tuomet, kai tam tikras klausimas nėra išsamiai sureguliuotas ES antrinės teisės aktais, ypač kai vertinama faktinė situacija turi transnacionalinį elementą⁹². Ši teiginį puikiai atspindi 2020 metais LVAT pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą profesinių kvalifikacijų pripažinimo srityje. Aptariamoje byloje konstatavusi, kad pareiškėja nebuvo įgijusi Direktyvoje 2005/36/EB nustatyto vaistininko formaliosios kvalifikacijos įrodymo nei vienoje ES valstybėje narėje ir dėl to negalėjo pasinaudoti automatinio pripažinimo principu, LVAT teisėjų kolegija nurodė, kad faktiškai pareiškėja keliuose ES valstybėse, viena kurių buvo Lietuvos Respublika, buvo įvykdžiusi šioje direktyvoje įtvirtintus profesinei kvalifikacijai įgyti būtinus reikalavimus. Esant tokiai faktinei situacijai LVAT pateikė prejudicinius klausimus dėl minėtos direktyvos taikymo apimties, taip pat dėl to, ar pareiškėja savo teises gali ginti ES vidaus

- 88 Konkrečiai, VAAT nutartyje nurodė, kad jam nėra aiškus Direktyvos 2002/22/EB 26 straipsnio turinys, kiek tai susiję su duomenų apie skambinančiojo buvimo vietą teikimu, kai asmuo skambina pagalbos telefonu 112 (ar direktyva reikalauja teikti buvimo vietos duomenis, kai skambinama be SIM kortelės, koks turėtų būti tokių duomenų minimalus tikslumas; taip pat, ar, sprendžiant deliktinės atsakomybės sudėties buvimo klausimą, pakanka nustatyti netiesioginį priežastinį ryšį tarp ES teisės pažeidimo ir asmens patirtos žalos). VAAT atkreipė dėmesį, kad pagal jo turimus duomenis 19 ES valstybių narių 112 numeriu buvo galima skambinti ir be SIM kortelės, o, kiek tai susiję su buvimo vietos nustatymo tikslumu, operatorių teikiama informacija atitiko nacionalinės teisės reikalavimus. Dėl klausimo, ar ES teisės požiūriu pakanka nustatyti netiesioginį priežastinį ryšį, VAAT nurodė, kad nacionalinės teisės požiūriu to pakanka, todėl ES teisės aiškinimas, kad turi būti nustatytas tiesioginis priežastinis ryšys, galimai būtų nesuderinamas su asmenų lygybės principu.
- 89 2019 m. rugsėjo 15 d. ESTT sprendimas *AW, BV, CU, DT prieš Lietuvos valstybę* (C-417/18, ECLI:EU:C:2019:671).
- 90 2019 m. gruodžio 19 d. VAAT sprendimas administracinėje byloje Nr. I-27-789/2019.
- 91 2020 m. birželio 8 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. A-3669-756/2020. Šiame kontekste dėmesys atkreiptinas ir į tai, kad išnagrinėjęs Europos Komisijos iškeltą pažeidimo bylą, ESTT dar 2008 m. rugsėjo 9 d. sprendime *Komisija prieš Lietuvos Respubliką* (C-274/07, ECLI:EU:C:2008:497) buvo konstatavęs, kad Lietuvos Respublika tinkamai neįgyvendino iš ES teisės kylančių įsipareigojimų, konkrečiai, tinkamai neįgyvendino Direktyvos 2002/22/EB nuostatų, susijusių su duomenų apie skambinančiojo buvimo vietą teikimu skambinant Europos bendrosios pagalbos telefono numeriu 112.
- 92 Tokiais atvejais būtina įvertinti, ar bylos faktinėms aplinkybėms nėra taikytina ES pirminė teisė, visų pirma vidaus rinkos laisvės, taip pat ES pilietybės nuostatos. Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad pagal ESTT praktiką, vidaus rinkos laisvių taikymas gali būti aktualus ne tik išimtinai transnacionaliniuose kontekstuose. Žr., pvz., 2016 m. lapkričio 15 d. ESTT sprendimą *Ullens de Schooten* (C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, 50-54 punktai).

rinkos laisvių pagrindu. Iš nutarties turinio matyti, kad teisėjų kolegija abejojo, ar bylos aplinkybėms taikytinos Direktyvos 2005/36/EB nuostatos, tačiau laikėsi pozicijos, kad net ir nesant tam tikro aspekto harmonizavimo ES antrinėje teisėje, pareiškėjos teisės turėtų būti ginamos ES pirminės teisės pagrindu⁹³. ESTT sprendime su tokiu vertinimu iš esmės sutiko ir nurodė, kad, viena vertus, minėta direktyva netaikoma situacijai, kai asmuo, prašantis pripažinti jo profesinę kvalifikaciją, nėra įgijęs formalios kvalifikacijos įrodymo, kad kilmės valstybėje narėje galėtų verstis reglamentuojamąja profesine veikla, tačiau, kita vertus, nusprendė, kad ES darbuotojų judėjimo laisvė ir įsisteigimo teisė (t. y. SESV 45 ir 49 straipsniai) yra taikomi ir priimančiosios valstybės narės institucijoms sukuria tam tikras pareigas⁹⁴.

Galiausiai pastebėtina, kad Lietuvos administraciniams teismams yra tekę nagrinėti bylą, kuriose kilo ne nacionalinės teisės, bet ES antrinės teisės atitiktis ES pirminės teisės reikalavimams klausimas. Konkrečiai, 2014 m. su tokiu klausimu į ESTT buvo kreipęsis VAAT⁹⁵. Aptariamoje byloje ginčas kilo dėl adminis-

- 93 2020 m. balandžio 8 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3312-822/2020. Byloje buvo vertinama situacija, kai asmuo neįgijo formalaus farmacininko profesinės kvalifikacijos įrodymo, nes tam būtinus reikalavimus įvykdė ne vienoje, o keliose ES valstybėse. LVAT vertinimu, negalėdama užsiimti vaistinininko profesine veikla Lietuvoje, pareiškėja suvaržymus patyrė dėl to, kad pasinaudojo laisvu asmenų judėjimu, o vaistinininko rengimas, kaip jis numatomas ES teisėje, vyko Jungtinėje Karalystėje ir Lietuvos Respublikoje. Dėl to LVAT pateikė klausimus, ar byloje gali būti taikomos ES direktyvos nuostatos, numatančios, jog asmuo neįgijo formalaus kvalifikacijos įrodymo, nes profesinei kvalifikacijai įgyti būtinus reikalavimus įvykdė ne vienoje, o keliose ES valstybėse narėse, taip pat, ar ES pirminė teisė (konkrečiai, SESV 45, 49 straipsniai ir Chartijos 15 straipsnis) turi būti aiškinama kaip įpareigojanti kvalifikaciją pripažįstančią instituciją įvertinti visų asmens pateiktamų dokumentų, galinčių įrodyti profesinę kvalifikaciją, turinį, jų atitiktį priimančiojoje valstybėje narėje keliamiems reikalavimams profesinei kvalifikacijai įgyti, ir, esant poreikiui, taikyti kompensacines priemones.
- 94 2021 m. birželio 8 d. ESTT sprendimas *BB prieš Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeriją* (C-166/21, ECLI:EU:C:2021:554). Teismas sprendimo rezoliucinėje dalyje iš esmės nurodė, kad tuo atveju, kai asmuo neturi vaistinininko formalios kvalifikacijos įrodymo, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos nuostatas, bet įgijo su šia profesija susijusią profesinę kompetenciją tiek kilmės valstybėje narėje, tiek priimančiojoje valstybėje narėje, pastarosios valstybės valdžios institucijos, privalo įvertinti šią kompetenciją ir ją palyginti su ta, kurios reikalaujama priimančiojoje valstybėje narėje tam, kad būtų galima verstis vaistinininko profesine veikla. Jei ši kompetencija atitinka tą, kurios reikalaujama pagal priimančiosios valstybės nacionalinės teisės nuostatas, ji privalo ją pripažinti. Jei atlikus šį lyginamąjį tyrimą nustatoma tik dalinė šios kompetencijos atitiktis, priimančioji valstybė turi teisę reikalauti, kad suinteresuotasis asmuo įrodytų, jog įgijo trūkstamų žinių ir kvalifikaciją. Kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos prirėikus turi įvertinti, ar žinių, įgytų priimančiojoje valstybėje, pavyzdžiui, atliekant profesinę praktiką, pakanka, siekiant kompensuoti trūkstamas žinias. Jei atlikus minėtą lyginamąjį tyrimą paaiškėja esminiai skirtumai tarp pareiškėjo profesinio rengimo ir priimančiojoje valstybėje narėje reikalaujamo profesinio rengimo, kompetentingos valdžios institucijos gali nustatyti kompensacines priemones šiems skirtumams kompensuoti.
- 95 2014 m. vasario 10 d. VAAT nutartis administracinėje byloje Nr. I-353-629/2014.

tracinių aktų, kuriais pareiškėjams buvo skirta tiesioginė parama⁹⁶. VAAT nutartyje pateikė argumentus dėl ES pirminės ir antrinės teisės nuostatų (įskaitant Reglamentą Nr. 73/2009) aiškinimo, taip pat išdėstė savo abejones dėl Europos Komisijos 2012 m. liepos 2 d. sprendimo C(2012) 4391 *final* teisėtumo⁹⁷. ESTT savo sprendime su VAAT argumentais iš dalies sutiko ir minėtą Europos Komisijos sprendimą panaikino kaip neteisėtą⁹⁸. Be to LVAT savo praktikoje taip pat yra susidūręs su ES teisės aktų *kokybės* klausimu⁹⁹.

Aptartos teismų praktikos pagrindu galima daryti kelias išvadas. Visų pirma galima teigti, kad praėjus septyniolikai metų nuo Lietuvos Respublikos įstojimo į ES dienos, ES teisė per kasdienę jos taikymo praktiką tapo neatsiejama Lietuvos teisinės sistemos dalimi, įprastu teismų darbo įrankiu. Lietuvos administracinių teismų praktika rodo, kad jie nuosekliai taiko ES teisę, pripažįsta specifinius jos principus ir savybes. Siekiant atskleisti ES teisės turinį vyksta pakankamai intensyvus Lietuvos administracinių teismų ir ESTT dialogas. Šis dialogas yra turiningas, jo kokybė tikrai gera: Lietuvos teismai pakankamai išsamiai ir kokybiškai motyvuoja savo prašymus priimti prejudicinį sprendimą, dažnai pateikia išsamius argumentus, susijusius su tinkama ES teisės aiškinimo kryptimi. ESTT priimti sprendimai šiose bylose rodo, kad, kaip taisyklė, juos grindžianti argumentacija yra panaši į tą, kurią savo nutartyse pateikia Lietuvos teismai. Taip pat pažymėtina, kad pakankamai dažnai sprendimas kreiptis prejudicinio sprendimo yra priimamas *ex officio*, t. y. bylininkams neprašant. Kita vertus apygardų administraciniai teismai galėtų būti aktyvesni ir dažniau kreiptis prejudicinio sprendimo, nes iki šiol pagrindinis vaidmuo plėtojant ES teisę ir dialogą su ESTT tenka LVAT. Vis dėlto Europos žmogaus teisių teismo (toliau - EŽTT) sprendimas *Baltic Master* byloje rodo, kad bylininkų prašymai kreiptis į ESTT turi būti vertinami rimtai ir, taip

- 96 Ginčijamais administraciniais aktais atsakovas pritaikė vadinamąją tiesioginių išmokų moduliaciją, taip pat sumažino papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų dydį. Pareiškėjai teigė, kad tiesioginių išmokų moduliavimas buvo nesuderinamas su ES pirminės ir antrinės teisės nuostatomis.
- 97 VAAT teisėjų kolegijos vertinimu, šis sprendimas, kuriuo Europos Komisija leido Lietuvoje išmokėti papildomas nacionalines išmokas už 2012 metus ir kuriuo pritaikė 10 proc. sumažinimą papildomoms nacionalinėms išmokoms, galėjo pažeisti 2003 m. Stojimo akto, taip pat nediskriminavimo, gero administravimo, teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių principus.
- 98 2015 m. lapkričio 12 d. ESTT sprendimas *Bronius Jakutis ir Kretینگalės kooperatinė ŽŪB prieš Nacionalinę mokėjimo agentūrą prie Žemės ūkio ministerijos ir Lietuvos valstybę* (C-103/14, ECLI:EU:C:2015:752). ESTT, be kita ko, nurodė, kad tiesioginių išmokų ir papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų moduliavimas turėjo būti tarpusavyje suderintas, o priimdama ginčijamą sprendimą Europos Komisija šio aspekto neįvertino.
- 99 Pvz., LVAT 2011 m. liepos 25 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A438-305/2011 buvo sprendžiamas klausimas, be kita ko, dėl lietuvių kalba tinkamai nepaskelbtų ES teisės aktų taikymo. Įvertinusi tai, kad ginčui aktualiu laikotarpiu taikytini ES teisės aktai lietuvių kalba tinkamai nebuvo paskelbti bei atsižvelgusi į šiuo klausimu suformuotą ESTT praktiką, LVAT teisėjų kolegija nusprendė byloje jų netaikyti.

atvejais, kai ES teisė taikytina bylos faktinėms aplinkybėms, atsisakymas kreiptis prejudicinio sprendimo turi būti pakankamai išsamiai motyvuotas¹⁰⁰. Tačiau šis pavienis atvejis negadina bendrai puikaus visuminio įspūdžio apie veiksmingą teismų dialogą, patvirtinantį teiginį, kad teisė gali būti veiksminga integracijos priemonė.

¹⁰⁰ 2019 m. balandžio 16 d. sprendimas *Baltic Master LTD prieš Lietuvą* (pareišk. Nr. 55092/16). Taip pat pažymėtina, kad EŽTT priėmus minėtą sprendimą LVAT šioje byloje nusprendė atnaujinti procesą ir kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo: žr. 2020 m. lapkričio 3 d. LVAT nutartį administracinėje byloje Nr. A-2638-968/2020.

**PAGRINDINIŲ ŽMOGAUS TEISIŲ
APSAUGA LIETUVOS IR
TARPTAUTINIŲ TEISMŲ PRAKTIKOJE**

Bylos prieš Lietuvą Europos Žmogaus Teisių Teisme (2019–2021 m.): riboženklinių sprendimų paieškos

Prof. dr. Egidijus Kūris

Santrauka: Straipsnyje aptariama Europos Žmogaus Teisių Teismo 2019–2021 m. jurisprudencija bylose prieš Lietuvą, bandant identifikuoti riboženklinius sprendimus – tokius sprendimus, kurie gali daryti ilgalaikį poveikį būsimai šio teismo jurisprudencijai. Aptariami iš esmės visi per minėtą laikotarpį priimti EŽTT kolegijų sprendimai, kuriais bylos išspręstos iš esmės, taip pat nepriimtino sprendimai. Parodoma jų reikšmė ne tik Strasbūro Teismo jurisprudencijai, bet Lietuvos teisei (įskaitant teismų praktiką), identifikuojamos kai kurios aktualios Lietuvos teisės problemos, kurias išryškina sprendimai, Strasbūro Teismo priimti „lietuviškose“ bylose. Atmetimo būdu atrenkami trys nagrinėjamo laikotarpio sprendimai, galintys būti laikomi (avansu ir su išlygomis) riboženkliniais: *Drėlingas prieš Lietuvą* (2019 m.), *Rinau prieš Lietuvą* (2020 m.) ir – kaip „tinkamiausias“ pretendentas į riboženklinio sprendimo statusą – *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* (2020 m.). Pateikiamas kol kas niekur neišsakytas paaiškinimas, kokios aplinkybės galėjo lemti tai, kad tapo įmanomas toks *Drėlingo* sprendimas, koks buvo priimtas, nes jis, nors priimtas kolegijos, aiškiai disonuoja su Didžiosios Kolegijos sprendimu byloje *Vasiliauskas prieš Lietuvą* (2015 m.).

Reikšminiai žodžiai: Europos Žmogaus Teisių Teismas; bylos prieš Lietuvą; jurisprudencija; riboženkliniai sprendimai

Vietoj įvado

Šio straipsnio temą pasufleravo prof. Egidijaus Jarašiūno 2016 m. straipsnis.¹ Autorius klausia ir iškelia šį klausimą savo straipsnio pavadinime: ar Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) pastarųjų metų jurisprudencijoje yra sprendimų, kuriuos galima vadinti „didžiaisiais“? Jo pasirinktas „pastarųjų metų“ atskaitos taškas yra Lisabonos sutarties įsigaliojimas (2009 m. gruodžio 1 d.). Savo svarstymą pradėjęs, kaip ir dera, nuo sąvokos „didieji sprendimai“ aiškinimo(si), E. Jarašiūnas toliau aptaria kai kuriuos ESTT sprendimus, kuriuos mano nusipelnančius epiteto „didieji“.² Galima sutikti arba nesutikti su jo atrinktų sprendimų vertinimu kaip „didžiųjų“ (arba su tuo, kad kai kurie sprendimai nebuvo priskirti šiai kategorijai), bet pagrįsta „didžiaisiais“ vadinti tik tokius sprendimus, kurie ne tik yra „teisiškai svarbiausi“,³ bet ir yra „visada didesni nei įprasti teisiniai žingsniai“.⁴ Kartu E. Jarašiūnas pripažįsta, jog „didieji sprendimai“ yra laimėjimai, kurie negalimi be tam tikros rizikos.⁵

Negalima nematyti, jog pati sąvoka „didieji sprendimai“ yra importuota iš prancūziškojo teisinio diskurso⁶ – ji buvo gana mechaniškai pritaikyta Europos Sąjungos teisei (ES). Tačiau ši sąvoka nėra paplitusi kitose kalbose, galbūt ir dėl to, kad ji skamba šiek tiek pretenzingai. Tai savaime nedaro jos nepriimtina ar juo labiau – neteisinga. Ir vis dėlto kalbant apie jurisprudencines inovacijas žodžio „didysis“ vengiama. Antai tekstuose anglų kalba vietoj prancūzų kalbos epiteto „grand“, reiškiančio „didį“, pažodinio atitiktens vartojamas žodis „leading“, reiškiantis „svarbiausią“, „vadovaujantį“, o dar dažniau – žodis „landmark“, kuris gali būti verčiamas „riboženklinis“.⁷ Be abejo, visi nacionaliniai aukščiausiosios instancijos teismai, taip pat tarptautiniai teismai yra priėmę tokių sprendimų, kurie labiau nei dauguma kitų lemia tolesnę jų jurisprudencijos raidą. Taigi tie sprendimai nėra rutininiai, jie nėra „šiai precedentai“, jie žymi tam tikrą naują

1 Egidijus Jarašiūnas, „Didieji sprendimai: ar Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pastarųjų metų jurisprudencijoje yra sprendimų, kuriuos galima vadinti „didžiaisiais“?“, iš *Universitas est. Mykolo Romerio universitetui 25. Liber amicorum Alvydui Pumpučiu: mokslo studija*, A. Monkevičius ir kt. (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2016).

2 *Ibid.*, 266–288.

3 *Ibid.*, 259.

4 *Ibid.*, 290.

5 *Ibid.*, 289–292.

6 Tai matyti ir iš kai kurių E. Jarašiūno cituojamų veikalų pavadinimų.

7 „Riboženklinis“ yra pažodinis angliško žodžio „landmark“ vertinys. Galbūt jis dar nėra plačiai priijęs, tačiau jau yra aprobuotas lietuvių kalbos redaktorių. Žr. Robert Spano, „Teisės viešpatavimas kaip Europos žmogaus teisių konvencijos kelrodis – Strasbūro Teismas ir teisėjų nepriklausomumas“, vertė E. Kūris, *Teisė* 119 (2021): 9, 19.

jurisprudencijos raidos ribą ir šia prasme gali būti vadinami riboženklinais. Jie teikia svarbiausias gaires būsimai jurisprudencijai. Be ESTT „didžiųjų sprendimų“ Europos Sąjungos teisės sistema nebūtų tokia, kokia yra dabar.⁸ Tai pasakytina ir apie kitas teisės sistemas: be savų riboženklių (arba „didžiųjų“) sprendimų jos visos būtų kitokios.

Toliau šiame straipsnyje vartosiu ne sąvoką „didieji sprendimai“, o „riboženkliniai sprendimai“, kaip labiau įprastą, formalesnę, o svarbiausia – mažiau pretenzingą. Tai, kad tam tikras sprendimas laikomas „didžiuoju“, nereiškia, jog jis yra „didysis“ visomis šio žodžio reikšmėmis, kurių yra ne viena, o kai kurios turi ir tam tikrą vertybinį ar emocinį krūvį. Sprendimas gali būti „didysis“, nes esmingai pakreipė, gal net pakeitė jurisprudencijos raidą didesnio teisės viešpatavimo įtvirtinimo, veiksmingesnio žmogaus teisių užtikrinimo ir / arba teisės vidinės darnos konsolidavimo linkme. Jis gali būti „didysis“ ir dėl to, kad, nors ir nepadarė jurisprudencijos raidai esminio poveikio, juo buvo išspręstas reikšmingas, visuomenę jaudinęs ginčas tam tikroje neeilinėje byloje. Sprendimas gali būti „didysis“ ir dėl to, kad jame suformuluotomis principinėmis nuostatomis ir / arba jo metodologija nuo šiol privalu vadovautis atitinkamose bylose, bet tai savaime nereiškia, kad jis yra pažangus, t. y. kad jis yra nukreiptas į didesnę teisės viešpatavimo įtvirtinimą. Pastarasis sprendimo „didingumo“ aspektas yra vertybiniu atžvilgiu neutralus. Sprendimai, turintys bent vieną iš čia paminėtų reikšmių, laikytini riboženklinais, bet „didžiojo sprendimo“ titulo nusipelno tik tie iš jų, kurie ne tik brėžia gaires ateičiai (ir gali išlaikyti laiko išbandymus), bet ir turi tam tikrą vertybinį kryptingumą. Antai *Dred Scott prieš Sandfordą*⁹ buvo „didysis sprendimas“ trečiaja iš čia paminėtų prasmų, nes konstitucionalizavo, taigi – dar labiau įtvirtino vergovę. Be to, po *Marbury prieš Madisoną* sprendimo¹⁰ tai buvo pirmasis JAV Aukščiausiojo Teismo sprendimas, kuriuo antikonstituciniu buvo pripažintas federalinis įstatymas (vadinamasis Misūrio kompromisas). Todėl *Dred Scott* sprendimą, be abejo, visai pagrįstai galima vadinti riboženkliniu, nes jo įtaka JAV konstitucinei teisei (ir ne vien jai) neabejotina. Bet vargu ar kas nors jį rimtai vadintų „didžiuoju“ pirmąja iš čia paminėtų prasmų. Vertinant iš trumpalaikės perspektyvos, *Dred Scott* sprendimas buvo destruktivus, nes iki kraštutinumo paštrino nacionalinio masto ginčus dėl vergovės, peraugusius į Amerikos pilietinį karą. O vertinant iš šių dienų pozicijų – jis buvo gėdingas. Tokius sprendimus vadinu *korematsu* – ši žodį (nors kilusį iš pavardės) rašau mažąja raide ir vartoju kaip bendrinį.¹¹ Įvairių *korematsu* savo jurisprudencijoje turi įvairių šalių aukštieji

8 E. Jarašiūnas, *Op. cit.*, 256.

9 *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. (19 How.) 393 (1857).

10 *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

11 *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944). Toje byloje Aukščiausiasis Teismas pateisino japo-

teismai (tarptautiniai teismai taip pat) – nors būtų linkę verčiau neturėti.

Jeigu kuriuos nors EŽTT sprendimus ir galima tituluoti „didžiaisiais“, juos išskiriant būtina atsiriboti nuo trečiosios, vertybiniu atžvilgiu neutralios, žodžio „didysis“ reikšmės. Kartu tenka palikti nuošaly ir antrąją reikšmę, nes „didįjį sprendimą“ suprantant ta reikšme, jo „didingumą“ lemia veikiau rezonansas, kurį atitinkama byla sukelia tam tikroje valstybėje ar net plačiau, nei paties sprendimo jurisprudencinė vertė. Jeigu „didžiuoju sprendimu“ laikomas toks, kuriuo buvo padėtas taškas daug aistrų kėlusiam ginče, jis, matyt, bus prisimenamas ilgai, net gali tam tikrą laiką būti vertinamas kaip teisingumo įgyvendinimas *par excellence* ir tuo metu gali sustiprinti visuomenės tikėjimą teise, teismais ir teisingumu, bet ilgainiui – nelygu konkrečios aplinkybės ir apskritai visuomenės raida – vertinimas gali išvirsti į neigiamą. Ir atvirksčiai, teismo sprendimas rezonansinėje byloje gali būti sutiktas neigiamai ir visuomenės, ir teisės specialistų, tačiau vėliau gali išryškėti ne tik jo pagrįstumas toje konkrečioje situacijoje, bet ir ilgalaikis naudingumas visuomenei ir jos teisei. Nebūtų pagrįsta lengva ranka tituluoti „didžiaisiais“ tokius sprendimus, apie kuriuos „visi kalba“, vien dėl to, kad apie juos „visi kalba“. Bet visi jie yra vienu ar kitu aspektu riboženkliniai, kitaip tariant – svarbiausi.

Taigi „didžiaisiais“ galime vadinti tik tokius riboženkinius sprendimus, kuriais ne tik padaryta esminė įtaka jurisprudencijos raidai, bet ir labiau nei iki tol įtvirtintos pamatinės vertybės, kurioms saugoti ir ginti ir yra skirta teisė. Dėl šios „didžiųjų sprendimų“ sampratos irgi galima ginčytis, nes – kokios gi tos pamatinės vertybės, įtvirtinamos tokio „didžiojo sprendimo“? Dėl vertybių niekada nebus vieningo sutarimo. Pragmatiniais sumetimais būtina užbėgti ginčui už akių (antraip jis nesibaigtų) ir supaprastinti problemą, teisės pamatinėmis vertybėmis paskelbiant daugmaž visuotinai pripažįstamus teisės viešpatavimo elementus: teisės nuspėjamumą, stabilumą, aiškumą bei vidinį neprieštaringumą; teisės viešumą bei nukreipimą į ateitį; draudimą reikalauti neįmanomų dalykų; valdžios institucijų bei pareigūnų savivalės užkardymą; teisės subjektų nediskriminavimą ir teisinę lygybę; žmogaus teisių apsaugą bei gynimą ir kt.

Autoriaus nuomone, EŽTT „didžiųjų sprendimų“ atranka yra sudėtingesnė, gal ir prieštaringesnė nei ESTT „didžiųjų sprendimų“. Vertinant pastarųjų „didingumą“ atsispiriama nuo daugmaž aiškaus pagrindo: ESTT turi užtikrinti ES teisės vieningą aiškinimą ir taikymą visos ES ir valstybių narių lygiu. Dauguma ESTT sprendimų nėra nulemti konkuruojančių vertybių pusiausvyros, kurios reikia ieškoti EŽTT bylose. ESTT sprendimams beveik nedaro įtakos tai, ar tam tikru klausimu esama europinio konsensuso (į valstybių ES narių nuomonės gali būti ir yra įsiklausoma, bet net jeigu tos nuomonės visiškai išsiskiria, ESTT nekonstatuoja, jog vien dėl to valstybės gali aiškinti ir taikyti ES atitinkamas teisės

aktų nuostatas taip, kaip kiekvienai iš jų atrodo tinkamiau, vadinasi, skirtingai). ESTT sprendimai skelbiami *ex cathedra*, ne tik neskelbiant teisėjų atskirųjų nuomonių, bet ir nenurodant jų balsų santykio (manoma, kad tai turi užtikrinti jų didesnę autoritetą). Tuo tarpu EŽTT sprendimai, net patys reikšmingiausi, dažnai priimami ne vienbalsiai, o tam tikra balsų persvara, kartais labai nedidele ar net minimalia, ir dažnai iškart įvertinami kritiškai kartu skelbiamose nesutinkančiųjų teisėjų atskirose nuomonėse.¹² Jie kertasi ne tik su valstybių teisėkūros ir / arba teisės taikymo praktika, bet ir su ją nulemiančiomis vertybinėmis nuostatomis. Tad EŽTT sprendimui būti pripažintam „didžiuoju“ gerokai sunkiau. Vis dėlto tokių sprendimų buvo priimta ne taip jau mažai. Antai plačiai sutariama, kad „didžiaisiais“ pirmąją iš trijų pirmiau paminėtų reikšmių laikytini, pavyzdžiui, sprendimai, priimti byloje *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi prieš Airiją*,¹³ kuriame suformuluota EŽTT pozicija dėl (Europos) Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK; Konvencija) teisės santykio su ES teise, *Vinter ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*,¹⁴ įtvirtinusiame nuteistųjų iki gyvos galvos teisę prašyti šios bausmės pakeitimo terminuota laisvės atėmimo bausme („teisę į viltį“), arba *Bărbulescu prieš Rumuniją*,¹⁵ uždraudusiame susiaurinti darbuotojo privatumą darbovietėje iki nulio. Tokie sprendimai, be abejo, yra riboženkliniai, bet jų pavadinimas „didžiaisiais“ nebūtų neteisingas. Dažniausiai tai EŽTT Didžiosios Kolegijos sprendimai. Turbūt yra pagrindo teigti, kad bent vieną tokį sprendimą Didžioji Kolegija yra priėmusi ir „lietuviškoje“ byloje – *Cudak prieš Lietuvą*.¹⁶ tuo sprendimu buvo susiaurintas valstybės imuniteto doktrinos taikymas teisminiuose ginčuose dėl asmens civilinių teisių (bent jau tų, kurias tariamai pažeidė užsienio valstybių atstovybės). Kita vertus, nors šiuo atžvilgiu tam tikrų EŽTT sprendimų išskyrimas kaip „didžiųjų“ yra prasmingas, įprasta jų „didingumą“ apriboti „sektorine“ problematika: jie traktuojami kaip „didieji“ tik tam tikros Konvencijoje įtvirtintos teisės atžvilgiu, pavyzdžiui: svarbiausi teisei į gyvybę skirti sprendimai; svarbiausi teisei į laisvę ir saugumą skirti sprendimai;

12 Sprendimą gali nulemti tai, kad dalis teisėjų, nesutinkančių su daugumos argumentais, prisijungia prie jos ir balsuoja už atitinkamą išvadą, tačiau atskirose nuomonėse sukritikuoja tuos argumentus. Tokiu atveju išvadą pagrindžiantys argumentai apskritai nesurenka balsų daugumos. Plg. *Merabishvili prieš Sakartvelą* (DK, Nr. 72508/13, 2017 m. lapkričio 28 d.), kur aštuoni teisėjai balsavo prieš tai, kad būtų nustatytas Konvencijos 18 straipsnio pažeidimas, devyni balsavo už šio pažeidimo nustatymą, tačiau keturi iš šių devynių nesutiko su sprendime išdėstytais tą nustatymą pagrindžiančiais argumentais.

13 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi prieš Airiją* (DK, Nr. 45036/98, 2005 m. birželio 30 d.).

14 *Vinter ir kiti prieš jungtinę Karalystę* (DK, Nr. 45036/98, 2013 m. liepos 9 d.).

15 *Bărbulescu prieš Rumuniją* (DK, Nr. 61496/08, 2017 m. rugsėjo 5 d.).

16 *Cudak prieš Lietuvą* (DK, Nr. 15869/02, 2010 m. kovo 23 d.).

svarbiausi saviraiškos laisvei skirti sprendimai ir pan. Be to, sprendimas gali būti itin reikšmingas (riboženklinis), net „didysis“ vienu aspektu (pavyzdžiui, dėl jame suformuluotų bendrųjų principų), bet kitais aspektais jo „dingumas“ gali būti, švelniai tariant, abejotinas (pavyzdžiui, dėl tų principų pritaikymo toje konkrečioje situacijoje, net jeigu galutinė išvada ir nekelia didesnių abejonių).¹⁷ Galiausiai, jurisprudencinė doktrina gali būti koreguojama, net iš esmės pakeičiama, nauju (revoliuciniu?) sprendimu nubraukiant tai, kas buvo įtvirtinta galbūt net ne vienu ankstesniu riboženkliniu sprendimu, kaip, pavyzdžiui, įvyko EŽTT (pagaliau) pripažinus, jog Konvencijos 10 straipsnis garantuoja ne vien teisę gauti ir skleisti informaciją, bet ir jos ieškoti.¹⁸ Dėl visų šių aplinkybių kalbant apie EŽTT sprendimus sąvoka „didieji sprendimai“ vartotina – ir vartojama – itin atsargiai; tačiau svarbiausius Teismo sprendimus vadinti riboženkliniais yra įprasta.

EŽTT riboženkliniai sprendimai paprastai skirstomi pagal Konvencijoje įtvirtintas teises: teisė į gyvybę (2 straipsnis); kankinimo uždraudimas (3 straipsnis); teisė į teisingą teismą (6 straipsnis) ir t.t. Tiesa, gali kelti abejonių tai, kad kai kuriuose „pusiau oficialiuose“ informacijos šaltiniuose, kaip antai Europos Tarybos (kurios institucija yra EŽTT) interneto tinklalapyje, į šias kategorijas įtraukiama tik po du tris sprendimus.¹⁹ Jų atrankos kriterijai neaiškūs. Kai kurioms kategorijoms priskiriami tokie sprendimai, kurių ilgalaikis poveikis Konvencijos teisei vargu ar laikytinas išskirtiniu, o reikšmingesni sprendimai neminimi.²⁰ Įtraukiami sprendimai, kurių pozityvi reikšmė neabejotina, bet jie, kaip kad ir dažni vais-tai, gali turėti ir ne tokį jau nekalną šalutinį poveikį.²¹ Kur kas informatyvesnės ir

17 Plg. dvilypį sprendimo *Ramanauskas prieš Lietuvą* (DK, Nr. 74420/01, 2008 m. vasario 5 d.) vertinimą: Egidijus Kūris, “On Lessons Learned and Yet to Be Learned: Reflections on the Lithuanian Cases in the Strasbourg Court’s Grand Chamber”, *East European Yearbook on Human Rights* 2, 1 (2019): 9–11, 39.

18 *Magyar Helsinki Bizottság prieš Vengriją* (DK, Nr. 18030/11, 2016 m. lapkričio 8 d.).

19 “Landmark Judgments”, Council of Europe, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/landmark-judgments>.

20 Pvz., kaip reikšmingiausi išraiškos laisvei skirti sprendimai nurodomi *Nagla prieš Latviją* (Nr. 73469/10, 2013 m. liepos 16 d.) ir *The Sunday Times prieš Jungtinę Karalystę* (Nr. 1) (Nr. 6538/74, 1979 m. balandžio 26 d.). “Freedom of Expression: Landmark Judgments”, Council of Europe, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/expression1>. Nejaugi tai viskas?! O kur *Magyar Helsinki Bizottság prieš Vengriją* (18 išnaša *supra*)? O *Delfi AS prieš Estiją* (DK, Nr. 64569/09, 2015 m. birželio 16 d.)? O *Pentikäinen prieš Suomiją* (DK, Nr. 11882/10, 2015 m. spalio 20 d.)?

21 Pvz., *Sejdić ir Finci prieš Bosniją ir Hercegoviną* (Nr. 27996/06 ir 34836/06, 2009 m. gruodžio 22 d.). Diskriminacijos draudimo aspektu tai tikrai riboženklinis sprendimas. Tačiau šio sprendimo įgyvendinimas buvo pernelyg kompliktuotas dėl Bosnijos ir Hercegovinos Konstitucijos, kuri yra Deitono susitarimų priedas, ypatumų. “Prohibition of Discrimination: Landmark Judgments”, Council of Europe, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/discrimination1>.

labiau pagrįstos yra svarbiausių „sektorinių“ sprendimų apžvalgos, pateikiamos paties EŽTT tinklalapyje,²² tačiau kai kuriais klausimais jų skaičius yra per didelis, kad juos visus galima būtų tituluoti ne tik „didžiaisiais“, bet ir riboženkliniais. Be to, pateikiamos bylose prieš atskiras valstybes priimtų svarbiausių sprendimų apžvalgos, bet nenurodomi jų atrankos kriterijai.²³ Antai prie įrašo „Lietuva“ nurodoma net 50 sprendimų.²⁴ Kad ir kiek būtume apimti parapijinio patriotizmo, net ir pripažindami, jog kai kurių ten išvardytų sprendimų svarba neabejotinai peržengia Lietuvos ribas, negalėtume nepripažinti, kad tokio didelio skaičiaus riboženklinių (tikrąja to žodžio prasme) sprendimų „lietuviškose“ bylose nebuvo priimta.

Nors nelabai aiškus, svarbiausių EŽTT sprendimų išskyrimas pagal valstybes yra prasmingas. Iš Konvencijos teisės perspektyvos jų išskyrimo kriterijus negali būti nei bylos rezonansinis pobūdis, nei sprendimo poveikis atitinkamos šalies teisei (nes kitų šalių, neturinčių analogiškų problemų, teisei jų poveikis gali būti minimalus arba jo gali nebūti). Žinoma, negalima uždrausti kam nors riboženklinio sprendimo sąvoką vartoti apibūdinant vien sprendimo poveikį atitinkamai valstybei ir jos teisei, bet tai būtų vertinimas iš atitinkamos šalies teisės, o ne iš Konvencijos teisės perspektyvos.²⁵ O vertinant iš Konvencijos teisės perspektyvos tas kriterijus tegali būti vienas – tai, kad po atitinkamo sprendimo Teismo jurisprudencija keičiasi didesnio teisės viešpatavimo įtvirtinimo linkme.

Tačiau svarbus yra laiko veiksnys. Ne visada galima aiškiai numatyti, kokią reikšmę gali turėti (ar ilgainiui įgauti) vienas ar kitas sprendimas.²⁶ Net labai svarbų sprendimą gali netrukus užtemdyti kitas: dar svarbesnis, kartais jį pratęsiantis ir papildantis, o kartais ir koreguojantis jame suformuluotą doktriną. Bet koks įvertinimas patikimesnis, kai atliekamas iš laiko distancijos. Tai nepaneigia poreikio ir galimybės bandyti numatyti naujų sprendimų svarbą. Lietuvos teisės

22 “Factsheets”, European Court of Human Rights, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=>.

23 “Country Profiles”, European Court of Human Rights, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/country&c=>.

24 “Lithuania”, European Court of Human Rights, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Lithuania_ENG.pdf.

25 Pvz., sprendimas byloje *Lisovskij prieš Lietuvą* (Nr. 36249/14, 2017 m. gegužės 2 d.) turėjo būti labai svarbus Lietuvos teisei (teismų praktikai) tuo atžvilgiu, kad atskleidė rimtus trūkumus planuojant sudėtingų baudžiamųjų bylų nagrinėjimą teismuose, kurio užvilkinimas (nesvarbu, kad jo nėra sąmoningai siekiama), kai teisišiamasis yra kalinamas iki teismo, gali nulėmti Konvencijos 5 straipsnio 3 dalies pažeidimo nustatymą Strasbūre. Tad vertinant vien iš Lietuvos teisės (ir konkrečiai teismų praktikos) perspektyvos šis sprendimas galėtų būti laikomas riboženkliniu. Tačiau nei doktrininių, nei metodologinių novelių jame nėra. Nors *Lisovskij* precedentu remiamasi kitose EŽTT bylose, Konvencijos teisės požiūriu jis yra „tik dar vienas“ sprendimas dėl sulaikymo ar ikiteisminio kalinimo trukmės – anaipol ne riboženklinis.

26 Pvz., vos paskelbus sprendimą byloje *Buzadji prieš Moldovą* (DK, Nr. 23755/07, 2016 m. liepos 5 d.), turbūt mažai kas tikėjosi, kokiu svarbiu (bent tam tikrą laiką) jis ilgainiui taps.

literatūroje naujausi bylose prieš Lietuvą priimti sprendimai paprastai analizuojami „sektorinės“ problematikos kontekste, taigi izoliuoti nuo kitų „sektorinių“ temų. E. Jarašiūno netiesiogiai paskatintas, imuosi bandymo išskirti (jei pavyks) pastaraisiais metais bylose prieš Lietuvą EŽTT priimtus sprendimus, kurios pagal analogiją su ESTT sprendimais norėtųsi tituluoti „didžiaisiais“, bet atsargumo sumetimais verčia apsiriboti formalesniu žodžiu „riboženkliniai“. Tačiau, kitaip nei kolega, savo svarstymams laiko atskaitos tašku pasirinkęs Lisabonos sutarties įsigaliojimo datą, aš tokio aiškaus laiko atskaitos taško neturiu. Tad jį pasirenku gana savavališkai: manasis laikotarpis bus pastarieji treji metai, t. y. 2019–2021 m. Šios atrankos (ir analizės) rezultato negalima iš anksto nuspėti: pretendentų į riboženklinius sprendimus pasirinktojo laikotarpio „lietuviškose“ bylose gali būti keletas, bet gali nebūti nė vieno.

1. Sprendimai, nepretenduojantys į riboženklinius

Ketinamą atlikti atranką iškart galima ir reikia susiaurinti. Kaip žinoma, EŽTT bylas nagrinėja įvairia sudėtimi: vieno teisėjo; trijų teisėjų komiteto, septynių teisėjų kolegijos; iš septyniolikos teisėjų susidedančios Didžiosios Kolegijos. Visos šios skirtingos sudėtys yra „Teismas“ Konvencijos prasme. Absoliuti dauguma peticijų (prieš visas valstybes) pripažįstamos neatitinkančiomis Konvencijos 35 straipsnyje nustatytų priimtumo sąlygų ir atmetamos vieno teisėjo. Bylas, kuriose nekyla sudėtingų Konvencijos teisės aiškinimo ir taikymo klausimų ir reikia taikyti jau žinomus principus, nagrinėja komitetai, kurie paprastai priima vieną iš trijų sprendimų: nustato tam tikro Konvencijos straipsnio pažeidimą; pripažįsta peticiją nepriimtina; arba išbraukia ją iš Teismo bylų sąrašo vienu iš EŽTK 37 straipsnyje nustatytų pagrindų. Sudėtingas bylas nagrinėja septynių teisėjų kolegijos, o sudėtingiausias (po keliolika per metus) – Didžioji Kolegija. Pastarajai bylas arba perleidžia kolegija (Konvencijos 30 straipsnis), arba jas, kolegijos išnagrinętas, kuriai nors šaliai prašant perduoti nusprendžia penkių teisėjų komisija (43 straipsnis).

Bandant atrinkti riboženklinius (tegu ir su išlygomis, tegu ir avansu) sprendimus „lietuviškose“ 2019–2021 m. bylose, iškart būtina atsiriboti nuo trijų lygmenų sprendimų. Doktrininių naujovių nebūna (ir negali būti) nei vieno teisėjo, nei komitetų sprendimuose. Taip pat tenka atmesti Didžiosios Kolegijos jurisprudenciją, nes per pasirinktą laikotarpį ji nenagrinėjo bylų prieš Lietuvą. Lieka kole-

gijos sprendimai, kurių per 2019–2021 m.²⁷ buvo priimta 29.²⁸ Į šį skaičių patenka sprendimai, kuriais bylos buvo išnagrinėtos iš esmės (*angl. judgments; franc. arrêts*), taip pat nepriimtinių sprendimai (*angl. decisions; franc. décisions*), kuriais buvo atmetos pareiškėjų peticijos.²⁹ Pirmųjų buvo priimta 21, antrųjų – 8.

Nepriimtinių sprendimai buvo priimti šiose bylose: *Daktaras prieš Lietuvą*³⁰ (pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį – peticija pripažinta aiškiai nepagrįsta); *Mozeris ir „Eugenijos ir Leonido Pimonovų Alzheimerio paramos fondas“ prieš Lietuvą*³¹ (pagal EŽTK 13 straipsnį ir Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnį – neišnaudotos teisinės gynybos priemonės; pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį – peticija pripažinta aiškiai nepagrįsta); *Cudak prieš Lietuvą*³² (pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį – peticija pripažinta aiškiai nepagrįsta); *Dardanskis ir kiti prieš Lietuvą*³³ (pagal EŽTK 3 straipsnį – peticija išbraukta iš Teismo bylų sąrašo); *Zarubin ir kiti prieš Lietuvą*³⁴ (pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį – peticija nepriimtina kaip *ratione materiae* nesuderinama su Konvencijos ir jos protokolų nuostatomis; pagal EŽTK

- 27 Paskelbta iki 2021 m. lapkričio 15 d. Prieš pat įteikiant šį straipsnį spausdinti (2021 m. lapkričio 24 d.) buvo paskelbtas dar vienas sprendimas – byloje *Tarvydas prieš Lietuvą* (Nr. 36098/19, 2021 m. lapkričio 23 d., dar neįsiteisėjęs), kurioje nustatytas Konvencijos 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas. Šis sprendimas čia nėra aptariamas.
- 28 Daugiau nei tikėtina, kad iki 2021 m. pabaigos dar bus priimtas vienas kitas sprendimas „lietuviškose“ bylose, bet autorius pats nustebtų, jeigu kuris nors iš jų (nepaisant svarbos Lietuvos teisei ar galimo būsimo citavimo vėlesnėje EŽTT jurisprudencijoje) būtų pretendentas į riboženklinius.
- 29 Oficialiame lietuviškame Konvencijos vertime EŽTT sprendimai, kuriais bylos išnagrinėjamos iš esmės, vadinami sprendimais, o tie, kuriais peticijos pripažįstamos nepriimtiniomis ir atmetamos – nutarimais. Taip išversta, ir to jau, matyt, nepakeisi. Tačiau palyginkime su, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo baigiamaisiais aktais: kai Konstitucinis Teismas bylą išnagrinėja iš esmės, jis priima nutarimą, o kai atsisako nagrinėti prašymą ar paklausimą, nutraukia byloje pradėtą teiseną, išaiškina savo ankstesnį nutarimą ir kt. – sprendimą. Tai tik vienas iš lietuviškos teisinės terminijos nenuoseklumo (gal reiktų sakyti „betvarkė“?) pavyzdžių. Šis nenuoseklumas buvo pastebėtas ir kitų autorių. Žr., pvz., Pranas Kūris, Danutė Jočienė, „Bylos prieš Lietuvą Europos Žmogaus Teisių Teisme: kai kurios patirtys“, iš *Lietuvos teisė 1918–2018 m.: Šimtmečio patirtis ir perspektyvos: mokslo studija*, P. Kūris ir kt. (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2018). Siekiant išvengti tokios painiavos, šiame straipsnyje EŽTT „nutarimai“ vadinami nepriimtinių sprendimais, nors tai ir neatitinka oficialaus EŽTK vertimo (beje, pavadinimas „sprendimai dėl priimtinių“ anksčiau buvo vartojamas ir EŽTT, tačiau taisant Konvenciją ir reformuojant Teismą jo buvo atsisakyta).
- 30 *Daktaras prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 43154/10, 2019 m. kovo 26 d.).
- 31 *Mozeris ir „Eugenijos ir Leonido Pimonovų Alzheimerio paramos fondas“ prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 66803/17, 2019 m. balandžio 2 d.).
- 32 *Cudak prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 77265/12, 2019 m. balandžio 23 d.).
- 33 *Dardanskis ir kiti prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 74452/13, 583/14, 23542/14, 24971/14, 32519/14, 38916/14, 46591/14, 46640/14, 49765/14, 60038/14, 14696/15, 16039/15, 19405/15, 23905/15, 24187/15, 33339/17, 2019 m. birželio 18 d.).
- 34 *Zarubin ir kiti prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 69111/17, 69112/17, 69113/17, 69114/17, 2019 m. lapkričio 26 d.).

10, 13, 14, 18 straipsnius ir Konvencijos 4-ojo protokolo 4 straipsnį – peticija pripažinta aiškiai nepagrįsta); *Butkus prieš Lietuvą*³⁵ (pagal EŽTK 14 straipsnį, kartu su 8 straipsniu, – peticija išbraukta iš Teismo bylų sąrašo); *Galakvoščius prieš Lietuvą*³⁶ (pagal Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnį – peticija pripažinta aiškiai nepriimtina); *Makarčeva prieš Lietuvą*³⁷ (pagal EŽTK 8 straipsnį ir 14 straipsnį, kartu su 8 straipsniu, – peticija pripažinta aiškiai nepagrįsta).

Nėra pagrindo teigti, jog visos šios nepriimtinių sprendimais pasibaigusios bylos reikalavo vien nesudėtingo, mechaniško peticijų priimtinių sąlygų (kriterijų) taikymo. Kai kuriose iš jų buvo keliami klausimai, kurie šiaip jau keliami nedažnai. Antai *Daktaro* byloje pareiškėjas skundėsi, be kita ko, tuo, kad padarius kratą jo namuose ir paėmus finansinius dokumentus esą buvo įsiterpta į jo ir advokato bendravimą, dėl to buvo pažeista jo teisė į teisingą teismą, – bet bylos medžiaga rodo ką kita. *Makarčevos* byloje pareiškėja kėlė klausimą dėl nebuvimo Lietuvoje galimybės kartu gyvenantiems asmenims įregistruoti civilinę partnerystę – tačiau pareiškėja neįrodė, jog būtent toks būtų buvęs jos ir jos velionio partnerio, su kuriuo ji nebuvo susituokusi, pasirinkimas (priešingu atveju galima būtų svarstyti, kokia būtų šios bylos reikšmė Lietuvoje daug ginčų keliančiam civilinės partnerystės instituto įtvirtinimui arba neįtvirtinimui). *Dardanskio ir kitų* byloje 16 pareiškėjų, nuteistų kalėti iki gyvos galvos, skundėsi iš Konvencijos kylančios jų teisės prašyti bausmės pakeitimo į terminuotą laisvės atėmimo bausmę pažeidimu (tai nebuvo įtvirtinta Lietuvos įstatymuose) – tačiau po sprendimo byloje *Matiošaitis ir kiti prieš Lietuvą*³⁸ priėmimo ir atitinkamo nacionalinių įstatymų pataisymo šis klausimas yra laikomas „išspręstu“ (EŽTK 37 straipsnio 1 dalies b punktas). Savaip išsiskiria byla *Zarubin ir kiti prieš Lietuvą*, kurioje keturi Rusijos žurnalistai (ar žurnalistais prisistatę asmenys), bandę neteisėtai patekti į Lietuvą vykusį renginį, kuriame dalyvavo Rusijos opozicijos atstovai, ir net juos „psichologiškai terorizuoti“, buvo išsiųsti iš Lietuvos, ir jiems buvo uždrausta tam tikrą laiką atvykti į šalį; ši byla kolegijos buvo išnagrinėta *de plano*, peticijos nepersiusius Lietuvos Respublikos Vyriausybei; Teismo vertinimu, pareiškėjų veiksmai aiškiai nukrypo nuo atsakingos žurnalistikos reikalavimų, o Lietuvos teismai jų bylą išnagrinėjo iš esmės nepriekaištingai. Galiausiai, *Cudak* byloje pareiškėja, ta pati kaip ir taip pat pavadintoje Didžiosios Kolegijos 2010 m. išnagrinėtoje byloje,³⁹ skundėsi, kad atnaujinus teismo procesą po minėto Didžiosios Kolegijos sprendi-

35 *Butkus prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 48460/16, 20120 m. sausio 21 d.).

36 *Galakvoščius prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 11398/18, 2020 m. liepos 7 d.).

37 *Makarčeva prieš Lietuvą* (nepriimtinių sprendimas, Nr. 31838/19, 2021 m. rugsėjo 28 d.).

38 *Matiošaitis ir kiti prieš Lietuvą* (Nr. 22662/13, 51059/13, 58823/13, 59692/13, 60115/13, 69425/13, 2017 m. gegužės 23 d.).

39 *Cudak prieš Lietuvą* (16 išnaša *supra*).

mo ji nebuvo gražinta į darbą Lenkijos Respublikos ambasadoje Vilniuje, iš kurio buvo neteisėtai atleista, o jai sumokėta kompensacija buvo per maža; Teismui teko pirmiausia *ex proprio motu* spręsti, ar Konvencijos 46 straipsnis neužkerta kelio jam nagrinėti pareiškėjos skundą; nustatęs, jog petitija pateikta dėl naujo teismo proceso, jis pareiškėjos skundą nagrinėjo. Visi šie klausimai nėra rutininiai, bet jų sprendimo argumentavime doktrininų ar metodologinių naujovių nebuvo; be to, Teismo sprendimus iš dalies nulėmė faktų vertinimas (keliose bylose beveik vien jis), leidęs kai kuriuos skundus pripažinti aiškiai nepagrįstais. Tarp šių sprendimų ieškoti pretendentų į riboženklinius būtų bergėdžias dalykas.⁴⁰

Panašiai galima atmesti ir didžiumą sprendimų, kuriais bylos buvo išnagrinėtos iš esmės. Čia nėra galimybės, o tyrimo ekonomiškumo sumetimais ir nerverta detaliam argumentuoti, kodėl dauguma iš tų sprendimų nepretenduoja būti laikomais galinčiais padaryti bent kiek didesnę poveikį EŽTT jurisprudencijai. Tai šie sprendimai: *Grigolovič prieš Lietuvą*⁴¹ (tik dėl teisingo atlyginimo priteisimo pagal ankstesnę EŽTT sprendimą⁴²); *Orlen Lietuva Ltd. prieš Lietuvą*⁴³ (iš konkurencijos santykių kilusi byla – EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo nenustatyta, o skundas pagal 7 straipsnio 1 dalį atmestas kaip aiškiai nepagrįstas); *Velečka ir kiti prieš Lietuvą*⁴⁴ („įprasta“ kalnimo sąlygų byla – EŽTK 5 straipsnio 3 dalies pažeidimas); *Kosaitė-Čypienė ir kitos prieš Lietuvą*⁴⁵ (byla dėl gimdymo namuose „negalimumo“, kurioje priimtame sprendime atkartojami Didžiosios Kolegijos 2016 m. išnagrinėtos bylos⁴⁶ argumentai, – EŽTK 8 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Beinarovič ir kitos prieš Lietuvą*⁴⁷ (tik dėl teisingo atlyginimo priteisimo pagal

40 Šiaip jau ir nepriimtinių sprendimai gali būti riboženkliniai. Vienas paskutinių pavyzdžių – *Zambrano ir kiti prieš Prancūziją* (Nr. 41994/21, 2021 m. spalio 7 d.), kuriuo pareiškėjo petitija buvo atmesta, be kita ko, dėl to, kad Teismas pripažino jį piktnaudžiaus petitijos teise – pareiškėjas siekė užtvindyti Teismą analogiškais petitijomis (dėl priemonių prieš Covid-19 tariamo neteisėtumo) ir šitaip paralyžuoti jo veiklą. Jeigu riboženklinio sprendimo sąvoka vartojama kita reikšme – vien nacionalinei teisei (bet ne Konvencijos teisei) svarbiausiems sprendimams apibūdinti, iš „lietuviškų“ bylų tokiu sprendimu laikytinas sprendimas byloje *Savickas ir kiti prieš Lietuvą* (Nr. 66365/09, 12845/10, 28367/11, 29809/10, 29813/10, 30623/10, 2013 m. spalio 15 d.), kuriuo buvo palaikytas Aukščiausiojo Teismo išaiškinimas (pakeitęs teismų ankstesnę praktiką), jog Civilinio Kodekso (TAR Nr. 1001010ISTAI-1864) 6.272 straipsnis leidžia asmeniui reikalauti kompensacijos už nepagrįstai ilgą bylų nagrinėjimo trukmę, taigi laikoma, jog nuo atitinkamos datos Lietuvoje jau yra Konvencijos tokiose bylose reikalaujama veiksminga teisinės gynybos priemonė.

41 *Grigolovič prieš Lietuvą* (Nr. 54882/10, 2019 m. sausio 15 d.).

42 *Grigolovič prieš Lietuvą* (Nr. 54882/10, 2017 m. spalio 10 d.).

43 *Orlen Lietuva Ltd. prieš Lietuvą* (Nr. 45849/13, 2019 m. sausio 29 d.).

44 *Velečka ir kiti prieš Lietuvą* (56998/16, 58761/16, 60072/16, 72001/16, 2019 m. kovo 26 d.).

45 *Kosaitė-Čypienė ir kitos prieš Lietuvą* (Nr. 69489/12, 2019 m. birželio 4 d.).

46 *Dubská ir Krejzová prieš Čekiją* (DK, Nr. 28859/11, 28473/12, 2016 m. lapkričio 15 d.).

47 *Beinarovič ir kitos prieš Lietuvą* (Nr. 70520/10, 21920/10, 41876/11, 2019 m. birželio 25 d.).

ankstesnį EŽTT sprendimą⁴⁸); *Širvinskas prieš Lietuvą*⁴⁹ (ginčas dėl vaiko gyvenamosios vietos nustatymo – nustatytas EŽTK 8 straipsnio pažeidimas); *Januškevičienė prieš Lietuvą*⁵⁰ (byla dėl nekaltumo prezumpcijos pažeidimo – skundas pagal EŽTK 6 straipsnio 2 dalį atmestas kolegijos daugumai nusprendus, jog pareiškėja neišnaudojo nacionalinių teisinės gynybos priemonių, o 13 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Stankūnaitė prieš Lietuvą*⁵¹ (byla dėl, *inter alia*, teismo sprendimo perduoti vaiką motinai nevykdymo – EŽTK 8 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Bastys prieš Lietuvą*⁵² (byla dėl leidimo Seimo Pirmininko pavaduotojui dirbti su slapta informacija neišdavimo, po kurio jis atsistatydino, – EŽTK 13 ir 8 straipsnių, paimtų kartu, pažeidimo nenustatyta); *Šeiko prieš Lietuvą*⁵³ (byla dėl mažos pensijos, kuri dar labiau sumažėjo dėl pačios gavėjos padarytos nusikalstamos veikos, – Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą*⁵⁴ (byla dėl bylinėjimosi išlaidų (ne)atlyginimo, pareiškėjams laimėjus bylą teisme, – nustatytas EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas); *Abukauskai prieš Lietuvą*⁵⁵ (byla dėl žalos, pareiškėjų esą patirtos dėl padegimo netinkamo tyrimo, atlyginimo – Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Anželika Šimaitienė prieš Lietuvą*⁵⁶ (byla dėl teisėjos atleidimo ir kompensacijos už įgaliojimų sustabdymo laikotarpį nesumokėjimo – nustatytas Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnio pažeidimas, o skundas pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį pripažintas aiškiai nepagrįstu); *Kaminskas prieš Lietuvą*⁵⁷ (byla dėl savavališkai pastatyto namo nugriovimo, kuriuo esą buvo pažeista pareiškėjo teisė į būsto privatumą, – EŽTK 8 straipsnio pažeidimo nenustatyta); *Čivinskaitė prieš Lietuvą*⁵⁸ (byla dėl prokurorės pažeminimo pareigose – EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo nenustatyta); *Arewa prieš Lietuvą*⁵⁹ (byla dėl per ilgo baudžiamojo tyrimo – EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo nenustatyta, o skundas pagal 8 straipsnį atmestas Teismui nusprendus, jog pareiškėjas neišnaudojo nacionalinių teisinės

48 *Beinarovič ir kitos prieš Lietuvą* (Nr. 70520/10, 21920/10, 41876/11, 2018 m. birželio 2 d.).

49 *Širvinskas prieš Lietuvą* (Nr. 21243/17, 2019 m. liepos 23 d.).

50 *Januškevičienė prieš Lietuvą* (Nr. 69717/14, 2019 m. rugsėjo 3 d.).

51 *Stankūnaitė prieš Lietuvą* (Nr. 67068/11, 2019 m. spalio 29 d.).

52 *Bastys prieš Lietuvą* (Nr. 80749/17, 2020 m. vasario 4 d.).

53 *Šeiko prieš Lietuvą* (Nr. 82968/17, 2020 m. vasario 11 d.).

54 *Černius ir Rinkevičius prieš Lietuvą* (Nr. 73579/17, 14620/18, 2020 m. vasario 18 d.).

55 *Abukauskai prieš Lietuvą* (Nr. 72065/17, 2020 m. vasario 25 d.).

56 *Anželika Šimaitienė prieš Lietuvą* (Nr. 36093/13, 2020 m. balandžio 21 d.).

57 *Kaminskas prieš Lietuvą* (Nr. 44817/18, 2020 m. rugpjūčio 4 d.).

58 *Čivinskaitė prieš Lietuvą* (Nr. 21218/12, 2020 m. rugsėjo 15 d.).

59 *Arewa prieš Lietuvą* (Nr. 16031/18, 2021 m. kovo 9 d.).

gynybos priemonių); *Senovės baltų religinė bendrija „Romuva“ prieš Lietuvą*⁶⁰ (byla dėl valstybės pripažinimo nesuteikimo religinei bendrijai – nustatyti EŽTK 14 bei 9 straipsnių, paimtų kartu, bei 13 straipsnio pažeidimai); *Šaltinytė prieš Lietuvą*⁶¹ (byla dėl tariamos diskriminacijos pagal amžių – EŽTK 6 straipsnio 1 dalies ir 14 straipsnio bei Konvencijos 1-ojo protokolo 1 straipsnio, paimtų kartu, pažeidimo nenustatyta).

Kaip daugelis nepriimtino sprendimų, taip ir didžiuma šių bylų buvo ne rutininės. Kad ir kokia būtų bylos baigtis (nustatytas pažeidimas ar ne), sprendimų argumentai – tiek *ratio*, tiek platesni doktrininiai svarstymai – turėtų būti naudingi Lietuvos teismams. Antai byloje *Orlen Lietuva Ltd.* sistemiškai išdėstyta Teismo doktrina, skirta teismų sprendimų motyvavimui bei „išsiskiriančiai“ jurisprudencijai, taip pat aptariamas (ir pripažįstamas) teismo precedentų vaidmuo Lietuvos teisėje. Šiuo atveju pripažinta, kad „išsiskirianti“ jurisprudencija nesuponavo EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimo (veikiausiai pirmiausia) dėl to, kad Vyriausiojo administracinio teismo argumentavimas buvo pakankamas (nors ir glaustas), taigi iš jo buvo aišku, kodėl pasirenkama viena, o ne kita teisės taikymo alternatyva. *Širvinsko* byla irgi savaip pamokanti: joje pareiškėjo mažametės dukters laikinoji gyvenamoji vieta „teismo triuko“ būdu virto nuolatine gyvenamąja vieta, o tai užkirto kelią jam toliau siekti, kad mergaitės gyvenamoji vieta būtų nustatyta su juo. *Januškevičienės* byloje, šio straipsnio autoriaus nuomone, susiduriame su akivaizdžiu nekaltumo prezumpcijos pažeidimu, nes teismo sprendime, priimtame procese, kurio dalyvė pareiškėja nebuvo, ji buvo įvardyta kaip padariusi nusikalstamą veiką. Vis dėlto EŽTT kolegija nusprendė, jog ginčydama nekaltumo prezumpcijos pažeidimą pareiškėja neišnaudojo nacionalinių teisinės gynybos priemonių. Deja, kolegija neįžvelgė tokio savo sprendimo prieštaravimo susiklosčiusiai jurisprudencijai, pagal kurią civilinė kompensacinė priemonė savaime (ir apskritai) nepanaikina nekaltumo prezumpcijos pažeidimo padarinių. Tačiau net jeigu Teismas priėmė sprendimą, kurį šiuo atžvilgiu nesunku kritikuoti,⁶² toks nacionalinio teismo sprendimas, kuriame byloje nedalyvaujantis asmuo pripažintas padariusiu nusikalstamą veiką, vienareikšmiškai vertintinas kaip ydingas ir niekaip negali būti pateisinamas, tad Lietuvos teismai turėtų padaryti deramas išvadas net iš šios, Lietuvai netikėtai ir (autoriaus nuomone) nepagrįstai sėkmingai pasibaigusios, bylos. *Arewos* byloje, kuri šiaip jau nebūtų niekuo išskirtinė, susiklostė tokia situacija, kurią pareiškėjo bylą nagrinėjęs Vyriausiasis administracinis

60 *Senovės baltų religinė bendrija „Romuva“ prieš Lietuvą* (Nr. 48329/19, 2021 m. birželio 8 d.

61 *Šaltinytė prieš Lietuvą* (Nr. 32934/19, 2021 m. spalio 26 d.; straipsnio rašymo metu dar neįsiteisėjęs).

62 Plg. šio straipsnio autoriaus ir dviejų teisėjų atskirąją nuomonę byloje *Januškevičienė prieš Lietuvą* (50 išnaša *supra*).

teismas taikliai įvardijo kaip „gana paradoksalia“: asmeniui buvo nepratęsimas leidimas laikinai gyventi Lietuvoje, tačiau kartu jam buvo pritaikyta kardomoji priemonė – rašytinis pasižadėjimas neišvykti. Reikiamų išvadų padarymas iš šios situacijos (nacionalinio teismo pastebėtos dar gerokai iki pareiškėjui kreipiantis į EŽTT) peržengia Lietuvos teismų reagavimo į EŽTT sprendimus ribas ir kelia klausimus šalies įstatymų leidėjui.

Dar aštresnius klausimus nacionalinėms teisėkūros institucijoms kelia *Černiaus ir Rinkevičiaus, Senovės baltų religinės bendrijos „Romuva“ bei Anželikos Šimaitienės* sprendimai. Žinoma, vien tai dar nepadaro šių sprendimų riboženkliniais, juos vertinant iš galimai būsimos EŽTT jurisprudencijos perspektyvos. Situaciją, susiklosčiusią pirmojoje iš šių bylų, *Černiaus ir Rinkevičiaus*, irgi galima pavadinti „gana paradoksalia“ (pavartojant Vyriausiojo administracinio teismo žodžius, parašytus *Arewos* byloje). Pernelyg nesigilinant į detales (įskaitant, kaip autoriui atrodo, administracinių teismų argumentavimo trūkumus, padarytus jiems atmetant pareiškėjų reikalavimus atlyginti viešosios valdžios pareigūnų nepagrįstais sprendimais padarytą žalą, nors teismai galėjo pasiremti tinkamesniais procesiniais argumentais), tai yra beveik klasikinė *Catch-22* situacija:⁶³ asmuo, kuriam, jo manymu, neteisėtai paskirta bauda, turi rinktis: ar nuleisti rankas, neginti savo pažeistos teisės ir susitaikyti su dėl pareigūnų sprendimo patirtais finansiniais nuostoliais, ar ginti savo teises teisme ir, jeigu laimėtų, patirti dar didesnių nuostolių, nes turėtų sumokėti už advokato paslaugas, o šitos išlaidos jam nebūtų kompensuotos. Į šį sprendimą sureagavo Konstitucinis Teismas (taip sutapo, kad jis kaip tik turėjo nagrinėti panašios problematikos bylą), 2021 m. kovo 19 d. nutarimu⁶⁴ pripažinęs Administracinių teisės pažeidimų kodekso 302¹ straipsnį,⁶⁵ „tiek, kiek jame nebuvo nustatyta, kad, teismui nusprendus nutraukti administracinio teisės pažeidimo bylą nenustačius administracinio teisės pažeidimo įvykio ar sudėties, asmeniui, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, atlyginamos būtinos ir pagrįstos išlaidos advokatui“, prieštaravo Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai, 31 straipsnio 6 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, taip pat kad šioms Konstitucijos nuostatoms prieštaravo Baudžiamojo proceso kodekso 106 straipsnis⁶⁶ „tiek, kiek pagal jį asmeniui, dėl kurio priimtas išteisinamasis nuosprendis, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, nėra atlyginamos būtinos ir pagrįstos išlaidos advokatui“. Kons-

63 Pirmenybę teikiu paprastai neverčiamam originaliam angliškam terminui. Lietuviškai išversta: Joseph Heller, *22-oji išlyga*, vertė Vytautas Petrukaitis (Vilnius: Sofoklis, 2015).

64 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 302¹ straipsnio, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 106 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR Nr. 2021-05546.

65 2010 m. lapkričio 18 d. redakcija; Žin., 2010, Nr. 142-7257.

66 Su 2020 m. birželio 26 d. pakeitimu; TAR Nr. 15006.

titucinis Teismas, be kita ko, išaiškino, kad iš Konstitucijos „įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį asmens teisė teisme ginti savo teises, *inter alia*, naudojantis advokato teikiama teisine pagalba, būtų įgyvendinama realiai ir veiksmingai, be kita ko, numatyti atsižvelgiant į bylos aplinkybes būtinų ir pagrįstų išlaidų šiai teisei įgyvendinti atlyginimą asmeniui, kuriam nėra taikoma teisinė atsakomybė, nes nenustatyta, kad jis padarė teisės pažeidimą“. Konstitucinio Teismo nutarime tiesiogiai pasiremta EŽTT *Černiaus ir Rinkevičiaus* sprendimu. Kol kas anksti prognozuoti, kad tas nutarimas pasitarnaus tam, jog į EŽTT nebetektų kreiptis su skundais, panašiais į nagrinėtus *Černiaus ir Rinkevičiaus* byloje, tačiau tam tikras prielaidas išvengiant bent jau visiškai analogiškų bylų jis sudarė.

Senovės baltų religinės bendrijos „Romuva“ byloje buvo atskleistas Lietuvos teisėkūros proceso neskaidrumas, šiuo atveju pasireiškęs tuo, jog Seimo politinė valia – ir, kaip matyti iš bylos medžiagos, Seimo teisėkūros užkulisiuose veikiant Katalikų bažnyčiai, – buvo atsisakyta suteikti valstybės pripažinimą religinei bendrijai, šiaip jau atitinkančiai visus įstatyme nustatytus kriterijus, taigi buvo paneigta įstatymo garantuota jos teisė. Ir į šį sprendimą greitai sureagavo Konstitucinis Teismas (ir vėl sutapimas: jis turėjo nagrinėti panašios problematikos bylą, EŽTT sprendimo priėmimo metu prašymų chronologinėje eilėje įrašytą pirmąją). Konstitucinis Teismas 2021 m. rugsėjo 7 d.⁶⁷ nutarime pripažino, jog Konstitucijai neprieštarauja pareiškėjos – Seimo narių grupės ginčyta Religinių bendruomenių ir bendrijų įstatymo⁶⁸ 6 straipsnio 2 dalies nuostata „religinės bendrijos gali kreiptis dėl valstybės pripažinimo praėjus ne mažiau kaip 25 metams nuo pirminio jų įregistravimo Lietuvoje“. Neatmestina hipotezė, kad jeigu ši nuostata būtų (kaip tikėjosi pareiškėja) pripažinta antikonstitucine, naujasis terminas, po kurio religinė bendrija galėtų kreiptis dėl valstybės pripažinimo, būtų įstatymu nustatytas gerokai ilgesnis nei 25 metai – gal net toks, jog daugelis dabartinių religinės bendrijos „Romuva“ narių vargu ar sulauktų jo pabaigos. Kartu Konstitucinis Teismas pripažino, kad Konstitucijos 26 straipsnio 1 daliai, 43 straipsnio 1 daliai prieštarauja (pareiškėjos neginčyta, bet su tiesiogiai ginčyta nuostata susijusi) minėtos dalies nuostata „jeigu prašymas nepatenkinamas, pakartotinai galima dėl to kreiptis praėjus 10 metų nuo prašymo nepatenkinimo dienos“. Nutarime išaiškinta, jog teisiniu reguliavimu, pagal kurį religinė bendrija įgyja teisę kreiptis dėl valstybės pripažinimo, jeigu yra praėję ne mažiau kaip 25 metai nuo pirminio jos įregistravimo Lietuvoje, yra įtvirtintas reikalavimas, kurį turi atitikti religinė bendrija tam,

67 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. rugsėjo 7 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos religinių bendruomenių ir bendrijų įstatymo 6 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR Nr. 2021-18922.

68 Žin., 1995, Nr. 89-1985.

kad dėl jos galėtų būti pradėta valstybės pripažinimo suteikimo procedūra, kurios metu bus vertinama, ar atitinkamą kreipimąsi pateikusiai religinei bendrijai gali būti suteiktas valstybės pripažinimas, t. y. ar ji atitinka valstybės pripažintos religinės bendrijos kriterijus. Taigi šis ne trumpesnis kaip 25 metų terminas „nėra viena iš valstybės pripažinimo suteikimo religinei bendrijai sąlygų – turėti atramą visuomenėje ir užtikrinti, kad tos bažnyčios, religinės organizacijos mokymas bei apeigos neprieštarauja įstatymui ir dorai, ir negali būti su jomis tapatinamas; šis terminas yra tik prielaida pradėti valstybės pripažinimo suteikimo procedūrą“. Pastarasis doktrininis posūkis ne tik novatoriškas – autoriaus vertinimu, jis labai stiprus ir konstitucinės logikos požiūriu. Iš nutarimo matyti, kad Konstitucinis Teismas įkvėpimo pasisėmė ir iš EŽTT jurisprudencijos, be kita ko, iš sprendimo *Senovės baltų religinės bendrijos „Romuva“* byloje.⁶⁹ Be abejo, nuo Konstitucinio Teismo nepriklauso, ar Seimas suteiks bendrijai „Romuva“ valstybės pripažinimą. Tačiau tai bent iš dalies (netiesiogiai) priklauso nuo Europos Tarybos Ministrų Komiteto (MK), prižiūrinčio EŽTT sprendimų vykdymą.

EŽTT sprendimas *Senovės baltų religinės bendrijos „Romuva“* byloje kelia dar vieną iššūkį (ar bent klausimą) Konstituciniam Teismui. Toje byloje nustatytas Konvencijos 13 straipsnio pažeidimas, nes pareiškėja negalėjo savo teisės į valstybės pripažinimą ginti teisme. Galima klausti, kokios pagal Lietuvos teisę yra galimybės kreiptis su individualiu konstituciniu skundu į Konstitucinį Teismą tokiam asmeniui (juridiniam arba fiziniam), kurio kreipimosi prieš tai negali nagrinėti kiti Lietuvos teismai (pavyzdžiui, administraciniai), kurių sprendimų priėmimas yra laikomas kreipimosi į Konstitucinį Teismą sąlyga. Ar Konstitucinio Teismo įstatyme⁷⁰ (ir Konstitucinio Teismo praktikoje) įtvirtintas reikalavimas asmeniui būti išnaudojus „visas įstatymuose numatytas teismo sprendimo apskundimo galimybes“ (56 straipsnio 2 dalies 2 punktas) nėra per griežtas? Ar jis nereiškia, kad ir kitoje situacijoje, kurioje galutinį sprendimą dėl asmens teisių priims Seimas (ar kita institucija, kurios sprendimas neskundžiamas teismui), vėl bus pagrindas EŽTT tirti, ar nebuvo pažeistas Konvencijos 13 straipsnis? Bet tai atskira tema.

Galiausiai, *Anželikos Šimaitienės* byla taip pat atskleidė mažų mažiausiai vieną Lietuvos teisės problemą – gal net konstitucinę. Pagal šiuo metu nustatytą ir, atrodo, niekada rimtai nekvestionuotą teisinį reguliavimą (ir teisės taikymo praktiką) teisėjo, įtariamo arba kaltinamo nusikalstamos veikos padarymu, įgaliojimus gali sustabdyti Seimas (tarp Seimo sesijų – Respublikos Prezidentas); įgaliojimai

69 Pastebėtina, kad Konstitucinis Teismas tuo sprendimu pasirėmė, kol tas sprendimas dar nebuvo įsiteisėjęs: Konstitucinio Teismo nutarimas priimtas 2021 m. rugsėjo 7 d., o EŽTT sprendimas įsiteisėjo praėjus trims mėnesiams po jo paskelbimo ir nė vienai šaliai nepaprašius bylos perduoti Didžiajai Kolegijai – 2021 m. rugsėjo 8 d.

70 TAR Nr. 0931010ISTA0000I-67.

sustabdomi iki galutinio sprendimo ikiteisminiame tyrime arba sprendimo baudžiamojoje byloje įsiteisėjimo; jeigu ikiteisminio tyrimo metu paaiškėja aplinkybių, dėl kurių baudžiamasis procesas negalimas, arba nesurenkama pakankamai duomenų, pagrindžiančių teisėjo kaltę dėl nusikalstamos veikos padarymo, arba teismo sprendimu baudžiamojoje byloje teisėjas nepripažįstamas kaltu, teisėjo įgaliojimai atnaujinami ir jam sumokamas atlyginimas už įgaliojimų sustabdymo laiką (Teismų įstatymo⁷¹ 47 straipsnio 4 dalis). Neatsakytas lieka klausimas, iš kurių pajamų turi gyventi (ir kuo išvis gali užsiimti) teisėjas, kurio įgaliojimai yra sustabdyti, o ikiteisminis tyrimas tęsiasi mėnesius, metus (kas, deja, būna ne taip jau retai). Panašių klausimų kyla ir dėl tokio teisėjo socialinio bei sveikatos draudimo. Konstitucija įsakmiai draudžia teisėjui užimti kokias nors kitas renkamas ar skiriamas pareigas, dirbti verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, gauti kokį nors kitą atlyginimą, išskyrus teisėjo atlyginimą bei užmokestį už pedagoginę ar kūrybinę veiklą (113 straipsnio 1 dalis). Tačiau ar šis draudimas taikomas ir teisėjui, kurio įgaliojimai sustabdyti? *Anželikos Šimaitienės* byla rodo, kad šis konstitucinis draudimas suprantamas būtent taip – kaip taikomas ir tokiam teisėjui, kurio įgaliojimai sustabdyti. Jeigu taip, tai ar toks aiškinimas ir juo grindžiama praktika yra pagrįsti? Oficialioji konstitucinė doktrina šiuo klausimu kol kas tyli (vadinasi, yra galimybė ją plėtoti). Tačiau akivaizdu, kad teisėjas, kurio įgaliojimai sustabdyti, taip pat atsiduria jau minėtoje *Catch-22* situacijoje: jis turi rinktis, ar laukti būsimos jam palankios ikiteisminio tyrimo pabaigos arba išteisinimo teisme, bet tuo metu neturėti pajamų (ir negalėti užsiimti kita veikla), ar atsistatydinti (jeigu atsistatydinimas bus priimtas) ir, realistiškai vertinant, prarasti galimybę vėl tapti teisėju, net jeigu jis nebūtų nuteistas. Anaipol nėra atmestina, kad situacija, analogiška šiai aptartajai, gali vėl tapti EŽTT nagrinėjimo dalyku.⁷²

Nepaisant čia aptartų, mano nuomone, svarbių teisės klausimų, taip pat tikimybės, kad EŽTT gali tekti nagrinėti (tam tikrais aspektais) panašias bylas, nei *Černiaus ir Rinkevičiaus*, nei *Senovės baltų religinės bendrijos „Romuva“*, nei *Anželikos Šimaitienės* sprendimai nelaikytini riboženkliais juos vertinant iš Konvencijos teisės raidos perspektyvos. Šiose bylose buvo pritaikyti esami bendrieji Konvencijos teisės principai, o nauja doktrina nebuvo formuluojama. Tai anaipol

71 TAR Nr. 0941010ISTA0001-480.

72 Prieš pat atiduodant šį straipsnį spausdinti atėjo žinia, kad iš esmės analogiškos problemos, tik ne dėl teisėjų įgaliojimų sustabdymo, bet dėl valstybės tarnautojų nušalinimo, imasi Konstitucinis Teismas, kuriam pateiktas prašymas iširti Valstybės tarnybos įstatymų nuostatų dėl valstybės tarnautojų nušalinimo ir su tuo susijusių praradimų konstitucingumo. „Pradedama nagrinėti byla pagal fizinio asmens prašymą įvertinti Valstybės tarnybos įstatymo nuostatų, susijusių su valstybės tarnautojo nušalinimu nuo pareigų, konstitucingumą“, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, žiūrėta 2021 m. lapkričio 24 d., <https://www.lrkt.lt/lt/apie-teisma/naujienos/1331/pradedama-nagrineti-byla-pagal-fizinio-asmens-prasyma-ivertinti-valstybes-tarnybos-istatymo-nuostatu-susijusiu-su-valstybes-tarnautojo-nusalinimu-nuo-pareigu-konstitucinguma>:387.

ne trūkumas. Tokie – neva „nenovatoriški“ – yra absoliuti dauguma įvairių šalių ir tarptautinių teismų sprendimų. EŽTT, kaip ir kitų teismų, jurisprudencijos pažangą užtikrina ne tiek „revoliuciniai“ sprendimai, atveriantys iki tol nematytus jurisprudencijos horizontus, juo labiau apverčiantys ankstesnę jurisprudenciją, kiek jos nuosekli evoliucija, vis naujuose solidžiai argumentuotuose sprendimuose patvirtinant ir šitaip dar labiau įtvirtinant ankstesnių sprendimų principines nuostatas. Toks sprendimų „nenovatoriškumas“, net rutiniškumas yra Konvencijos teisės stabilumo ir nuspėjamumo apraiška ir laidas. Kita vertus, jeigu EŽTT sprendimus vadintume riboženkliniais dėl jų reikšmės valstybei atsakovei (šiuo atveju Lietuvai), be kita ko, dėl jais sukuriamų paskatų taisyti nacionalinį teisinį reguliavimą, trys čia aptartieji sprendimai tikrai patektų tarp reikšmingiausių pastarojo meto Teismo „lietuviškųjų“ sprendimų. Tačiau tai būtų jau paašikintos sąvokos „riboženkliniai sprendimai“ reikšmės išplėtimas ar net pakeitimas. Šiame straipsnyje identifikuojant EŽTT sprendimus kaip (potencialiai) riboženklinius apsiribojama ne nacionaline, o paties EŽTT perspektyva.

2. Drėlingas, Rinau, Beizaras ir Levickas

Liko neaptarti trys 2019–2021 m. EŽTT „lietuviški“ sprendimai, kurie, mano manymu, šiame etape gali būti – avansu ir galbūt su išlygomis – laikomi pretendентаis į riboženklinius sprendimus: *Drėlingas prieš Lietuvą*,⁷³ *Rinau prieš Lietuvą*⁷⁴ ir *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą*.⁷⁵ Žinoma, toks titulavimas praėjus gana neilgam laikui nuo atitinkamų sprendimų priėmimo yra rizikingas, juolab kad tais sprendimais, išskyrus nebent *Beizaro ir Levicko* sprendimą, kol kas nėra plačiai remiamasi net paties EŽTT jurisprudencijoje, o ir viešajame diskurse plačiau (bet ne itin plačiai) komentuotas tebuvo tik vienas iš jų – taip pat *Beizaro ir Levicko*. Tačiau, autoriaus nuomone, visi šie sprendimai turi potencijos duoti doktrininių ir / arba metodologinių įrankių Teismui sprendžiant kitas bylas.

2.1. Drėlingas

Atrodo, kad *Drėlingo* sprendimas dar turi palaukti gilesnės profesinės analizės. Pirmieji komentarai Lietuvos (ir ne vien Lietuvos) žiniasklaidoje (nespe-

73 *Drėlingas prieš Lietuvą* (Nr. 28859/16, 2019 m. kovo 12 d.).

74 *Rinau prieš Lietuvą* (Nr. 10926/09, 2020 m. sausio 14 d.).

75 *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* (Nr. 41288/15, 2020 m. sausio 14 d.).

cializuotoje) buvo informaciniai ir politiniai, kur šis sprendimas traktuotas kaip Lietuvos politinė pergalė, reiškianti, jog įveiktas EŽTT Didžiosios Kolegijos 2015 m. sprendimo byloje *Vasiliauskas prieš Lietuvą*,⁷⁶ kuris buvo suprantamas kaip valstybės istorinis ir geopolitinis (taigi pirmiausia ne teisinis) pralaimėjimas. Tam galima būtų ir paprieštarauti, nes šiaip jau Didžiosios Kolegijos sprendimai nėra įveikiami kolegijos sprendimais, taigi *Vasiliausko* sprendimas liko toks, koks buvo priimtas. Kita vertus, akivaizdu, jog *Drėlingo* sprendimas disonuoja su *Vasiliausko*: pastarasis atmetė Lietuvos teismų praktiką, kai tam tikri asmenys (paprastai buvę NKVD pareigūnai) būdavo nuteisiami už dalyvavimą vykdydami genocidą, kuriuo buvo laikomas Sovietų Sąjungos vykdytas Lietuvos partizanų naikinimas pokario metais, tuo tarpu *Drėlingo* sprendimu pripažinta, jog toks nuteisimas gali ir nepažeisti Konvencijos. Žvelgiant plačiau, yra labai daug abejojančių, ar teismai, juolab tarptautiniai, išvis yra tinkamas mechanizmas istorinėms nuoskaudoms numaldyti ir istorinėms blogybėms taisyti. Šios abejonės turi pagrindo, tačiau objektyvumo dėlei tenka konstatuoti, jog ir *Vasiliausko*, ir *Drėlingo* bylas EŽTT inicijavo ne istorinių nuoskaudų turinti valstybė (kuri, kaip kas nors galėtų atkirsti, panaudojo savo teismus numaldyti toms nuoskaudoms), o nuteistieji individai, siekiantys reviduoti tai, kaip toji valstybė teisiškai įvertino jų veiklą, kuria jie – kaip įrodyta nacionaliniuose teismuose – prisidėjo prie tų istorinių nuoskaudų padarymo. Nors, atrodo, *Vasiliausko* sprendimas tokią galimybę buvo palaidojęs, *Drėlingo* byloje ne vien EŽTT, bet apskritai tarptautinis teismas pirmą kartą pripažino, jog Lietuva gali pokario sovietines represijas laikyti genocidu ir bausti dar likusius jo vykdytojus (šiandien vargu ar likę ką dar persekioti).

Paradoksalu, bet būtent *Vasiliausko* sprendimas, toks nepriimtinas Lietuvai, buvo viena iš *Drėlingo* sprendimo prielaidų. Apie tai, autoriaus žiniomis, kol kas dar nėra užsiminęs nė vienas jo komentatorius. Vis dėlto svarstyтина, ar *Drėlingo* byloje Konvencijos 7 straipsnio pažeidimo nebuvo nustatyta ne dėl savitai susiklosčiusių įvairių aplinkybių, sutapimų, gal net atsitiktinumų. Autoriaus spėjimu (kurio pagrįstumo negalima patikimai įrodyti „išorės“ vertintojui), jeigu įvykių seka būtų buvusi bent kiek kitokia, galutinis rezultatas taip pat galėjo būti kitoks. Tai, kad šie dalykai dar nebuvo niekieno vertinti ir net komentuoti, nestebina, nes kai kuriuos, atrodo, nereikšmingus procedūrinius, su bylos esme nesusijusius fragmentus „išorės“ analitikams nėra lengva pastebėti. Čia jie bus aptariami chronologine seka, palydimi hipotetiniais (gal net retoriniais) klausimais.

1) *Vasiliausko byla*. Vytautas Vasiliauskas skundėsi buvęs nuteistas už dalyvavimą naikinant Lietuvos partizanus, kuris pagal Lietuvos teisę prilyginamas genocidui. Baudžiamajame kodekse⁷⁷ (BK) genocidas (teksto lygmeniu) apibrėžia-

76 *Vasiliauskas prieš Lietuvą* (DK, Nr. 35343/05, 2015 m. spalio 20 d.).

77 TAR Nr. 1001010ISTAIII-1968.

mas plačiau nei 1948 m. Konvencijoje dėl kelio užkirtimo genocido nusikaltimui ir baudimo už jį⁷⁸ (Genocido konvencija). Pareiškėjo peticija EŽTT buvo paduota 2005 m. ir laukė nagrinėjimo aštuonerius metus – ketverius iki bylos persiuntimo Vyriausybei ir ketverius po to. 2013 m. rugsėjį septynių teisėjų kolegija nusprendė bylą perleisti Didžiajai Kolegijai. Viešas posėdis buvo paskirtas 2014 m. balandžio pradžioje. Vyriaybės prašymu jis buvo atidėtas, laukiant Lietuvos Konstitucinio Teismo sprendimo abstrakčios konstitucinės kontrolės byloje, kurioje ginčytas BK nuostatos dėl atsakomybės už genocidą konstitucingumas. Ta konstitucinės justicijos byla buvo inicijuota šešių teismų, nagrinėjusių genocido bylas, iš kurių vienoje teisiama byla buvo tas pats V. Vasiliauskas, kurio byla turėjo būti nagrinėjama Strasbūre. Tačiau Strasbūre nagrinėjimo laukė byla, kurioje tas asmuo jau buvo nuteistas, o Konstitucinis Teismas turėjo nagrinėti bylą, kurią inicijavęs teismas dar tik galėjo jį nuteisti kitoje baudžiamojoje byloje: veika buvo ta pati – genocidas, tačiau padaryta prieš kitus asmenis, kitu laiku ir kitoje vietoje. Laukiamas Konstitucinio Teismo nutarimas⁷⁹ buvo priimtas 2014 m. kovo 18 d. Juo, be kita ko, pripažinta, kad BK 99 straipsnis⁸⁰ „tiek, kiek jame nustatyta, kad genocidu laikomi veiksmai, kuriais siekiama fiziškai sunaikinti visus ar dalį žmonių, priklausančių bet kuriai nacionalinei, etninei, rasinei, religinei, socialinei ar politinei grupei“, neprieštarauja Konstitucijai. Taigi buvo patvirtinta platesnė, veiksmus, kuriais siekiama sunaikinti socialinėms ir politinėms grupėms priklausančius žmones apimanti, genocido samprata nei įtvirtintoji Genocido konvencijoje. Kartu antikonstitucine buvo pripažinta BK 3 straipsnio 3 dalis⁸¹ „tiek, kiek joje nustatytas teisinis reguliavimas, pagal kurį asmuo gali būti teisiamas pagal Baudžiamojo kodekso 99 straipsnį už veiksmus, kuriais buvo siekiama fiziškai sunaikinti visus ar dalį žmonių, priklausančių bet kuriai socialinei ar politinei grupei, atliktus tol, kol Baudžiamajame kodekse nebuvo nustatyta atsakomybė už žmonių, priklausančių socialinei ar politinei grupei, genocidą“. Taigi bausti baudžiamąja tvarka už „plačiau apibrėžtą“ genocidą leistina, tačiau tik už veiksmus, padarytus po to, kai BK buvo minėtu būdu praplėstas genocido sąvokos apibrėžimas. Pareiškėjui tai nebuvo aktualu, nes jis buvo nuteistas ne už veiksmus prieš Genocido konvencijoje nepaminėtų socialinės ar politinės grupės narius *per se*, o už veiksmus prieš Lietuvos partizanus, t. y. – kaip dar iki Konstitucinio Teismo buvo išaiškinę Lietuvos apeliacinis, vėliau ir Aukščiausiasis Teismas – narius tokios socialinės ar politinės grupės, kuri buvo

78 TAR Nr. 048T001KONVRG482744.

79 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso kai kurių nuostatų, susijusių su baudžiamąja atsakomybe už genocidą, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. TAR Nr. 2014-03226.

80 2000 m. rugsėjo 26 d. redakcija; Žin., 2000, Nr. 89-2741.

81 2011 m. kovo 22 d. redakcija; Žin., 2011, Nr. 38-1805.

tokia reikšminga nacionalinės, etninės, rasinės ar religinės grupės dalis, kad jos sunaikinimas turėtų įtakos visai atitinkamai nacionalinei, etninei, rasinei ar religinei grupei – lietuvių tautai. Iš *Vasiliausko* sprendimo matyti, kad Konstitucinio Teismo aiškinimas neįtikino Didžiosios Kolegijos daugumos. Be abejo, tam tikros reikšmės turėjo ir tai, kad Konstitucinio Teismo nutarimas buvo priimtas jau po pareiškėjo nuteisimo, be to, abstrakčios konstitucinės kontrolės byloje, kuri nebuvo susijusi su ta, dėl kurios pareiškėjas kreipė į EŽTT (nors buvo susijusi su kita byla, kurioje buvo teisiamas tas pats asmuo). Teismas vieno balso persvara (9:8) nustatė Konvencijos 7 straipsnio pažeidimą. Vienas iš EŽTT Didžiosios Kolegijos priekaištų Lietuvos teismams buvo tas, kad jų nuosprendžiuose nebuvo pateikta platesnio istorinio partizanų reikšmės lietuvių tautai paaiškinimo.⁸² Galima svarstyti, ar *Vasiliausko* sprendimas turėjo būti aiškinamas kaip draudimas Lietuvai traktuoti dalyvavimą partizanų naikinime kaip dalyvavimą vykdant lietuvių tautos genocidą, ar kaip Lietuvos teismų sprendimų įvertinimas kaip nepakankamai pagrįstų. Sprendžiant iš politikų ir komentatorių Lietuvoje viešai reikšto nusivylimo ir triumfo Rusijos (kuri į tą bylą buvo įstojusi trečiąja šalimi) žiniasklaidoje, bene visuotinai buvo pasirinktas pirmasis iš šių aiškinimų.

2) *Aukščiausiojo Teismo 2016 m. vasario 25 d. nutartis*.⁸³ Šia nutartimi, kurioje gausu nuorodų į EŽTT *Vasiliausko* sprendimą, Aukščiausiasis Teismas išteisino genocidu kaltintą M.M. Tas asmuo buvo kaltinamas dalyvavimu bandant sulaukyti besislapstantį paskutinįjį Lietuvos partizaną, kai tas partizanas žuvo, – veiksmis, padarytais 1965 m., t. y. praėjus daugiau nei dešimtmečiui nuo to laiko, kai Lietuvos partizaninis sąjūdis jau buvo nuslopintas. Dėl šios priežasties jo byla buvo vertinama kaip turinti „politinį pamušalą“. Bet galima klausti: kaip būtų pakrypę įvykiai, jeigu M.M. nebūtų buvęs išteisintas?

3) *Proceso atnaujinimas Vasiliausko byloje*. V. Vasiliauskas mirė likus porai savaitių iki EŽTT sprendimo jo byloje paskelbimo. Jo įpėdinių prašymu jo byla buvo atnaujinta. Aukščiausiasis Teismas 2016 m. spalio 27 d. nutartyje⁸⁴ pabrėžtinai džentelmeniškai priėmė EŽTT *Vasiliausko* byloje išsakytus priekaištus dėl nacionalinių teismų argumentų nepakankamumo, net pripažino savo kaltę dėl to, kad esą nepakankamai paaiškino ypatingą partizanų reikšmę lietuvių tautai. Pasak Aukščiausiojo Teismo, EŽTT nustatytą Konvencijos 7 straipsnio pažeidimą buvo galima ištaisyti tik pakeičiant kaltinimą V. Vasiliauskui. Tai buvo neįmanoma, nes kaltinamasis jau buvo miręs. Tad apkaltinamasis nuosprendis V. Vasiliauskui buvo

82 Plg. šio straipsnio autoriaus atskirąją nuomonę byloje *Vasiliauskas prieš Lietuvą* (76 išnaša *supra*).

83 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Baudžiamųjų bylų skyriaus teisėjų kolegijos 2016 m. vasario 25 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-5-895/2016.

84 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (Plenarinė sesija) 2016 m. spalio 27 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2A-P-8-788/2016.

panaikintas, o baudžiamoji byla buvo nutraukta. Galima hipotetiškai klausti: jeigu V. Vasiliauskas dar būtų buvęs gyvas, o kaltinimai jam būtų buvę pakeisti, ar tai galėjo kaip nors paveikti kitas Lietuvos teismų nagrinėjamas genocido bylas (kurių tuo metu, atrodo, tebuvo vienetai)? Jeigu ne, kokia būtų buvusi Strasbūro Teismo pozicija, jei jis būtų sulaukęs naujų peticijų, panašių į V. Vasiliausko, dėl kitų apkaltinamųjų nuosprendžių, panašių į tą, kuriuo buvo nuteistas tas asmuo?

4) *Vasiliausko sprendimo vykdymo priežiūros procedūros užbaigimas*. 2017 m. gruodžio 7 d. MK užbaigė *Vasiliausko* sprendimo vykdymo priežiūros procedūrą.⁸⁵ MK vertinimu, Lietuvos valdžia ėmėsi visų reikalingų individualių priemonių, kuriomis „pabaigiamas nustatytas pažeidimas ir panaikinami jo padariniai, kad būtų kiek įmanoma pasiektas *restitutio in integrum*“, taip pat bendrųjų priemonių, „užkardančių panašius pažeidimus“. MK paminėtos bendrosios priemonės apėmė tai, kad Aukščiausiasis ir Konstitucinis Teismai „reikšmingai išplėtojo ... savo genocido jurisprudenciją ... po [V. Vasiliausko] nuteisimo“. Tiesa, Konstitucinis Teismas savąją jurisprudenciją buvo išplėtojęs dar iki *Vasiliausko* bylos išnagrinėjimo EŽTT, ir tai nepadėjo išvengti Konvencijos 7 straipsnio pažeidimo nustatymo, tačiau Aukščiausiojo Teismo sprendimas M.M. byloje neabejotinai buvo reikšmingas šiam labai teigiamam vertinimui: MK buvo tos nuomonės, kad Aukščiausiasis Teismas parodė pasvertą, diferencijuotą teisminį atsaką į kaltinimus genocidu – ne visi kaltinamieji buvo nuteisiami, kai kurie buvo išteisinti. Galima hipotetiškai klausti: koks būtų MK vertinimas, jeigu Aukščiausiasis Teismas nebūtų išteisinęs M.M.?

5) *Drėlingo bylos persiuntimas Vyriausybei*. Stanislovas Drėlingas padavė peticiją Strasbūro Teismui 2016 m. gegužę. Teismas Lietuvos Vyriausybei ją persiuntė 2018 m. sausio 29 d. – santykinai greitai. Šis laiko elementas nusipelno ypatingo dėmesio: peticija buvo persiusta Vyriausybei praėjus šiek tiek mažiau nei dviem mėnesiams po MK sprendimo nutraukti priežiūrą *Vasiliausko* byloje. Taigi MK, nutraukdamas priežiūrą, nežinojo apie *Drėlingo* bylą. Apie ją nežinojo ne tik valstybė atsakovė, bet ir valstybė, kuri buvo įstojusi trečiąja šalimi į *Vasiliausko* bylą (ji neprašė įtraukiami trečiąja šalimi į *Drėlingo* bylą). Hipotetinis klausimas: ar MK 2017 m. gruodžio 7 d. sprendimas būtų toks vienareikšmiškai palankus Lietuvai, jeigu MK tuo metu būtų turėjęs kokių nors žinių apie S. Drėlingo peticiją?

6) *Antroji Vasiliausko byla*. Ji „praėjo“ visiškai nepastebėta. Toji byla kilo iš baudžiamosios bylos, kurioje buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, prašant iširti BK nuostatų dėl genocido atitiktį Konstitucijai, ir kurioje buvo priimtas Konstitu-

85 “The Resolution on Execution of the judgment of the European Court of Human Rights Vasiliauskas against Lithuania (Adopted by the Committee of Ministers on 7 December 2017 at the 1302nd meeting of the Ministers’ Deputies)”, Council of Europe, žiūrėta 2021 m. lapkričio 15 d., <https://rm.coe.int/native/09000016807647ff>

cinio Teismo 2014 m. kovo 18 d. nutarimas. Tas nutarimas, kuriame išaiškinta, jog Lietuvos partizanai sudarė itin reikšmingą lietuvių tautos dalį, kurios sunaikinimas turėtų įtakos visai lietuvių tautai kaip (pavartojant Genocido konvencijos terminą) nacionalinei grupei, neužkirto kelio V. Vasiliausko nuteisimui ir toje naujojoje baudžiamojoje byloje. 2015 m. rugpjūtį V. Vasiliauskas padavė antrą peticiją Strasbūro Teismui. Jam po trijų mėnesių mirus, jo įpėdiniai tęsė bylinėjimąsi, kol tam tikru metu jų advokatas (dėl nežinomų priežasčių) nustojo atsakinėti į Teismo laiškus. Toks nebendravimas, taigi nebendradarbiavimas, EŽTT praktikoje suprantamas kaip savo peticijos nebepalaikymas. Tokiais atvejais peticija išbraukiama iš Teismo bylų sąrašo (byla nutraukiama). Tą ir nusprendė trijų teisėjų komitetas 2018 m. gruodžio 13 d. nepriimtino sprendimu.⁸⁶ Tad antroji *Vasiliausko* byla nebuvo išnagrinėta iš esmės. Galima hipotetiškai klausti: kokia būtų MK pozicija, jeigu jam būtų žinoma apie antrąją *Vasiliausko* bylą? Ar jis būtų užbaigęs priežiūros procedūrą, ar palaukęs? Gal jis būtų savo palaikymą priemonėms, kurių ėmėsi Lietuvos valdžia, išreiškęs nuosaikiau? Taip pat: kokia būtų buvusi antrosios *Vasiliausko* bylos baigtis, jei pareiškėjo advokatas nebūtų nustojęs bendradarbiauti su Teismu? Arba: kaip būtų pakrypę įvykiai, jeigu trijų teisėjų komitetas būtų nusprendęs, kad toliau nagrinėti V. Vasiliausko antrąją peticiją yra būtina, nes „tai reikalinga gerbiant Konvencijoje ir jos protokoluose įtvirtintas žmogaus teises“ (kaip numatyta EŽTK 37 straipsnio 1 dalyje *in fine*)?

7) *Drėlingo byla*. Ją kolegija išnagrinėjo 2019 m. sausio 29 d., o sprendimas buvo paskelbtas 2019 m. kovo 12 d. Čia neatpasakojamas sprendimo turinys ir neanalizuojami Teismo argumentai. Tačiau paminėtina, kad sprendime nemažai dėmesio skiriama MK pozicijai, išsakyta užbaigiant priežiūros procedūrą *Vasiliausko* byloje. Taigi, jei po *Vasiliausko* sprendimo buvo laikomasi požiūriu, kad tas sprendimas reiškė draudimą Lietuvai traktuoti partizanų naikinimą kaip genocidą, po *Drėlingo* sprendimo įgavo svarį antroji iš pirmiau paminėtų alternatyvių interpretacijų: *Vasiliausko* byloje Lietuvos teismų sprendimai buvo įvertinti kaip nepakankamai pagrįsti, bet tik tiek. Galima hipotetiškai klausti: koks būtų kolegijos (o gal Didžiosios Kolegijos, jeigu byla būtų perleista jai) sprendimas *Drėlingo* byloje, jeigu MK nebūtų nutraukęs priežiūros procedūros *Vasiliausko* byloje? Arba jeigu MK pozicija dėl individualių ir bendrųjų priemonių, kurių ėmėsi Lietuvos valdžia, būtų ne tokia vienareikšmiškai palanki Lietuvai?

8) *Didžiosios Kolegijos teisėjų komisijos 2019 m. rugsėjo 2 d. sprendimas*. Sulaukęs nepalankaus kolegijos sprendimo, S. Drėlingas prašė jo bylą perduoti EŽTT Didžiajai Kolegijai. Prašymas nebuvo patenkintas. Komisijos posėdžiai nėra vieši; esantieji *hors de la Cour* tegali spėlioti apie penkių komisijos narių motyvus, gal

86 *Vasiliauskas prieš Lietuvą* (komiteto nepriimtino sprendimas, Nr. 58905/15, 2018 m. gruodžio 13 d.).

ir apie asmenybinio veiksnio reikšmę šiam komisijos sprendimui. Kad ir kokios versijos būtų keliamos, jos nebus nei paneigtos, nei patvirtintos. Kaip daugelyje dalykų gyvenime, teisėje taip pat yra savų paslapčių – ir jų visada bus. Tačiau galima klausti: koks būtų Didžiosios Kolegijos sprendimas *Drélingo* byloje, jeigu komisijos sprendimas būtų buvęs priešingas ir byla jai būtų buvusi perduota?

Į čia užduotus hipotetinius klausimus negalima atsakyti bent kiek užtikrintai. Bet klausti galima. Tai yra tarsi konstravimas mentalinės alternatyvios istorijos, kurioje dažnai nepastebimi, bet galutiniam rezultatui turintys reikšmės elementai įgauna prideramą svorį.

Šiandien *Drélingo* sprendimo ilgalaikiai padariniai sunkiai prognozuojami. Neabejotina, kad jis turės politinę ir moralinę reikšmę, taip pat reikšmę istorijos suvokimui, nors jo mastą dar anksti vertinti. Be abejo, šis sprendimas svarbus ir žmogaus teisių, ir baudžiamajai, ir tarptautinei teisei. Galbūt jis prisidės prie platesnio genocido sąvokos taikymo, kuris ligi šiol buvo itin konservatyvus ir neleido šiuo žodžiu oficialiai pavadinti daugelio pasaulyje vykusių ar vykstančių genocidų. Tokio potencialo jis neabejotinai turi. Tačiau nėra neįmanoma ir tai, kad *Drélingo* sprendimas liks vienišas genocido problematikai skirtų sprendimų lauke. Kol kas jis dar nėra įgavęs didelės jurisprudencinės reikšmės net paties EŽTT sprendimuose. Vienintelis Teismo sprendimas, kuriame kol kas pasiremta *Drélingo* sprendimu, yra nepriimtino sprendimas byloje *Allen prieš Airiją*⁸⁷ dėl tariamo seksualinio išnaudojimo. Toje – su genocidu ar kitais tokio masto nusikaltimais nesusijusioje – byloje septynių teisėjų kolegija *Drélingo* sprendimu pasirėmė konstatuodama, kad „Ministrų Komiteto vaidmuo [vertinant priemones, kurių ėmėsi valstybė] nereiškia, kad [dėl jų] ... negali kilti naujų klausimų, neišspręstų pradiname sprendime“. Toks teiginys, nors jis teisingas, pažodžiui *Drélingo* sprendime nėra suformuluotas.

2.2. *Rinau*

Rinau byla buvo dėl Lietuvoje daug aistrų ilgai kėlusio Vokietijos teismo sprendimo dėl vaiko globos nevykdymo. Ši byla yra apie Lietuvos valstybės atsisakymą vykdyti savo pozityvią pareigą užtikrinant pareiškėjų – tėvo, Vokietijos piliečio, ir jo mažametės dukters – teises pagal EŽTK 8 straipsnį, įtvirtinantį teisę į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą. Kaip reta ilgame (89 puslapių) sprendime plačiai atskleistas nepatrauklus Lietuvos viešojo gyvenimo vaizdas, kur politikai kišosi į teisinius procesus, o teisinės institucijos faktiškai kapituliavo prieš minią ir

87 *Allen prieš Airiją* (Nr. 37053/18, 2019 m. lapkričio 19 d.).

vadovavosi nuostata „gink mūsiškę“ – vaiko motiną, be tėvo sutikimo išvežusią iš Vokietijos į Lietuvą dukterį ir, nepaisant Vokietijos teismo sprendimo dėl dukters globos nustatymo tėvui, atsisakiusią ją grąžinti. Pasipriešinimas, atrodytų, šiaip jau niekuo neišsiskiriančio užsienio teismo sprendimo vykdymui, buvo iš esmės visuotinis. Į jį įsitraukė vaiko teisių apsaugos pareigūnai, Seimo nariai, teisingumo ministras ir Vyriausybė *in corpore*, Generalinis prokuroras, Aukščiausiojo Teismo pirmininkas, kai kurie kiti teisėjai, žiniasklaida ir, svarbiausia, visuomenė. Išradingai ieškota vis naujų „teisinių“ būdų neleisti vaiko grąžinti į Vokietiją – ir jie, kad ir kokie teisiškai kreivi, vis būdavo „surandami“. Darytas spaudimas teismo sprendimą besistengiančiam įvykdyti antstoliui. Buvo daromas spaudimas – taip pat ir politinis – kitiems pareigūnams, kad nesimtų priemonių Vokietijos teismo sprendimui įvykdyti. Aukščiausiojo Teismo pirmininkas vienašališkai, aiškiai viršydamas savo įgaliojimus, sustabdė vaiko tėvui palankaus Apeliacinio teismo sprendimo vykdymą. Vilkinant vaiko grąžinimą buvo kreiptasi į ESTT prašant pateikti akivaizdžiai nereikalingą prejudicinį sprendimą, o Vyriausybė precedento neturinčiu sprendimu motinai skyrė bylinėjimuisi reikalingą finansinę paramą. Buvo net ypač skubiai pakeistas Pilietybės įstatymas, kad būtų galima suteikti Lietuvos Respublikos pilietybę mergaitei, tėvų bendru apsisprendimu jau turėjusiai Vokietijos pilietybę. Prieš susigrąžinti vaiką siekiantį tėvą vykdyta plati neapykantos kampanija. Visų šių šokiruojančių faktų trumpai aprašyti nepavyktų, bet to ir nereikia. EŽTT pažymėjo, kad Konvencijos 8 straipsnio pažeidimą nulėmė būtent procedūrinės užgaidos (*angl. vagaries*) ir politikų kišimasis. Tas, kas bylos faktuose, kaip jie aprašyti sprendime, pabandytų rasti teigiamą veikėją (neskaitant tų teisėjų, kurie priėmė sprendimą, kad Vokietijos teismo sprendimas turi būti vykdomas), turbūt rastų vieną vienintelį – tuometį Respublikos Prezidentą, išlaikiusį deramą distanciją nuo proceso, turėjusio būti teisiniu procesu, bet virtusiu aptemusios sąmonės bakchanalija, kurioje racionalių argumentų neklausoma, o juos išsakantieji – demonizuojami. Galiausiai tėvui pavyko pačiam perimti mergaitę ir su ja per Latviją grįžti į Vokietiją. Tėvo atžvilgiu buvo pradėtas baudžiamasis persekiojimas, bet šaukštai jau buvo po pietų – persekiojimas nutrauktas. Dar vėliau motina išvyko gyventi į Vokietiją, kur, nebekurstoma Lietuvos valdžios ir neturėdama jos nuolatinės paramos, tapo nuosaikesnė ir, kaip pranešama, gali bendrauti su vaiku.

Žinoma, vien tai, kad ginčas dėl vaiko kėlė tiek aistrų, o byla buvo tokia rezonansinė (be to, davė pradžią svarbiam ESTT sprendimui,⁸⁸ priimtam per mažiau nei du mėnesius nuo Aukščiausiojo Teismo kreipimosi gavimo), nedaro *Rin* nau sprendimo ypatingu Konvencijos teisės požiūriu. Vis dėlto ši byla – viena iš tų retų bylų, kurioje Teismas nusprendė, kad pažeidimą įvykdė ne vienas ar kitas

88 Inga Rinau, ESTT byla Nr. C195/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:406, 2008 m. liepos 11 d.

sprendimų priėmėjas, o iš esmės visa valstybė, kurios gausus būrys neatsakingų – ir niekam ligi šiol neatsakiusių – pareigūnų, taip pat aukštų politikų, skiepijo vaiko motinai melagingą viltį, kad jai pavyks išlaikyti dukterį Lietuvoje, nepaisant Vokietijos ir (vėliau) Lietuvos teismų sprendimų ir Lietuvos valstybės tarptautinių įsipareigojimų pagal EŽTK, ES teisę ir 1980 m. Hagos konvenciją dėl tarptautinių vaikų grobimo civilinių aspektų. Konvencijos teisės požiūriu svarbu tai, kad šiame sprendime parodyta faktų svarba: jeigu bylos faktai būtų pristatyti konspektyviai, šis visos valstybės trukdymo grąžinti vaiką teismo paskirton tėvo globon aspektas nebūtų matomas. Dabar gi buvo įmanoma sprendime išskirti du laikotarpius, kurių vertinimas skyrėsi. Pirmuoju laikotarpiu vaiko grąžinimo procesas užtruko ilgiau nei leidžiama pagal Hagos konvenciją, tačiau reikiami teismų sprendimai galiausiai buvo priimti, todėl Teismas nenustatė, kad šiuo laikotarpiu būtų pažeistas Konvencijos 8 straipsnis. Dėl antrojo laikotarpio, kai į procesą įsijungė daugybė veikiančiųjų asmenų, teko konstatuoti, kad minėtas straipsnis buvo pažeistas ir tą padarė „Lietuvos valdžia“. Net jei *Rinau* į riboženklinius sprendimus gali pretenduoti tik su didelėmis išlygomis dėl to, kad jame išdėstyta teisinė analizė nėra itin novatoriška, jis išsiskiria iš kitų sprendimų tuo, kaip Teismas operuoja faktais, kad jų pagrindu galėtų padaryti adekvačias teisines išvadas. Teismo sprendimas gali būti riboženklinis ne vien dėl jame suformuluotos (naujos) doktrinos, bet ir dėl nagrinėjimo metodologijos.

2.3. *Beizaras ir Levickas*

EŽTT jurisprudencijoje yra nemažai bylų, skirtų neapykantos kalbai, taip pat nemažai bylų, skirtų lytinių mažumų problematikai. Jos čia nėra apžvelgiamos. *Beizaras ir Levickas* yra ir apie viena, ir apie kita. Jau vien tai daro šią bylą aktualią, ypač suvešėjusios internetinės neapykantos kalbos eroje.

Beizaro ir Levicko byloje du jauni homoseksualūs vyrai pasibučiavo, savo bučinio nuotrauką įdėjo į *Facebook* socialinį tinklą ir sulaukė šimtų komentarų, persunktų neapykanta. Buvo siūloma jaunuolius pakarti, sudeginti, nunuodyti dujomis, kastruoti, sumušti ir t. t., taip pat linkėta, kad toks likimas ištiktų visus gėjus. Vienas komentatorius pageidavo, kad Hitleris būtų deginęs „ne vien žydus“. Jaunuoliai kreipėsi į LGBTI asociaciją, kurios nariais buvo, ir paprašė, kad ši apie komentarus praneštų prokuratūrai, juolab kad jie buvo ne vien diskriminaciniai, bet ir ragino smurtauti. Prokurorai pripažino komentarų „neetiškumą“ ir „netinkamumą“, bet atsisakė pradėti ikiteisminį tyrimą, nes, jų nuomone, komentarai nebuvo nusikalstamos veikos elementas. Jų požiūrį palaikė teismas, pareiškęs, esą baudžiamasis tyrimas būtų „laiko ir išteklių švaistymas“. Valstybės institucijų vertinimu, pareiškėjų elgesys buvo „provokuojantis“: esą jie turėję numatyti dėl

„ekscentriškos“ jų bučinio nuotraukos sulauksią neigiamų komentarų iš tų visuomenės narių, kurie turi kitokį požiūrį į tos pačios lyties asmenų santykius, t. y. iš didžiosios dalies Lietuvos visuomenės, kuri išpažįsta „tradicines šeimos vertybes“. Šitaip Lietuvos valstybės institucijos griebėsi aukos apkaltinimo *par excellence*.

Lietuvos valdžios aiškinimu, baudžiamoji teisė yra *ultima ratio* priemonė, kurios nereikia imtis, jeigu raginimai griebtis smurto nepasižymėjo sistemiškumu: o sistemiškumu jie esą nepasižymėjo dėl to, kad daugelis tų neapykantos skleidėjų parašė po vieną ar du komentarus, vadinasi, jų ketinimai nebuvo nusikalstami. Vis dėlto kurstymo nužudyti ar padaryti kitokią žalą rimtumas neturėtų būti laikomas proporcingu tokio raginimo išsakymų skaičiui. Henrikui II nereikėjo dukart klausti, kas jį išvaduos nuo „to įkyraus dvasininko“, nes jau po pirmojo šio klausimo ištartimo Thomaso Becketo nebeliko.

EŽTT laikėsi kitokių nuostatų nei Lietuvos teismai. Jis nustatė EŽTK 14 ir 8 straipsnių, paimtų kartu, taip pat 13 straipsnio pažeidimą. Ilgame sprendime (užimančiame 62 puslapius) ne vien aiškinamasi pareiškėjų situacija, bet ir bendresnė homofobiškos neapykantos problema. Tuo tikslu neapsiribojama šios bylos faktais, bet kreipiamasi į platų nagrinėjamos situacijos kontekstą. Tas platesnis kontekstas apima netolerantišką visuomenės požiūrį į LGBTI narius, turbūt būdingą ir valdžios atstovams, taip pat prieš įvairias mažumų grupes nukreiptai neapykantos kalbai skirtą Lietuvos teismų praktiką: tuo tarpu, kai rasinių ar etninių mažumų nariams dažnai pavyksta rasti teisybę teismuose, homoseksualiems asmenims tai beveik niekada nepavyksta. Nemažai dėmesio sprendime skiriama įvairiems bendro pobūdžio teisiniams klausimams (kiekvienas jų galėtų būti atskiros analizės tema), kaip antai: šeimos santykių sampratai; baudžiamajai teisei kaip *ultima ratio* priemonei ir jos santykiui su valstybės pozityviomis pareigomis; raginimų smurtauti sisteminiam arba nesisteminiam pobūdžiui; pareiškėjų kaip aukų statusui ir jo santykiui su strateginiu bylinėjimusi ir kt. Aptariamai net netolerancijos kvazireliginio pateisinimo bandymai: to pririekė atsakant į Vyriausybės mėginimą homofobiškus neapykantos išpuolius teisinti tuo, kad ant vieno iš besibučiuojančiųjų rūbo pamatė kryžių (jeigu tai buvo kryžius) – esą tai galėjo papiktinti religinius komentatorių jausmus (raginimai kastruoti, deginti ir pakarti tikriausiai neblogai derėjo su tų jausmų nuoširdumu ir gelme).

Nors sprendime cituojama daug neapykantos kalbai, ypač homofobinei, skirtų nacionalinių ir tarptautinių dokumentų, apie pačią neapykantos kalbos sampratą jame tik trumpai užsimenama, nes EŽTT sprendė ne tai, ar komentarai buvo neapykantos kalba, – tai buvo akivaizdu ne tik EŽTT, bet ir atitinkamoms Lietuvos institucijoms: perfrazuojant Potterį Stewartą, „jie atpažino, kai perskaitė“.⁸⁹ EŽTT sprendė, ar teisios buvo Lietuvos institucijos, atsisakydamos pradėti

89 Turimas omeny garsusis šio JAV Aukščiausiojo Teismo teisėjo posakis „I know it when I see it“

baudžiamąja tvarka persekioti komentarų autorius, taigi – ar toji neapykantos kalba turėjo užtraukti baudžiamąją atsakomybę. EŽTT vertinimu, turėjo: „dalies ... valdžios [institucijų] diskriminacine nuostata ir buvo grindžiamas jų atsisakymas įvykdyti savo pozityvią pareigą veiksmingai iširti, ar komentarai apie pareiškėjų lytinę orientaciją sudarė neapykantos ir smurto kurstymą, ir tai patvirtina, kad menkindama tokių komentarų pavojų valdžia mažų mažiausiai toleravo tokius komentarus“ (§129).

2020 ir 2021 m. pasirodė pranešimų, jog Lietuvos prokurorai pradeda užimti griežtesnę poziciją dėl internetinių neapykantos komentarų. Būtų per ankstyva tai sieti būtent su *Beizaro ir Levicko* sprendimu. Jo poveikį Lietuvos teisei praktikai teks vertinti vėliau, kaip ir poveikį Aukščiausiojo Teismo jurisprudencijai, kuri sprendime nevertinama kaip palanki lytinių mažumų atstovams. Pažymėtina, kad būtent šių dviejų pareiškėjų bylos Aukščiausiasis Teismas nenagrinėjo, bet žemesni teismai rėmėsi jo *ultima ratio* doktrina, labai jau atlaidžia neapykantos skleidėjams. Ta doktrina buvo suformuluota kitose bylose, kuriose homofobiškos kalbos sunkumo laipsnis buvo žemesnis nei *Beizaro ir Levicko* byloje, bet šios bylos *res interpretata* galėtų būti paskata tą doktriną pakoreguoti. Vis dėlto *Beizaro ir Levicko* byla yra ne tiek apie kurios nors teisės doktrinos ribotumą, kiek apie visuomenės netoleranciją ir inerciją, kurias įveikti yra kur kas sunkiau ir trunka kur kas ilgiau nei modifikuoti teisės doktriną; tad tikrąją bylos poveikį visuomenei galima bus pajusti (arba ne) tik po tam tikro laiko.⁹⁰

Beizaro ir Levicko sprendimas netrukus davė postūmį kitam (nepriimtino) sprendimui, priimtam byloje *Lilliendahl prieš Islandiją*,⁹¹ kurioje jurisprudencinė neapykantos kalbos samprata, tik nežymiai paliesta *Beizaro ir Levicko* byloje, jau analizuojama gana plačiai. *Lilliendahl* byloje 74 metų pareiškėjo komentarai, išsakyti radijo laidoje, buvo netolerantiški, bet smurtauti jis nekviėtė. Šio pareiškėjo posakiai savo nevalyvumu, „griežtumu“ ir pavojingumu toli gražu neprilygo išsakytiems *Beizaro ir Levicko* byloje – pastarieji ne tik menkino ir įžeidinėjo lytines mažumas, bet ir kėlė grėsmę LGBTI bendruomenės nariams. Vis dėlto, prieš nagrinėdamas šio pareiškėjo skundą pagal EŽTK 10 ir 14 straipsnius, Teismas įvertino, ar jie *ratione materiae* suderinami su EŽTK. Tuo tikslu jis juos vertino pagal 17 straipsnį, iš principo neigiantį galimybę taikyti kurią nors EŽTK įtvirtintą teisę ar laisvę, jei pareiškėjas ja naudoja tikslui, aiškiai priešingam Konvencijos vertybėms. Teismas pripažino negalįs konstatuoti, jog toje byloje buvo pasiektas aukštas 17

(„kai matau, atpažįstu“), kuriuo P. Stewartas „apibrėžė“ pornografiją. *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

90 Plg. jau keturiolika metų neįgyvendinamą sprendimą byloje *L. prieš Lietuvą* (Nr. 27527/03, 2007 m. rugsėjo 11 d.) dėl lyties keitimo.

91 *Lilliendahl prieš Islandiją* (nepriimtino sprendimas, Nr. 29297/18, 2020 m. gegužės 12 d.).

straipsnio taikymo slenkstis. Tačiau pareiškėjo nuteisimas buvo pripažintas atitinkančiu Konvencijos 10 straipsnį, o *per extensionem* ir 14 straipsnį, tad jo skundai buvo pripažinti aiškiai nepagrįstais ir atmesti.

Beizaro ir Levicko byloje, priešingai, analizės pagal EŽTK 17 straipsnį visai nereikėjo. Abiejų šių viena kitą papildančių bylų struktūrinis skirtumas yra tas, kad „lietuviškoje“ byloje pareiškėjai buvo neapykantos kalbos aukos, jie skundėsi pagal Konvencijos 8 straipsnį; tuo tarpu „islandiškoje“ byloje pareiškėjas buvo neapykantos skleidėjas, skundėsis pagal 10 straipsnį. Teismas apibendrino savo neapykantos kalbai skirtą jurisprudenciją. Neapykantos kalba gali būti dviejų tipų („kategorijų“): (i) sunkiausių formų; (ii) tokių formų, kurios nėra visiškai neginamos EŽTK 10 straipsnio, bet valstybė gali ją riboti. *Beizaras ir Levickas* aiškiai yra pirmojo tipo atvejis, *Lilliendahl* – antrojo. *De jurisprudentiae ferenda* galima svarstyti, kad jei koks nors hipotetinis komentatorius iš *Beizaro ir Levicko* bylos būtų nuteistas ir ginčytų savo nuteisimą remdamasis Konvencijos 10 straipsniu, Teismo išvada dėl 17 straipsnio taikymo veikiausiai būtų kitokia nei *Lilliendahl* byloje (nebent bausmė būtų neproporcinga nusikalstamos veikos sunkumui). Piktnaudžiavimas teise yra piktnaudžiavimas teise, ir taškas.

Beizaro ir Levicko ir *Lilliendahl* sprendimai ne tik vienas kitą papildė. Jie kartu įtvirtina, kad lytinės mažumos turi būti ginamos ne vien nuo tokios neapykantos kalbos, kuri, Konvencijos 17 straipsniui „tarpininkaujant“, nėra ginama jos 10 straipsnio, bet ir nuo tokios, kuri nepasiekia 17 straipsnio taikymo slenkščio, vadinasi, bent teoriškai patenka į 10 straipsnio apsaugos sritį. Beje, tai taikytina ne vien lytinėms mažumoms, bet visiems žmonėms. Šios dvi bylos yra ne vien apie mažumoms priklausančių asmenų lygybę su kitais visuomenės nariais, bet ir apie kiekvieno saugumą nuo žodinių išpuolių, kurios gali paskatinti fizinius išpuolius. Tai bylos ne apie žodžio laisvę – veikiau apie laisvę nuo žodžio.

Nekategoriška išvada

Apžvelgus EŽTT 2019–2021 m. „lietuvišką“ jurisprudenciją tenka grįžti prie pradinio klausimo: ar tarp šių Teismo sprendimų esama tokių, kurie galėtų pretenduoti į riboženklinio sprendimo statusą.

Šiaip jau riboženkliniais (juo labiau „didžiaisiais“) sprendimais paprastai pretenduoja (ar turėtų pretenduoti) tapti Didžiosios Kolegijos sprendimai. Ligi šiol „lietuviškų“ bylų Didžioji Kolegija tėra išnagrinęjusi penkias. Šio straipsnio autorius yra jose priimtus sprendimus nuodugnai (ir platesniame nei vien teisi-

niame kontekste) analizavęs kitoje publikacijoje.⁹² Tą analizę pasitelkus „didžiųjų sprendimų“ paieškomis, rezultatas nėra kiekybiškai įspūdingas. Iš penkių Didžiosios Kolegijos sprendimų „lietuviškose“ bylose – *Ramanauskas prieš Lietuvą*,⁹³ *Cudak prieš Lietuvą*,⁹⁴ *Paksas prieš Lietuvą*,⁹⁵ *Kudrevičius ir kiti prieš Lietuvą*⁹⁶ ir *Vasiliauskas prieš Lietuvą*⁹⁷ – kai kurie yra praradę anksčiau turėtą svorį. Antai *Ramanausko* sprendimo, kuris kadaise buvo bene pagrindinis doktrininis šaltinis *agents provocateurs* bylose, patikimumas gerokai sumenko po bylos *Ramanauskas prieš Lietuvą* (Nr. 2),⁹⁸ kurioje tas pats pareiškėjas, gyręsis pergale Strasbūre tuo metu, kai Lietuvoje darė naują nusikalstamą veiką, įkliuvo dar kartą – ir pralaimėjo. *Vasiliauskas* kaip teisės šaltinis ir taip niekada nebuvo itin naudingas (nepaisant, kad jis nėra necituojamas), bet jo kaip visumos autoritetą (jeigu jis buvo) pakirto *Drėlingas*. *Pakso* sprendimo svoris irgi yra gerokai susvyravęs, nes didokam skaičiui valstybių pastaraisiais metais susidūrus su rinkimų manipuliavimu iš užsienio, toje byloje nagrinėti įvykiai jau dažnai matomi ir vertinami nebe taip pat kaip prieš daugiau nei dešimtmetį. Tik du Didžiosios Kolegijos „lietuviški“ sprendimai, *Cudak* ir *Kudrevičius ir kiti*, šiandien tebėra daugmaž tame pačiame lygyje kaip tada, kai juose suformuluoti principai buvo naujas svarus žodis Strasbūro Teismo jurisprudencijoje (nors *Cudak* doktrininė reikšmė neabejotinai didesnė).

Čia atlikta analizė į pirmą pretendentų į vietą leidžia iškelti *Beizaro ir Levicko* sprendimą, kuris jau yra susiporavęs su savo „tėšiniu“ – *Lilliendahl* sprendimu, ir, neabejotina, turės daugiau „tėšinių“, žinant, jog šios problematikos bylų daugėja. Su tam tikromis išlygomis pretendentų į riboženklinius sprendimus galima laikyti *Drėlingą*, su dar didesnėmis – *Rinau*. Iš ilgesnės laiko perspektyvos bus galima geriau įvertinti, ar šios įžvalgos dėl galimų riboženklinių sprendimų pasitvirtino. Jei nepasitvirtintų, tai savaime nesumenkintų jų reikšmės, nes jurisprudencinė teisė gali tų pačių rezultatų siekti evoliucionuodama ir mažesniais žingsniais.

92 E. Kūris, *Op. cit.* 3–41.

93 *Ramanauskas prieš Lietuvą* (17 išnaša *supra*).

94 *Cudak prieš Lietuvą* (16 išnaša *supra*).

95 *Paksas prieš Lietuvą* (DK, Nr. 34932/04, 2011 m. sausio 6 d.).

96 *Kudrevičius ir kiti prieš Lietuvą* (DK, Nr. 37553/05, 2015 m. spalio 15 d.).

97 *Vasiliauskas prieš Lietuvą* (76 išnaša *supra*).

98 *Ramanauskas prieš Lietuvą* (Nr. 2) (Nr. 55146/14, 2018 m. vasario 20 d.).

Europos Sąjungos pagrindinės teisės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje

Prof. dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė

Jau matrica tapusi taisyklė, kad administracinės justicijos tikslas yra ginti žmogaus teises nuo viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų. Neabejotina, kad pagrindinis administracinių teismų tikslas – užtikrinti teisingumą ir žmogaus teisių laikymąsi administracinių teisinių santykių srityje. Pirmiausia, tai pagrindžia Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija), iš kurios seka, kad konstitucinė demokratija negali egzistuoti be efektyvaus žmogaus teisių gynimo mechanizmo. Antra, administracinių teismų steigimo dokumentai mena, kad svarbiausia administracinių teismų paskirtis Lietuvoje yra žmogaus teisių ir laisvių teisminio gynimo garantijų stiprinimas¹. Iš tiesų rengiant administracinių teismų steigimo įstatymų projektus buvo įvertintos įvairių Europos valstybių (Austrijos, Italijos, Prancūzijos, Vokietijos, Lenkijos, Suomijos) administracinių teismų sistemos ir jų teisinio statuso ypatumai. Tad Lietuvoje kuriama administracinių teismų sistema buvo orientuota į Europos valstybių analogiškų teismų apibendrintus standartus.

Lietuvoje 1999 metais buvo sukurta savarankiška administracinių teismų sistema, remiantis Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalimi, pagal kurią administracinių, darbo, šeimos ir kitų kategorijų byloms nagrinėti pagal įstatymą gali būti steigiami specializuoti teismai. Galutinai administracinės justicijos reforma užbaigta 2001 metais įsteigus Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą (toliau – Vyriausiasis administracinis teismas, LVAT). Ginčų, kylančių iš administracinių santykių, taigi – ir dėl žmogaus teisių viešojo administravimo srityje pažeidimo, sprendimas yra priskirtas administracinių teismų kompetencijai. Vienodą teismų praktiką administracinėse bylose formuoja ir galutinius sprendimus priima Vyriausiasis administracinis teismas, dėl to toliau bus analizuojama būtent šio teismo jurisprudencijos tendencijos ginant žmogaus teises (pagrindines teises).

1 Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo, Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 9, 12 ir 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo ir Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymo projektų.

Žmogaus teisių ir laisvių gynimas – nekintantis teismo prioritetas nuo pat jo veiklos pradžios. Su žmogaus teisių ir laisvių pažeidimais teismas dažniausiai susiduria sprenddamas klausimus dėl tinkamos teisės į nuosavybę, teisės į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą, susirinkimų ir asociacijų laisvės, teisės į teisingą teismą apsaugos. Vyriausiasis administracinis teismas, užtikrindamas teisingumą ir žmogaus teisių laikymąsi, remiasi Konstitucija, įvairių tarptautinių susitarimų nuostatomis - Tarptautiniu pilietinių ir politinių teisių paktu, Tarptautiniu ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktu, Visuotine žmogaus teisių deklaracija, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija² bei Europos Sąjungos (toliau – ES, Sąjunga) teisės šaltiniu – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.

Konstitucijos preambulėje nustatyta, kad Lietuvos Tauta, siekdama atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės, skelbia šią Konstituciją, o Konstitucijos 18 straipsnyje – žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės. 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimas *inter alia* reiškia, kad žmogui *ipso facto* priklauso teisės ir laisvės, kurios yra neatskiriamos nuo jo asmens ir kurios negali būti iš jo atimtos (taip pat Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 24 d. nutarimas). Taigi, vienas iš Lietuvos Respublikos, kaip demokratinės teisinės valstybės, konstitucinių pagrindų yra žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimo principas (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d., 2010 m. gruodžio 22 d. nutarimai). Šis principas taip pat laikytinas pamatine konstitucine vertybe, neatskiriama susijusia su Lietuvos valstybės, kaip Konstitucijoje įtvirtinto bendro visos visuomenės gėrio, pamatą sudarančiomis konstitucinėmis vertybėmis – valstybės nepriklausomybe, demokratija ir respublika (Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 19 d. nutarimas). Žmogaus teisės ir laisvės yra viena iš esminių Konstitucijoje įtvirtintų vertybių, kurias užtikrina Konstitucija ir kiti teisės aktai.

Žmogaus teisės ir jų apsaugos mechanizmus nustato ne tik nacionalinės teisės nuostatos, bet ir tarptautinės teisės aktai. Tarptautinė teisinė žmogaus teisių apsaugos erdvė nėra vienalytė: universali Jungtinių Tautų žmogaus teisių apsaugos sistema (Tarptautinė žmogaus teisių chartija, susidedanti iš Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos, Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto ir jo fakultatyvinių protokolų ir Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto ir jo fakultatyvinio protokolo) ir regioninės žmogaus teisių apsaugos sistemos, iš kurių aktualiausia Europos Tarybos sistema ir jos viena iš svarbiausių konvencijų – Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – EŽTK,

2 Toliau tekste yra vartojamas ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pavadinimas su žodžiu „Europos“, jeigu konkrečiuose teisės aktuose, kuriais remiamasi šiame straipsnyje, yra vartojamas toks pavadinimas.

Konvencija). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje nurodė, kad ratifikuota ir įsigaliojusi EŽTK tapo sudedamąja Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi ir taikoma taip pat kaip ir Lietuvos Respublikos įstatymai. Taip pat Konstitucinis Teismas nurodė, kad EŽTK yra ypatingas tarptautinės teisės šaltinis, kurio tikslas kitoks nei daugumos kitų tarptautinės teisės aktų, šis tikslas yra visuotinis – siekti, kad Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje skelbiamos teisės būtų visuotinai ir veiksmingai pripažįstamos ir kad jų būtų laikomasi ginant ir toliau įgyvendinant žmogaus teises ir pagrindines laisves. Šiuo, tai yra tikslo, požiūriu Konvencija atlieka tokią pat funkciją kaip ir konstitucinės žmogaus teisių garantijos, nes Konstitucija įtvirtina šias garantijas šalyje, o Konvencija – tarptautiniu lygiu.

Vyriausiąjame administraciniame teisme tarptautinės teisės aktai tapo svarbiu teisės šaltiniu ir standartu, į kurį orientuojamasi nagrinėjant administracines bylas³. Pripažįstama, kad Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, sprendžiant bylas, gali būti taikoma tiesiogiai ir esant kolizijai su nacionaliniais įstatymais, turi taikymo prioritetą jų atžvilgiu⁴.

Pavyzdžiui, Vyriausiasis administracinis teismas 2010 m. gegužės 7 d. nutartyje, vadinamojoje „Gėjų eitynių“ administracinėje byloje⁵ tiesiogiai taikė EŽTK

3 Dėl Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto – 2021 m. gegužės 12 d. nutartyje byloje Nr. A-671-756/2021, priimtoje nusprendus atnaujinti procesą G. J. byloje po to, kai 2019 m. Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas konstatavo Pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnyje įtvirtintos teisės lygiais pagrindais stoti į valstybės tarnybą pažeidimą, Vyriausiasis administracinis teismas sprendė, ar Pakto pažeidimai daro įtaką byloje priimtų administracinių teismų procesinių sprendimų pagrįstumui ir teisėtumui. 2014 m. kovo 6 d. sprendime byloje Nr. R-525-8-14 rėmėsi Tarptautiniu politinių ir pilietinių teisių paktu ir nustatė, kad nors šis paktas įtvirtina su vykdamosios valdžios rinkimais susijusias garantijas, tačiau kartu nedraudžia valstybėms įtvirtinti pagrįstus apribojimus, sprendė, jog šiuo atveju pareiškėjui taikomas ribojimas dalyvauti Prezidento rinkimuose, atsižvelgiant į nuo šio ribojimo pradžios praėjusį laiko tarpą, nėra akivaizdžiai neproporcingas, taip pat šiuo atveju svarbi buvo 2014 m. kovo 25 d. Žmogaus teisių komiteto išvada, kad valstybė, Pakto Šalis, buvo pažeidusi Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 25 straipsnio b ir c punktuose įtvirtintas pareiškėjo teises. Pareiškėjo prašė atnaujinti administracinę bylą ir teigė, jog minėta Žmogaus teisių komiteto išvada įrodo, kad teismas jo byloje netinkamai taikė materialinės teisės normas, tačiau byla nebuvo atnaujinta (Vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. balandžio 30 d. nutartis Nr. P-492-71-14). Dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Orhuso konvencija) – 2021 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1115-789/2021, 2013 m. rugsėjo 23 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-211/2013, 2013 m. gruodžio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-989/2013.

4 Žr., pvz., Vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. vasario 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. 259-03, 2008 m. balandžio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A³⁷⁵-164/08. Beje, šioje byloje buvo padaryta išvada, kad teismui tiesiogiai taikant EŽTK ir remiantis EŽTT praktika, Lietuvos Respublika įgyvendina EŽTT sprendimą ir neatlieka neteisėtų veiksmų, pasireiškiančių sprendimo neįgyvendinimu.

5 2010 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²² – 339/2010. Šioje byloje teismas

11 straipsnį ir rėmėsi jį aiškinančia Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) praktika byloje *Bączkowski ir kt. prieš Lenkiją*⁶, panaikino pirmosios instancijos teismo pritaikytą reikalavimo užtikrinimo priemonę – ginčijamo įsakymo dėl leidimo organizuoti eitynes galiojimo sustabdymą, konstatavus, kad ji nebuvo tikslinga ir proporcinga siekiamam tikslui, atsižvelgiant į valstybės pozityvias pareigas, užtikrinant mažumoms priklausančių asmenų veiksmingą naudojimąsi susirinkimų laisve. Taip pat R. S. *prieš Lietuvos valstybę* administracinėje byloje⁷ Vyriausiasis administracinis teismas nustatė EŽTK 8 straipsnio (teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą) pažeidimą dėl tinkamų teisinių prielaidų gauti sveikatos apsaugos paslaugas lyties keitimo atveju nesudarymo (atitinkamų nacionalinės teisės aktų nepriėmimo), taip pat veiksmingu teisiniu jos pasikeitusios tapatybės nepripažinimu ir laikė, kad 30 000 litų dydžio neturtinės žalos atlyginimas yra tinkama kompensacija.

Vyriausiasis administracinis teismas, užtikrindamas teisingumą ir žmogaus teisių laikymąsi, taiko ir Europos Sąjungos teisės normas ir ES pagrindinių teisių katalogą. Remiantis Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 2 dalimi, Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis; jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. 2006 m. kovo 14 d. Konstitucinio Teismo nutarime detalizuotas Konstituciniame akte įtvirtintas ES teisės viršenybės Lietuvos teisės aktų nuostatų atžvilgiu principas: Konstitucijoje ne tik yra įtvirtintas principas, kad tais atvejais, kai nacionalinis teisės aktas nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis, bet ir - ES teisės atžvilgiu - yra *expressis verbis* nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti ES teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai ES teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama ES, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytu Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose (nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją. Kita vertus, reikia turėti omenyje, kad konstitucinės teisės ir ES teisės kolizijos sprendimas formalaus konflikto būdu būtų nesuderinamas su ES valstybės narės įsipareigojimais ir valstybės narės bei Europos Sąjungos lojalus bendradarbiavimo principu pagal ES Sutarties (toliau – ESS) 4 straipsnį ir jeigu ES

sprendė, kad nors byla buvo dėl reikalavimo užtikrinimo priemonių teisėtumo, tačiau buvo būtina bylą nagrinėti iš esmės, nes jei iki numatytos eitynių „Už lygybę“ dienos ginčas dėl eitynių organizavimo teisėtumo nebūtų buvęs išnagrinėtas iš esmės, leidimo organizuoti eitynes galiojimo sustabdymas, remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, būtų paneigęs esminę veiksmingo naudojimosi susirinkimų teise sąlygą.

6 2007 m. gegužės 3 d. *Bączkowski ir kt. prieš Lenkiją* (peticijos Nr. 1543/06).

7 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸ – 1452/2010.

valstybė narė nevykdo savo įsipareigojimų pagal ES teisę, Europos Komisija gali pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūrą prieš šią valstybę bei perduoti bylą dėl galimo ES teisės pažeidimo ES Teisingumo Teismui⁸. Vyriausiasis administracinis teismas savo jurisprudencijoje teikia prioritetą Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės darniam aiškinimui ir taikymui⁹, taip patvirtindamas E. Kūrio nuostatą, kad abi teisinės sistemos gali konverguoti per jurisprudenciją¹⁰, eidamos abipusiai draugiško aiškinimo keliu. Tačiau ne visose ES valstybėse narėse laikomasi šio draugiško aiškinimo kelio, pavyzdžiui, Lenkijoje laikomasi kitokios pozicijos dėl Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės sistemų konvergavimo per jurisprudenciją¹¹.

Taip pat pasakytina, kad Vyriausiojo administracinio teismo vaidmuo žmogaus teisių apsaugos srityje nebuvo statiškas ir kito nuo pasyvaus stebėtojo iki aktyvaus ir savarankiško aukšto žmogaus teisių apsaugos standarto formuotojo, kai žmogaus teisės tapo neatsiejama teismo teisinės kultūros dalis¹². Vyriausiasis administracinis teismas daugeliu atvejų įvardijamas kaip modernus teismas,

- 8 VADAPALAS, V. Lietuvos Respublikos konstitucinė teisė, tarptautinė teisė ir Europos Sąjungos teisė. In JARAŠIŪNAS, E. ir kt. (red.). *Lietuvos konstitucinė teisė*. Mykolo Romerio universitetas. Vilnius, Registrų centras, 2017, p. 189-212.
- 9 2014 m. liepos 17 d. išplėstinės Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos nutartyje administracinėje byloje Nr. R⁸⁵⁸ – 11/2014 yra konstatuota, kad pareiškėjų / referendumo organizatorių siūlomas projektas sukeltų prieštaravimą tarp Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės, o tai nedera su Lietuvos Respublikos konstituciniais ir narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimais, šio projekto priėmimas reikštų, kad yra nepaisoma Lietuvos Respublikos tarptautinių įsipareigojimų ir kartu – konstitucinio *pacta sunt servanda* principo, suponuotų vidinio nesuderinamumo Konstitucijoje atsiradimą, nes konstitucinis principas *pacta sunt servanda* reikalautų laikytis iš sudarytų sutarčių kylančių Lietuvos Respublikos įsipareigojimų Europos Sąjungai, o pareiškėjų siūloma nuostata to daryti neleistų. Šių argumentų pagrindu padaryta išvada, kad pareiškėjų siūlomos nuostatos nedera su kitomis Konstitucijos nuostatomis (*inter alia* konstituciniu *pacta sunt servanda* principu) ir šio prieštaravimo šiuo metu negalima suderinti. Šioje administracinėje byloje buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, kuris 2014 m. sausio 24 d. nutarime Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ 1 straipsnį laikė Konstitucijos atvėrimo Europos Sąjungos teisei pagrindu.
- 10 KŪRIS, E. Europos Sąjungos teisė Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje: sambūvio algoritmo paieškos. In KATUOKA, S. (ats. red.). *Teisė besikeičiančioje Europoje*. Liber Amicorum *Pranas Kūris*. Vilnius, 2008, p. 694.
- 11 Lenkijos Konstitucinis Teismas atmetė ES teisės viršenybės principo pripažinimą Konstitucijos atžvilgiu. 2005 m. gegužės 11 d. Lenkijos Konstitucinis Teismas konstatavo, kad po įstojimo į ES Konstitucija išlieka aukščiausiu įstatymu Lenkijoje. Jei kils konfliktas tarp Lenkijos Konstitucijos ir Europos Bendrijų teisės, jis negali būti išspręstas aiškinant teisę. Taip pat pareiškė, kad ES teisės viršenybės principo taikymas Lenkijos teisėje neeliminuoja jo kompetencijos tikrinti ES teisės aktų suderinamumą su Lenkijos Konstitucija, ypač jei tai susiję su nepriimtiniu pagrindinių teisių apsaugos lygio mažėjimu.
- 12 PILIČIAUSKAS, R. Žmogaus teisės kaip teisinės kultūros dalis. Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmečiui, 2012, p. 51-69.

kuriam nesvetimas teisinis panoraminis mąstymas ir kuriam tiesiog lemta išeiti už nacionalinės teisės ribų ir pasitelkti tarptautinės teisės instrumentus. Europos Žmogaus Teisių Teismo ir kitų tarptautinių teismų praktikos analizė nacionaliniam administraciniam teismui tampa kasdienybe¹³. Kita vertus, nuolat besikeičiančių teisinių bei visuomeninių aktualijų lemiamą Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencija turėtų būti visuomet analizuojama ir vertinama siekiant pažangaus ir efektyvaus praktikos vystymosi.

I. Pagrindinių teisių apsaugos standartas Europos Sąjungoje

1. Pagrindinių teisių kodifikavimas

Nuo pat Europos Bendrijų įkūrimo pagrindinių teisių apsauga Europos Bendrijose buvo formuojama tik Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (vėliau – Europos Sąjungos Teisingumo Teismo) jurisprudencijoje, o tai reiškia, kad pagrindinių teisių apsauga iš esmės buvo kuriama tik teismo institucijų. Europos Bendrijų teisėje (steigiamosiose sutartyse) nebuvo nustatytos nei pačios pagrindinės teisės, nei jų apsaugos klausimai. Tačiau analizuojant tuometę Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktiką akivaizdu, kad teismas laikėsi nuostatos, jog pagrindinės teisės yra neatsiejama Europos Bendrijų teisės bendrųjų principų dalis, nepaisant to, kad Europos Bendrijų teisėje nebuvo detalaus pagrindinių teisių sąrašo, kuris būtų privalomas Europos Bendrijoms ir valstybėms narėms bei lengvai prieinamas jos piliečiams.

Pirmą kartą ES teisėje įtvirtinta pagrindinių teisių apsauga Europos Sąjungos sutartyje (pasirašytos Maastrichte 1992 m. vasario 7 d. ir įsigaliojusios 1993 m. lapkričio 1 d.), kurios F straipsnio 2 dalimi nustatyta, kad Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias garantuoja Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, pasirašyta 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje, ir teises, kylančias iš visoms valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, kaip bendrus Bendrijos teisės principus. Galiausiai 2000 m. gruodžio 7 d. Nicos konferencijoje Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija iškilmingai paskelbė pagrindinių teisių katalogą – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją (toliau – Chartija), ir taip

13 VALANČIUS, V. Žmogus ir administracinė justicija. Pastebėjimai. Žmogus, teisinė valstybė ir administracinė justicija. Mokslo studija, skirta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo dešimtmėčiui, 2012, p. 124-136.

pagrindinės teisės buvo įtrauktos į ES teisę. Tačiau tik 2009 m. gruodžio 1 d., įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, iš dalies keičiančiai Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį, Chartija tapo privaloma ES valstybėms narėms bei įgijo tokią pačią teisinę galią kaip ir sutartys. Pagal ES sutarties 6 straipsnio 1 dalį Sąjunga pripažįsta ES pagrindinių teisių chartijoje išdėstytas teises, laisves ir principus, Chartija turi tokią pat teisinę galią kaip ir sutartys. Chartija yra naujoviška priemonė, kurioje įtvirtintos ES pagrindinės teisės, taip joms suteikiant matomą, tikslų ir numatomą turinį. Pabrėžtina ir tai, kad Chartijoje įtvirtintos teisės, laisvės ir principai įgauna naują esminį aspektą: jie susieti su pagrindinių žmogaus teisių apsauga, tapusia tokio lygmens (svorio) interesu, kuris, esant minėtoje Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių bei pirminėje ES teisėje įtvirtintų pagrindinių (ekonominių) laisvių kolizijai, galėtų pateisinti ES teisės nustatytų pareigų, net ir susijusių su ES pagrindinių (ekonominių) laisvių įgyvendinimu, nevykdymą bei iš šių laisvių kylančių teisių apribojimą.

Sąjunga yra grindžiama pagarbos žmogaus orumui, laisvei, demokratijai, lygybei, teisinei valstybei ir pagarbos žmogaus teisėms vertybėmis, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises (ESS 2 str.), taip pabrėžiama viena svarbiausių ES vertybių – pagarba žmogaus teisėms.

Sąjungos teisė grindžiama esmine prielaida, pagal kurią kiekviena valstybė narė dalijasi su kitomis valstybėmis narėmis daugeliu bendrų vertybių, kuriomis pagrįsta Sąjunga, kaip patikslinta ESS 2 straipsnyje, ir pripažįsta, kad kitos valstybės narės dalijasi su ja. Ši prielaida suponuoja ir pateisina valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą pripažįstant šias vertybes, taigi ir laikantis Sąjungos teisės, kuri jas įgyvendina¹⁴. Šios vertybės yra bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė. Akivaizdu, kad ES teisinė santvarka pagrįsta pagrindinėmis žmogaus teisėmis bei laisvėmis, užtikrinančiomis nediskriminavimą bei pagarbą žmogaus orumui, laisvei, lygybei. Šiuo atveju nesunku būtų išvelgti panašumą tarp šio principo ir jau minėto Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinto principo, kad Lietuvos Respublikos, kaip demokratinės teisinės valstybės, konstitucinis pagrindas yra žmogaus teisių ir laisvių prigimtinio pobūdžio pripažinimo principas. Remiantis ES sutarties 19 straipsniu, skirtu įgalinti ESS 2 straipsnyje įtvirtintą teisinės valstybės vertybę bei pagarbą žmogaus teisėms, pareigą užtikrinti teisminę kontrolę Sąjungos teisės sistemoje turi ne tik Europos Sąjungos teismai, bet ir nacionaliniai teismai¹⁵. Taigi teismai (Europos Sąjungos

14 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Minister for Justice and Equality* (Teismų sistemos trūkumai), C216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, 35 punktas ir 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Generalstaatsanwaltschaft* (Kalinimo sąlygos Vengrijoje) C220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589, 48 punktas).

15 MUIR, E. The Horizontal Effects of Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from

teismai ir nacionaliniai teismai) suteikia Chartijoje įtvirtintoms pagrindinėms teisėms konkretų poveikį ir tiesiogiai užtikrina, kad asmenys galėtų naudotis visomis teisių gynimo priemonėmis tais atvejais, kai yra pažeidžiamos jų pagrindinės teisės, kurios yra ES teisės sudedamoji dalis. Akivaizdu, kad nuo 2009 m. gruodžio 1 d. administraciniams teismams tapo privaloma taikyti ir Chartijos nuostatas, o pagrindinių teisių užtikrinimas nacionaliniu lygiu tiesiogiai susijęs su sėkmingu teisinės valstybės principo įgyvendinimu.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas ir ESTT) jurisprudencijoje pagrindinės teisės daugeliu atvejų aiškinamos plečiamai, o pačiam teismui turi įtakos besikeičiančios teisinės bei visuomeninės aktualijos, be to, teismas neveikia izoliuotai – nuolat ieško tinkamo balanso tarp pagrindinių teisių, taip pat tarp pagrindinių teisių ir kitų teisinių vertybių. Remiantis ES sutarties 6 straipsnio 1 dalimi, Chartijos nuostatos niekaip neišplečia sutartyse apibrėžtos Sąjungos kompetencijos. Iš esmės ta pati nuostata įtvirtinta ir pačioje Chartijoje, kurios 51 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad ji neišplečia Sąjungos teisės taikymo srities už ES įgaliojimų ribų, nenustato Sąjungai naujų įgaliojimų, suteiktų jai sutartimis, ribų. Chartijos 51 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Chartijos nuostatos skirtos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios *įgyvendina ES teisę*.

2. Daugiapakopė pagrindinių teisių apsauga Europos Sąjungoje

Pagrindinių teisių apsauga Europos Sąjungoje užtikrinama daugiapakopė sistema: nacionaline sistema, pagrįsta valstybių narių konstitucijomis, tarptautine sistema, tokia kaip EŽTK ir ES sistema, pagrįsta Chartija, kuri taikoma ES institucijų veiksmų atžvilgiu arba valstybėms narėms įgyvendinant ES teisę¹⁶. Taigi ES valstybėse narėse veikia trys pagrindinių teisių apsaugos sistemos: konstitucinė ir tarptautinė (EŽTK ir kt.) pagrindinių teisių apsauga ir Chartijoje įtvirtinta pagrindinių teisių apsauga. Chartijos, EŽTK, konstitucinės pagrindinių teisių apsaugos

Mangold to Bauer. In: European Administrative Law 12, 2, 2019. Taip pat žr. 2011 m. kovo 8 d. nuomonės 1/09 (Susitarimas, kuriuo sukuriamas bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema), ECLI:EU:C:2011:123, 66 punktą, 2013 m. spalio 3 d. sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. prieš Parlamentą ir Tarybą* byloje C583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, 90 punktą ir 2015 m. balandžio 28 d. sprendimo *T & L Sugars ir Sidul Açúcares prieš Komisiją* byloje C456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, 45 punktą. Nacionaliniai teismai kartu su ESTT, vykdo jiems bendrai patikėtą užduotį, siekdami užtikrinti, kad taikant ir aiškinant sutartis būtų laikomasi teisės (2011 m. kovo 8 d. nuomonė 1/09).

16 Plačiau žr. ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos turinio paieškos. *Teisė*, 2015, t. 97, p. 57–72.

sistemos, nepaisant šių sistemų bendro pagrindo ir giminingumo, operuoja savais asmens teisių ir laisvių katalogais, savais teisių ir laisvių apsaugos standartais. Kiekviena iš jų turi ir savąjį aiškinimo centrą (Chartija – ESTT, EŽTK – EŽTT, konstitucinės teisių apsaugos sistemos – konstitucinius teismus). Iškyla apsaugos sistemų aiškinimo ir taikymo darnos užtikrinimo problema.

Nors Chartija yra siekiama vieningo ES teisės veikimo ir ES teisė turėtų būti aiškinama ir taikoma darnoje su įvairiais nacionaliniais pagrindinių teisių apsaugos reikalavimais, tačiau darytina prielaida, kad teismai susiduria su skirtingo lygmens pagrindinėmis teisėmis, įtvirtintomis Chartijoje, EŽTK ir kituose tarptautiniuose dokumentuose, nacionalinėse konstitucijose. Gali kilti natūralus klausimas: ar teismas turėtų remtis ta pagrindinių teisių sistema, kuri užtikrina aukštesnę pagrindinių teisių apsaugą Europoje? Iš ESTT praktikos galima daryti išvadą, kad nacionalinis teismas neturi tokios teisės taikyti tą pagrindinių teisių apsaugos sistemą, kuri palankesnė asmeniui.

Pagrindinių teisių apsaugos sistemų sąveikos klausimai svarbūs ne vien teoriniu, bet ir teisinės praktikos požiūriu. Chartijoje įtvirtintas konkrečios pagrindinės teisės gynimo standartas gali skirtis nuo konkrečioje valstybėje narėje susiklosčiusio standarto: jis gali būti aukštesnio arba žemesnio lygio, nei užtikrina nacionalinė teisė. Akivaizdu, kad yra tam tikra aiški tarp kilti įtampai tarp skirtingų lygių pagrindinių teisių apsaugos. Nacionaliniams teismams, susidūrusiems su apsaugos sistemų „persidengimu“, iškyla problema, kuriuo teisių katalogu remtis, kuriam standartui teikti prioritetą konkrečiu atveju.

3. Chartijos standarto taikymas Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje

Iš Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos matyti, kad Chartija aktuali teismui keliais atvejais: kai Chartija laikoma nacionalinės teisės aiškinimo šaltiniu, kai teismas analizuoja Chartijos nuostatas, tikrindamas proceso šalių argumentus, ir galiausiai, kai Chartijos nuostatos tiesiogiai taikomos¹⁷. Išskirtina specifiška, kad visais minėtais atvejais teismas daro nuorodas į Chartiją, ja remiasi ar taiko neretai platesne, nei nustatyta Chartijos 51 straipsnyje apimtimi, t. y. nebūtinai ES teisės ar nacionalinių teisės aktų, įgyvendinančių pastaruosius, taikymo srityje.

17 ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. *Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis*. In Kolektyvinė monografija. Vilniaus universiteto leidykla. 2019, 39-44.

Chartija – kaip nacionalinės teisės aiškinimo šaltinis

2010 m. gruodžio 8 d. sprendime Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010 dėl papildomos apsaugos ir leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje panaikinimo rėmėsi Chartijoje apibrėžtu gero administravimo principu, įtvirtintu Chartijos 41 straipsnyje, ir nurodė, kad ši Chartijos nuostata išreiškia bendro pobūdžio teises vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti atsižvelgiama kaip į *papildomą teisės aiškinimo šaltinį*. 2013 m. rugsėjo 23 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1250/2013 dėl žurnalistų etikos inspektoriaus dėl laikraščio publikacijoje paskelbtų neatitinkančios tikrovės informacijos ir pareiškėjo dalykinę reputaciją pažeidžiančių teiginių LVAT rėmėsi Chartijos 11 straipsniu garantuojama saviraiškos, informacijos, žiniasklaidos laisve ir pliuralizmu kaip byloje taikytinos teisės aiškinimo šaltiniu (analogiškoje situacijoje buvo taip pat pasiremta Chartijos 11 straipsniu kaip byloje taikytinos teisės aiškinimo šaltiniu; žr. 2013 m. balandžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-198/2013). 2017 m. vasario 7 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-1317-822/2017, kurioje ginčas buvo kilęs dėl piniginės socialinės paramos neskyrimo, t. y. ginčas nepateko į ES teisės įgyvendinimo sritį, teismas sprendė, kad atsakovas, kaip viešojo administravimo subjektas, privalėjo vadovautis gero administravimo principu, kurio įgyvendinimas nacionalinėje teisėje kildinamas iš konstitucinio imperatyvo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ (Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis), o šį principą aiškino atsižvelgdamas į Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinto gero administravimo principo turinį. LVAT vertinimu ši Chartijos nuostata išreiškia bendro pobūdžio teises vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį, ir padarė išvadą, kad konkrečiu atveju atsakovas tinkamai nebendradarbiavo su pareiškėju, siekdamas nustatyti pareiškėjo teisei į socialinę pašalpą įvertinti reikšmingas aplinkybes.

Išskirtini tokie atvejai, kai teismas Chartiją mano esant taikomos nacionalinės teisės aiškinimo šaltiniu ir tada, kai ginčo dalykas patenka į ES teisės įgyvendinimo sritį. Pavyzdžiui, 2015 m. sausio 15 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A-36-662/2015, kurioje ginčas kilo dėl dalies paramos (tiesioginių išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus) susigrąžinimo remiantis Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1290/2005 dėl bendrosios žemės ūkio politikos finansavimo 9 straipsniu bei 33 straipsnio 2 dalimi, Komisijos reglamentu (EB) Nr. 796/2004 ir kt., teismas rėmėsi Chartijoje įtvirtintu gero administravimo principu ir teise būti išklaustam, kaip sudedamąja šio principo dalimi, tačiau kartu teismas laikėsi nuostatos, kad minėta Chartijos nuostata išreiškia *bendro pobūdžio teises vertybes*, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, *gali būti atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį*.

Atvejai, kai šalis teigia, kad buvo padarytas Chartijos pažeidimas

Kita vertus, dažnai teismas, nekreipdamas didesnio dėmesio į ginčo pobūdį ir klausimą, t. y. ar ginčas patenka į ES teisės įgyvendinimo sritį, tikrina bylos šalių argumentus, ar jų atžvilgiu buvo pažeistos Chartijos nuostatos. Apibendrinant pasakytina, kad teismas dažniausiai tikrina galimą Chartijos pažeidimą plačiau, nei nustatyta Chartijos 51 straipsnyje, t. y. neatsižvelgdami į tai, ar byla susijusi su ES teisės įgyvendinimu, kitaip tariant, ar byloje nagrinėjamas teisių, kylančių iš ES teisės, galimas pažeidimas. Pavyzdžiui, 2012 m. balandžio 2 d. nutartyje Vyriausysis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1675/2012, nagrinėdamas ginčą dėl asmens teisės į valstybės garantuojamą antrinę teisinę pagalbą byloje, kurios ginčo dalykas – tarnybos sprendimas dėl antrinės teisinės pagalbos, nustatė, kad pareiškėjai pagrįstai buvo nesuteikta valstybės garantuojama teisinė pagalba; teismas nagrinėjo apeliančios motyvus, ar jos atžvilgiu buvo pažeista Chartijos 47 straipsnio 3 dalimi nustatyta teisė gauti nemokamą teisinę pagalbą, jei to reikia siekiant užtikrinti teisę į veiksmingą teisingumą, visiškai neatsižvelgdamas į tą aplinkybę, kad pareiškėja siekia gauti nemokamą pagalbą ginčama ne ES teise pagrįstas teises.

Be to, pasitaiko atvejų, kai teismas aiškinasi, ar ginčas sietinas su ES teisės įgyvendinimo sritimi. 2016 m. liepos 8 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-3773-602/2016, kurioje buvo prašoma panaikinti sprendimą atsisakyti sudaryti medžioklės plotų vienetą ir pakeisti ribas, pareiškėjas – medžiotojų klubas – prašė teismo kreiptis į ESTT prejudicinio sprendimo ir paklausti, ar Chartijos 17 straipsnis turi būti suprantamas ir aiškinamas taip, kad žemės ūkio ir miško paskirties sklypų savininkams turi būti suteikta teisė naudoti savo nuosavybę su medžiokle susijusiai ūkinei veiklai ar gauti iš šios veiklos pajamas savo nuosavybę naudoti medžioklės plotų vienetams formuoti ar juos išnuomoti su medžiokle susijusiai veiklai. LVAT nustatė, kad administracinis ginčas yra susijęs su medžioklės plotų vienetų formavimu, t. y. sritimi, kuri reglamentuota nacionalinės teisės, ir padarė išvadą, kad Chartijos nuostatos šiems teisiniams santykiams netaikytinos, ir nusprendė, kad nėra pagrindo svarstyti kreipimosi į ESTT.

Chartijos tiesioginio taikymo atvejai

2011 m. balandžio 18 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1013/2011 dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros sprendimo dėl išmokų už žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus bei paramos pagal Lietuvos kaimo plėtros programas nemokėjimo, iš esmės pripažinta, jog tuo, kad ginčijamas sprendimas buvo priimtas remiantis anksčiau paraiškos patikros vietoje surašytu ataskaitos su-

rašymo aktu, nuo kurio surašymo yra praėję daugiau nei treji metai, buvo pažeistos Chartijos 41 straipsnyje, kuriame įtvirtinamas atsakingo valdymo (gero administravimo) principas bei asmens teisė būti informuotam apie nustatytas faktines aplinkybes, nustatytą teisę būti išklaustyam prieš priimant jo atžvilgiu neigiamą sprendimą, nuostatos. Tai yra viena iš pirmųjų bylų Lietuvos teismuose, kuriose buvo tiesiogiai taikomos Chartijos nuostatos. Chartija šiuo atveju buvo tiesiogiai taikyta ES teisės įgyvendinimo srityje, t. y. atsižvelgiant į Chartijos 51 straipsnyje nustatytą jos taikymo apimtį. 2016 m. liepos 8 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-658-858/2016 susiklostė panaši situacija: ginčas kilo dėl finansinės korekcijos, kai buvo sumažintas projekto finansavimas ir pareiškėjui nurodyta grąžinti neteisėtai gautos paramos dydį, teismas tikrino, ar nebuvo pažeistas Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintas gero administravimo principas, ir padarė išvadą, kad nustatytos faktinės aplinkybės sudaro pagrindą išvadai, kad pareiškėjas buvo tinkamai informuotas apie atliekamą tyrimą, inkriminuojamą pažeidimą, jam sudaryta galimybė pateikti paaiškinimus, išaiškinti paaiškinimų nepateikimo padariniai, todėl teigti, kad ginčijami administraciniai aktai buvo priimti pažeidus gero administravimo principą, nėra teisinio pagrindo.

2012 m. vasario 13 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1727/2012 dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiui nepratęsimo teismas vertino aplinkybes, susijusias su fiktyvios santuokos nustatymu, ir pabrėžė, kad negali vadovautis vien formaliu požiūriu. Priimant galutinį sprendimą arba darant išvadas dėl fiktyvios santuokos, negali likti pagrįstų abejonų, antraip būtų padaryta nepataisoma žala žmogaus teisei į privataus gyvenimo apsaugą, *inter alia* įtvirtintai EŽTK 8 straipsnyje, Chartijos 7 straipsnyje, bei būtų pažeista asmens teisė į santuoką, *inter alia* įtvirtinta EŽTK 12 straipsnyje, Chartijos 9 straipsnyje. Nepaisant valstybės turimos vertinimo nuožiūros laisvės imigracijos įstatymų kontekste nustatyti tokį reguliavimą, kuris užkirstų kelią tokioms fiktyvioms santuokoms sudaryti, kiekvienu atveju turėtų būti įvertinta, ar toks kišimasis į žmogaus teises nėra savavališkas ir neproporcingas. Iš esmės šioje byloje teismas, nagrinėdamas ginčą, patenkantį į ES teisės įgyvendinimo sritį, tiesiogiai taikė Chartijos nuostatas.

Vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą dėl Užsienio reikalų ministerijos atsisakymo užsieniečiams netaikyti finansinių lėšų įšaldymo priemonių tiek, kiek finansinės lėšos būtinos už teisinės paslaugas sumokėti ir susidūręs su klausimu, ar byloje susiklosčiusi situacija suderinama su ES teise, įskaitant ir Chartijos nuostatas, kreipėsi į ESTT prejudicinio sprendimo, pateikdamas prejudicinius klausimus, susijusius su Reglamente Nr. 756/2006 3 straipsnio nuostatų išaiškinimu. Šioje byloje Reglamentu Nr. 588/2011 ir 2011 m. birželio 20 d. Tarybos sprendimu 2011/357/BUSP pareiškėjai buvo įtraukti į asmenų, kuriems Sąjungos valstybėse narėse taikomos ribojamosios priemonės,

sąrašus. ESTT 2014 m. birželio 12 d. sprendime *Peftiev* byloje¹⁸ išaiškino Chartiją ir padarė išvadą, kad kompetentingos institucijos, spręsdamos finansinių lėšų išaldymo netaikymo klausimą tiek, kiek finansinės lėšos būtinos už teisinės paslaugas sumokėti, savo kompetenciją turi vykdyti laikydamosi Chartijos 47 straipsnio antros pastraipos antrame sakinyje numatytų teisių ir reikalavimo, kad, reiškiant ieškinį Bendrajame Teisme, ieškoviui turi atstovauti advokatas. Gavęs ESTT išaiškinimą ir atnaujinęs bylos nagrinėjimą iš esmės, teismas 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartimi pripažino, kad ginčijami Užsienio reikalų ministerijos sprendimai yra neteisėti, nes ministerija neturi absoliučios diskrecijos, priimdama sprendimą dėl išimčių taikymo, ginčo sprendimų motyvavimas yra nepakankamas, ydingas, taip pat atkreipė dėmesį, kad, priimdama sprendimą dėl sutikimo dėl prašomos išimties įgyvendinimo, kompetentinga institucija turi įvertinti konkrečią situaciją ir aplinkybes, patikrinti, ar lėšos pagrįstos, ar nebus panaudotos kitiems tikslams¹⁹.

Kitu atveju teismas, nagrinėdamas administracinę bylą dėl profesinės kvalifikacijos pripažinimo, norint dirbti pagal vaistininko profesiją Lietuvoje, susidūrė su situacija, kai pareiškėja yra įvykdžiusi vaistininko profesinei kvalifikacijai įgyti reikalingus reikalavimus Direktyvos 2005/36/EB III skyriaus 7 skirsnio 44 straipsnio prasme, tačiau profesinė kvalifikacija jai priimančiojoje valstybėje nepripažįstama (nesuteikiama) dėl išimtinai formalių priežasčių – pareiškėja neturi profesinę kvalifikaciją patvirtinančio įrodymo. Tokio įrodymo ji neįgijo, nes vaistininko kvalifikacijai įgyti būtinuosius reikalavimus dėl susiklosčiusių sudėtingų asmeninių aplinkybių įvykdė ne vienoje ES valstybėje narėje kaip yra įprasta, o pasinaudodama fundamentalia ES laisve – laisvu asmenų judėjimu keliose ES valstybėse narėse. Teismas kreipėsi į ESTT prejudicinio sprendimo ir iškėlė prejudicinius klausimus, susijusius su Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau - SESV) 45, 49 ir Chartijos 15 straipsnių bei Direktyvos 2005/36/EB aiškiniu²⁰. ESTT 2021 m. liepos 8 d. sprendimu byloje *C-166/20 BB prieš Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeriją*²¹ nusprendė, kad konkrečiu atveju Chartijos 15 straipsnio 2 dalies aiškinimas sutampa su SESV 45 ir 49 straipsnių aiškiniu, ESV 45 ir 49 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad tuo atveju, kai suinteresuotasis asmuo neturi vaistininko formalios kvalifikacijos įrodymo, bet įgijo su šia profesija susijusią profesinę kompetenciją tiek kilmės valstybėje narėje, tiek priimančiojoje valstybėje narėje, pastarosios valstybės narės kompetentingos valdžios institucijos, gavusios prašymą pripažinti profesinę kvalifikaciją, turi įvertinti šią kompetenciją

18 ESTT 2014 m. birželio 12 d. sprendimas *Peftiev* byloje C-314/13, ECLI:EU:C:2014:1645.

19 2014 m. rugsėjo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-858-47/2014.

20 2020 m. balandžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3312-822/2020.

21 2021 m. liepos 8 d. sprendimas *BB prieš Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeriją* byloje C-166/20, ECLI:EU:C:2021:554.

ir ją palyginti su ta, kurios reikalaujama priimančiojoje valstybėje narėje tam, kad būtų galima verstis vaistininko profesine veikla. Byla buvo atnaujinta, ir 2022 m. sausio 5 d. sprendimu pareiškėjos apeliacinis skundas ir skundas tenkinti²².

II. ES pagrindinių teisių apsaugos lygis, remiantis Chartijos 53 straipsniu

Kalbant apie ES valstybių narių pagrindinių teisių ir Chartijos pagrindinių teisių santykį, svarbu pabrėžti, kad ES valstybių narių konstituciniai teismai ir aukščiausieji teismai konstruktyviai prisidėjo prie ES pagrindinių teisių teisinio turinio bei santykio tarp šių pagrindinių teisių formulavimo, praturtindami ES pagrindinių teisių turinį bendraisiais Europos konstituciniais principais ir vertybėmis, beje, ir veikė konstituciniai teismai daugeliu atveju kaip Europos integracijos varikliai. ESTT jurisprudencija plėtota pagrindinių teisių srityje, atsižvelgiant į Vokietijos ir Italijos konstitucinių teismų jurisprudenciją, kuri vengė besąlygiškai pripažinti ES teisės viršenybę tol, kol ES neturės tinkamos pagrindinių teisių apsaugos sistemos. Ši vadinamoji *Solange* ir „*contro limiti*“ (ribotų galių) bylų linija²³

22 2022 m. sausio 5 d. sprendimas administracinė byloje Nr. eA-694-822/2021.

23 Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas 1974 m. gegužės 29 d. sprendime *Solange I* konstatavo, kad kol Europos Bendrijų teisė neturi lygiaverčio pagrindinių teisių katalogo, taikant Europos Bendrijų teisės nuostatas Vokietijoje, būtina atsižvelgti į Vokietijos teisėje įtvirtintas pagrindines teises. Panašios nuostatos dėl pagrindinių teisių nacionalinių katalogų taikymo taip pat buvo įtvirtintos Belgijoje, Prancūzijoje ir Italijoje. 1986 m. spalio 22 d. *Solange II* sprendime Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas pareiškė neturįs jurisdikcijos tikrinti Europos Bendrijų teisės atitikimą Vokietijos konstitucinėse nuostatose įtvirtintoms pagrindinėms teisėms, nes Europos Bendrijos ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktika garantuoja veiksmingą pagrindinių teisių apsaugą. Vadinas, Konstitucinio Teismo nuomone, Europos Bendrijų Teisingumo Teismo užtikrinama pagrindinių teisių apsauga yra lygiavertė Konstitucijos teikiamai apsaugai. Tačiau tai nereiškia, kad Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas visam laikui atsisakė Europos Bendrijų teisės nuostatų kontrolės, nes pagal jo 1989 m. gegužės 12 d. sprendimą *Wenn nicht* Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktikos išplėta pagrindinių teisių apsauga ne visada gali būti pakankamai veiksminga. Europos Bendrijų Teisingumo Teismas kontroliuoja, ar Europos Bendrijų antrinės teisės nuostatos atitinka pagrindinių teisių standartą, įtvirtintą Bendrijų teisės, o ne nacionalinių konstitucijų. Todėl, kilus abejonei dėl Europos Bendrijų antrinės teisės nuostatų atitikimo Konstitucijoje įtvirtintam pagrindinių teisių standartui, šį klausimą gali spręsti Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas. 1993 m. spalio 12 d. *Maastrichto* sprendime Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas dar painiau išaiškino savo kompetencijos klausimus: konstatuota, kad ESTT tiesiogiai užtikrina Europos Bendrijų aktų suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis pagal Bendrijų standartą, o Konstitucinio Teismo kompetencijai priklauso universalus privalomo pagrindinių teisių standarto užtikrinimas Vokietijos gyventojams. Vadinas, iš esmės buvo patvirtintos ESTT ir Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo atliekamos Europos Bendrijų aktų atitikimo pagrindinėms teisėms kontrolės ribos, fiksuotos sprendimuose *Solange II* ir *Wenn nicht*. Tačiau *Maastrichto* sprendime Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas taip pat pareiškė, kad gali naudotis savo jurisdikcija

dažnai aiškinama kaip euroskeptiška, platesniu požiūriu – kaip reiškianti Europos konstitucionalizmo plėtrą.

Tačiau nepaisant to, kad ES jau turi pagrindinių teisių apsaugos sistemą bei ESTT doktrina nagrinėjamu klausimu yra aiški ir nedviprasmiška, Vokietijos Konstitucinio Teismo *Solange* bylos ir Italijos Konstitucinio Teismo ribotų galių pagrindu išplėtotą doktrina, pagal kurią šių valstybių nacionaliniai teismai išlaiko įgaliojimus priimti galutinius sprendimus dėl jų konstitucijose įtvirtintų pagrindinių principų ir teisių, net kai jos susijusios su ES teise, su tam tikromis modifikacijomis atsispindi kai kurių konstitucinių ir aukščiausiųjų teismų praktikoje²⁴. Taigi, akivaizdu, kad Europos Sąjungos teismai ir nacionaliniai teismai dalijasi atsakomybe saugant pagrindines teises ir konstitucines vertybes nuo vyriausybių, politinių institucijų.

1. ES valstybių narių pagrindinių teisių ir Chartijos pagrindinių teisių santykio teisiniai pagrindai

ES valstybių narių pagrindinių teisių ir Chartijos pagrindinių teisių santykiui nustatyti yra svarbios Chartijos 53 straipsnio nuostatos (apsaugos lygis), pagal kurias jokia Chartijos nuostata negali būti aiškinama kaip ribojanti ar kitaip varžanti žmogaus teises ir pagrindines laisves, kurias atitinkamoje taikymo srityje pripažįsta Sąjungos teisė ir tarptautinė teisė bei tarptautiniai susitarimai, kurių šalis yra Sąjunga arba visos valstybės narės, įskaitant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, taip pat valstybių narių konstitucijas. Pagal Chartijos išaiškinimus, šia nuostata siekiama išlaikyti tą apsaugos lygį, kurį šiuo metu savo atitinkamoje taikymo srityje suteikia Sąjungos teisė, nacionalinė teisė ir tarptautinė teisė. Atsižvelgiant į jos svarbą, minima EŽTK.

Dėl Chartijos 53 straipsnio reikšmės kyla daug diskusijų. Manoma, kad Chartijos teisės pakylėjamos į aukštesnį apsaugos lygį, t. y. kad remiantis Char-

Europos Bendrijų antrinės teisės taikymo klausimams tik atsižvelgdamas į ESTT praktiką. Atitinkamai ir 1973 m. gruodžio 18 d. Italijos Konstitucinis Teismas *Frontini* sprendime Nr. 183/73 nusprendė, kad teisėjai turi patikrinti, ar Bendrijos teisė neprieštarauja pagrindiniams principams ir žmogaus teisėms, kurias, kaip matyti, vertino kaip Europos Bendrijų teisės viršenybės ribojimo pagrindą. Ši nuostata patvirtinta 1984 m. birželio 8 d. Italijos Konstitucinio Teismo *Granital* sprendime.

24 CARTABIA, M. Fundamental Rights and the Relationship among the Court of Justice, the National Supreme Courts and the Strasbourg Court. In 50th Anniversary of the Judgment in *van Gend en Loos*. Conference Proceedings. Luxembourg, 13 May 2013. Prieiga per internetą: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-12/qd30136442ac_002.pdf>.

tijos 53 straipsnio nuostatomis pagrindinių teisių apsauga ES stiprinama²⁵; taip pat manoma, kad Chartijos 53 straipsnio nuostatos leidžia taikyti valstybių narių pagrindines teises, nukrypstant nuo ES teisės taikymo viršenybės principo²⁶.

Remiantis Chartijos 52 straipsnio 4 dalimi, Chartijos pripažįstamos pagrindinės teisės, atsiradusios iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, aiškinamos remiantis tomis tradicijomis. Tačiau dėl konstitucinių tradicijų prigimties ne visi valstybių narių pagrindinių teisių aspektai būdingi ES pagrindinėms teisėms, o ir teismų praktika pagrindinių teisių srityje valstybėse narėse nėra vieninga. Svarbu ir tai, kad ES pagrindinių teisių ir valstybių narių pagrindinių teisių taikymo apimtis nesutampa. ES pagrindinės teisės įpareigoja Sąjungos institucijas ir valstybes nares, kai jos įgyvendina ES teisę. Tai lemia valstybių narių pagrindinių teisių ir jų taikymo aspektų skirtumus. Be to, dažnai pasitaiko, kad Chartijos pripažįstamos pagrindinės teisės būna atsiradusios iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų, kurios būdingos ne visoms valstybėms narėms, o tik vienai ar kelioms. Minėti veiksniai gali lemti ES pagrindinių teisių ir valstybių narių pagrindinių teisių skirtumus. Taip pat ES teismai ir valstybių narių teismai gali skirtingai traktuoti pagrindinių teisių turinį, skirsis ir šių teisių įgyvendinimas²⁷.

Manytina, kad šie ES pagrindinių teisių ir valstybių narių pagrindinių teisių skirtumai nebus vertinami valstybių narių pagrindinių teisių naudai²⁸, tačiau Chartija neturėtų silpninti valstybių narių pagrindinėmis teisėmis pagrįstos apsaugos, nes ES pagrindinių teisių viršenybė, kuri išstumia valstybių narių pagrindines teises, prieštarautų Chartijos 53 straipsnio tikslams ir turiniui. Analogiškai valstybių narių pagrindinėmis teisėmis negali būti remiamasi tada, kai jų taikymas prieštarautų ES teisei, o aiškinant valstybių narių pagrindines teises reikėtų atsižvelgti į ES pagrindines teises. Taip pat svarstyтина, ar asmuo neturėtų turėti galimybės remtis ES pagrindine teise, kai pasinaudojimas šia teise siejamas su didesne apsauga.

25 CALLIESS, CH./ RUFFERT, M. *Kommentar zu Art. 53 der Europäischen Grundrechtecharta*. In: *Kommentar zu EUV / AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. 2016, 5 Aufl., p. 3.

26 GRILLER, S. *Grundrechte für Europa*. 2002, p. 131.

27 Plačiau žr. ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. *Interpretation and Application of the European Union Charter of Fundamental Rights*. In: *Lithuanian Legal System under the Influence of European Union Law*. Vilnius: Faculty of Law, Vilnius University, 2014, p. 543–573.

28 JARASS, H. D. *Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht*, *EuR* 2013, 29, p. 30–38.

2. ESTT požiūris į valstybių narių pagrindinių teisių ir Chartijos pagrindinių teisių santykį

ESTT praktika, susijusi su Chartijos 53 straipsnio taikymu, yra nuosekli ir palanki ES teisės viršenybės principui. Ispanijos Konstitucinis Teismas *Stefano Melloni* byloje²⁹ pateikdamas prašymą priimti prejudicinį sprendimą, iš esmės siekė sužinoti, ar Chartijos 53 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo perdavimą vykdančiajai valstybei narei leidžiama nustatyti asmens, nuteisto *in absentia*, perdavimo sąlygą, pagal kurią jam turėtų būti sudaryta galimybė apskusti nuosprendį, taip siekiant išvengti jos konstitucijoje užtikrintų teisės į teisingą bylos nagrinėjimą ir teisės į gynybą pažeidimo. S. Melloni pateikė skundą dėl pagrindinių teisių apsaugos ir teigė, kad netiesiogiai pažeisti iš Ispanijos Konstitucijos 24 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos teisės į teisingą bylos nagrinėjimą kylantys absoliutūs reikalavimai. Svarbiausia Melloni bylos problema – skirtingi pagrindinių teisių apsaugos lygiai Chartijoje ir nacionalinėje konstitucijoje, kitaip sakant, Teisingumo Teismui teko atsakyti į „klausimą dėl pagrindinių teisių apsaugos standartų skirtingumo“³⁰. Šiuo atžvilgiu Konstitucinis Teismas teikė pirmenybę aiškinimui, pagal kurį Chartijos 53 straipsniu valstybei narei apskritai leidžiama taikyti jos konstitucijoje garantuojamų pagrindinių teisių standartą, kai jis aukštesnis nei numatytasis Chartijoje ir, remiantis juo, prireikus netaikyti ES teisės nuostatų. ESTT nuomone, taip aiškinant Chartijos 53 straipsnį, būtų pažeistas ES teisės viršenybės principas³¹, nes valstybei narei būtų leidžiama sudaryti kliūtis taikyti Chartiją visiškai atitinkančius ES teisės aktus, nes jie neatitinka šios valstybės konstitucijoje garantuojamų pagrindinių teisių.

Melloni sprendime pabrėžiama, kad nors Chartijos 53 straipsniu nacionalinėms valdžios ir teismų institucijoms leidžiama taikyti nacionalinius pagrindinių teisių apsaugos standartus, bet su sąlyga, kad šis taikymas nepažeidžia Chartijoje numatyto apsaugos lygio, kaip jį aiškina ESTT, ir Sąjungos teisės viršenybės, vienti-

29 Sprendimo *Melloni*, p. 57–63.

30 JARAŠIŪNAS, E. Apie bylą *Melloni, Jeremy F. ir Gauweiler* ir kt. įnašą į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir konstitucinių teismų bendradarbiavimo plėtotę. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis, 2016, 2 (45), p. 218–274.

31 Pagal nusistovėjusią ESTT praktiką, ES teisės viršenybės principo, kuris yra esminis ES teisinėje sistemoje (žr. 1991 m. gruodžio 14 d. nuomonės 1/91 (EEE susitarimas – I), ECLI:EU:C:1991:490, p. 21; 2011 m. kovo 8 d. nuomonės 1/09 (dėl susitarimo, kuriuo sukuriama bendroji patentų ginčų nagrinėjimo sistema), ECLI:EU:C:2011:123, p. 65 ir 2014 m. gruodžio 18 d. nuomonės 2/13 (Europos Sąjungos prisijungimas prie EŽTK), EU:C:2014:2454, p. 157, negali pažeisti nacionalinės teisės normos, net ir konstitucinės nuostatos, kitaip būtų pakenkta ES teisės veiksmingumui tos valstybės teritorijoje (žr., *inter alia* sprendimo *Internationale Handelsgesellschaft* byloje 11/70, p. 3, ir 2010 m. rugsėjo 8 d. sprendimą *Winner Wetten* byloje C409/06, ECLI:EU:C:2010:503).

sumo ir veiksmingumo. Remiantis *Meloni* sprendimu, Chartijos 53 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad juo neleidžiama valstybei narei nustatyti asmens, nuteisto *in absentia*, perdavimo sąlygos, pagal kurią jam turėtų būti sudaryta galimybė apskusti nuosprendį išduodančiojoje valstybėje narėje, taip siekiant išvengti jos konstitucijoje užtikrintų teisės į teisingą bylos nagrinėjimą ir teisės į gynybą pažeidimo³². Vėliau Ispanijos Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad sprendimas perduoti pareiškėją Italijos valdžios institucijoms netiesiogiai nepažeidė teisės į teisingą procesą, nes yra nustatyta, kad kaltinamasis buvo ginamas ir tyčia atsisakė dalyvauti teisminiame nagrinėjime. Iš *Melloni* sprendimo matyti, kad ESTT šioje byloje viena iš esminių aplinkybių laikė tai, kad *pamatiniame sprendime buvo nustatytas vienodas pagrindinių teisių apsaugos standartas*, kurio nebuvo galima keisti valstybės narės konstituciniais pagrindinių teisių standartais, nepriklausomai nuo to, ar jie konkrečiu atveju asmenims būtų palankesni, ar ne.

Dar viena svarbi Chartijos 53 straipsnio taikymo požiūriu byla yra *Parlamentas prieš Tarybą* byla³³, nors nagrinėjant šią bylą Chartija dar nebuvo pirminės teisės galios. Šioje byloje ESTT nagrinėjo Europos Parlamento ieškinį, kuriuo jis prašė panaikinti 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą 4 straipsnio 1 dalies paskutinę pastraipą bei 6 dalį ir 8 straipsnį. Parlamentas teigė, kad ginčijamos nuostatos pažeidžia pagrindines teises, t. y. teisę į šeimos gyvenimą ir teisę į nediskriminavimą, užtikrinamas EŽTK ir kylančias iš valstybės narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendrųjų Bendrijos teisės principų, kurių Sąjunga įsipareigoja laikytis pagal ESS 6 straipsnio 2 dalį, į kurią, kiek tai susiję su institucijų veikla, nukreipia ESS 46 straipsnio 1 dalies d punktas. Dėl direktyvos 8 straipsnio, kuriuo įtvirtinama, kad valstybės narės gali reikalauti, kad globėjas iki savo šeimos narių prisijungimo prie jo ar jos būtų teisėtai išbuvęs jų teritorijoje ne ilgiau kaip dvejus metus, ESTT konstatavo, kad minėtas 8 straipsnis nepažeidžia pagrindinės teisės į šeimos gyvenimo gerbimą ar pareigos pirmiausia atsižvelgti į vaiko interesus, taip pat neleidžia valstybės narėms taip elgtis. ESTT atkreipė dėmesį į tai, kad jei *direktyva palieka valstybės narėms diskreciją*, ir ši yra pakankamai plati, kad valstybės narėms leistų *taikyti direktyvos taisykles suderinamu su iš pagrindinių teisių apsaugos kylančiais reikalavimais būdu*³⁴; o reikalavimai, kylantys iš Bendrijos teisinėje sistemoje pripažintų bendrųjų principų apsaugos, be kita ko, ir pagrindinės teisės, taip pat įpareigoja ir valstybes nares, kai jos įgyvendina Bendrijos teisės aktus, ir todėl pastarosios, kiek įmanoma, *turi šiuos teisės aktus taikyti nepažeidžiančiomis minėtų reikalavimų*

32 Įdomu, kad Generalinis advokatas *Bott* 2012 m. spalio 2 d. išvadoje *Stefano Melloni* byloje C399/11 išreiškė tokią pačią poziciją.

33 2006 m. birželio 27 d. sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* byloje C540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

34 Žr. apie šį poveikį sprendimą *Wachauf* byloje 5/88, p. 22.

*sąlygomis*³⁵. Pagaliau direktyvos įgyvendinimą kontroliuoja nacionaliniai teismai, o jei jiems kyla sunkumų, susijusių su šios direktyvos aiškinimu arba galiojimu, teismai turi kreiptis į ESTT prašydami prejudicinio sprendimo. Minėtoje byloje ESTT aiškino atitinkamos direktyvos nuostatas tokiu būdu, kad jomis paliekama plati diskrecija nesudaro kliūčių taikyti direktyvos nuostatų suderinamu su iš pagrindinių teisių apsaugos kylančiais reikalavimais būdu. Tokiu būdu direktyvos nuostatų galimas nesuderinamumas su EŽTK nuostatomis ir valstybėms narėms bendromis konstitucinėmis tradicijomis, kurios yra bendrųjų Bendrijos teisės principų galios, buvo kompensuotas direktyvos suteikiama plačia diskrecija, kuri leistų valstybėms narėms taikyti *direktyvos taisykles suderinamu su iš pagrindinių teisių apsaugos kylančiais reikalavimais būdu*.

Åkerberg Fransson sprendime ESTT pabrėžė, kad kai valstybės narės teismo prašoma patikrinti, ar pagrindines teises atitinka nacionalinės nuostatos ar priemonės, kurios, esant situacijai, kai valstybės narės veiksmus nevisiškai apibrėžia ES teisė, įgyvendina šią teisę, kaip tai suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį, nacionalinės valdžios institucijos ir teismai gali taikyti nacionalinius pagrindinių teisių apsaugos standartus, jei toks taikymas nepažeidžia Chartijoje numatyto apsaugos lygio, kaip tai aiškina Teisingumo Teismas, ES teisės viršenybės, vieningumo ir veiksmingumo³⁶.

ESTT praktika Chartijos 53 straipsnio taikymo srityje yra nuosekli ir leidžianti taikyti valstybių narių konstitucines pagrindines teises tik tada, jei toks taikymas būtų suderinamas su ES teisės nuostatomis³⁷. Nacionalinių teismų pareiga yra tokios ESTT praktikos laikytis. Pavyzdžiui, pastebėtina, kad Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo retorika ES pagrindinių teisių atžvilgiu taip pat keičiasi. 2015 m. gruodžio 15 d. Vokietijos Federalinis Konstitucinis teismas, susidūręs su galima Vokietijos konstitucinių nuostatų ir Chartijos nuostatų kolizija, nusprendė³⁸, kad tam tikrais pagrindinių teisių apsaugos atvejais būtų įmanoma įvertinti ES teisės aktų nuostatų atitikimą konstitucinėms nuostatomis, jei to būtinai reikėtų Vokietijos Pagrindinio įstatymo 79 straipsnyje užtikrinamai konstitucinei tapaty-

35 Sprendimo *Parlamentas prieš Tarybą*, 77/88, ECLI:EU:C:1990:217; sprendimo *Bostock* byloje C-2/92, ECLI:EU:C:1994, p. 16; 2000 m. gegužės 18 d. sprendimo *Rombi ir Arkopharma* byloje C107/97, ECLI:EU:C:2000:253, p. 65; ir apie šį poveikį sprendimo *ERT* byloje C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, p. 43.

36 Sprendimo *Åkerberg Fransson* byloje C-617/10, p. 29; sprendimo *Melloni* byloje C-399/11, p. 60.

37 ŽALTAUSKAITĖ-ŽALIMIENĖ, S. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymas supra-ir nacionaliniu lygmenimis. In Kolektyvinė monografija. Vilniaus universiteto leidykla. 2019.

38 Vokietijos Konstitucinio Federalinio teismo sprendimas Nr. 2 BvR 2735/14 – šioje byloje buvo aktualus Pagrindinio įstatymo 1 straipsnyje nustatyto žmogaus orumo užtikrinimas, kai baudžiamosios sankcijos paskyrimas reiškia, kad pažeidimas ir pažeidėjo kaltė įrodyti, deramai laikantis taikytinų procesinės teisės normų.

bei apsaugoti, tačiau teismas padarė išvadą, kad konkrečiu atveju nebuvo būtina riboti Sąjungos teisės pirmenybės, taikant Vokietijos teisės standartus.

Tačiau kitoje byloje Vokietijos Federalinis Konstitucinis Teismas³⁹ vadovosi tuo, kad ES pagrindinės teisės ir konstitucinės pagrindinės teisės daugiausia remiasi bendromis konstitucinėmis tradicijomis ir šiuo požiūriu yra universalių ir bendrų Europos vertybių išraiška, taigi, taikant ir aiškinant Vokietijos Pagrindinį įstatymą, reikia remtis Chartija, EŽTK ir bendromis valstybių narių konstitucinėmis tradicijomis, taip pat jų konkretizacija aukščiausiųjų teismų praktikoje, ir atvirkščiai, o nagrinėjamu atveju, kaip konstatavo teismas, abeji standartai užtikrina vienodą apsaugą.

Iš Chartijos 53 straipsnio nuostatų daryta prielaida, kad visos ES valstybės narės laikosi europinio pagrindinių teisių standarto. Kyla klausimas, kaip reikėtų elgtis teismui, jei jis turėtų abejonių, kad konkrečioje ES valstybėje narėje nėra laikomasi minėto pagrindinių teisių standarto. Taip pat šiuo atveju reikėtų susitarti ir dėl europinio pagrindinių teisių standarto teisinio turinio.

Manychiau, *Dumitru-Tudor Dorobantu* sprendimas atsako į minėtus klausimus. Šiame sprendime ESTT pabrėžė ES valstybių narių pareigą daryti prielaidą, kad kitos valstybės narės paiso pagrindinių teisių. Įgyvendindamos Sąjungos teisę, valstybės narės pagal šią teisę gali turėti tokią pareigą, ir dėl to negali ne tik reikalauti, kad kita valstybė narė užtikrintų didesnę nacionalinę pagrindinių teisių apsaugą už tą, kurią garantuoja Sąjungos teisė, bet ir, išskyrus išimtinius atvejus, patikrinti, ar ši kita valstybė narė konkrečiu atveju tikrai paisė Sąjungos garantuojamų pagrindinių teisių⁴⁰. Kita vertus, ESTT taip pat pripažįsta, kad „išimtinėmis aplinkybėmis“ gali būti nustatyti valstybių narių tarpusavio pripažinimo ir tarpusavio pasitikėjimo principų ribojimai. Kai vykdančiosios valstybės narės teisminė institucija turi duomenų, kurie, atsižvelgiant į Sąjungos teisėje užtikrinamą pagrindinių teisių apsaugos standartą, ypač Chartijos 4 straipsnį, patvirtina, kad išduodančiojoje valstybėje narėje kalinamiems asmenims kyla realus nežmoniško arba žeminamo elgesio pavojus, ji privalo įvertinti, ar šis pavojus egzistuoja. Šiuo

39 Vokietijos Federalinio Konstitucinio Teismo 2021 m. balandžio 27 d. sprendimas Nr. 2 BvR 2006/14 – šioje byloje KT nagrinėjo, ar byloje taikytinos Europos ar nacionalinės pagrindinės teisės ir ar leidimų išdavimo procedūros metu nuoroda į pareiškėjų duomenis nepažeidė šių teisių. Teismas motyvavo, kad Chartija turėtų būti taikoma tais atvejais, kai sprendžiamas teisinis klausimas yra visiškai apibrėžtas ES teisėje. Jei taip yra šiuo atveju, teismas teigė, kad Federalinės vartotojų apsaugos ir maisto saugos tarnybos naudojimas pareiškėjo duomenimis turi atitikti Chartijos 16 straipsnį. Jei ne, jis turi atitikti Vokietijos pagrindinio įstatymo (Grundgesetz) 12 straipsnį.

40 2018 m. liepos 25 d. sprendimo *Minister for Justice and Equality (Teismų sistemos trūkumai)*, C216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, p. 37 ir 2018 m. liepos 25 d. sprendimo *Generalstaatsanwaltschaft (Kalinimo sąlygos Vengrijoje)* C220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589, p. 50, 2019 m. spalio 15 d. sprendimo *Dumitru-Tudor Dorobantu* (Kalinimo sąlygos Rumunijoje) C128/18, ECLI:EU:C:2019:857, p. 47.

tikslu vykdančioji teisminė institucija pirmiausia turi remtis objektyviais, patikimais ir tinkamai atnaujintais duomenimis apie išduodančiojoje valstybėje narėje vyraujančias kalinimo sąlygas, įrodančiais realius sisteminius ar bendrus trūkumus, susijusius su tam tikromis asmenų grupėmis arba su tam tikromis įkalinimo įstaigomis. Šie duomenys, pavyzdžiui, gali būti matomi iš tarptautinių teismų, pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo, sprendimų, išduodančiosios valstybės narės teismų sprendimų ir Europos Tarybos ar Jungtinių Tautų sistemai priklausančių organų sprendimų, ataskaitų ar kitų parengtų dokumentų⁴¹. Minėtoje byloje ESTT rėmėsi EŽTK 3 straipsniu, kuriuo siekiama užtikrinti, kad kiekvienas kalinys būtų kalinamas sąlygomis, kuriomis garantuojama pagarba žmogaus orumui, kad priemonės vykdymo tvarka suinteresuotajam asmeniui nekeltų nepatogumų arba išbandymų, kurių sunkumas viršija neišvengiamą kančios, susijusios su kalinimu, lygį, ir kad atsižvelgiant į praktinius įkalinimo reikalavimus būtų tinkamai užtikrinta kalinio sveikata ir gerovė.

Darytina išvada, kad ESTT pripažįsta, jog egzistuoja tam tikros išimtinės aplinkybės, kai galima nukrypti nuo valstybių narių tarpusavio pasitikėjimo principo ir tarpusavio pripažinimo principo bei Tarybos pagrindų sprendimo 2002/584/TVR dėl Europos arešto orderio ir perdavimo tarp valstybių narių tvarkos, kuriame įtvirtintas vienodas pagrindinių teisių apsaugos standartas (remiantis *Melloni* retorika), nes gali susiklostyti situacija, kai šis Tarybos pagrindų sprendime įtvirtintas standartas negalės užtikrinti tarptautinių pagrindinių teisių standartų laikymosi. Kitaip tariant, ESTT leidžia nukrypti nuo ES vienodo pagrindinių teisių apsaugos standarto, siekiant išvengti aukštesnio tarptautinio pagrindinių teisių standarto pažeidimo, vadinasi, įmanomos situacijos, kai ES pagrindinių teisių standartas skirsis nuo tarptautinio pagrindinių teisių standarto arba pirmasis standartas negalės užtikrinti, kad bus nepažeistas tarptautinis pagrindinių teisių standartas. Tikėtina, kad minėtos išimtinės aplinkybės daugiausiai susiklostys tuomet, kai iškilis pavojus, kad taikant vienodą pagrindinių teisių apsaugos standartą, įtvirtintą ES teisės akte, bus pažeistos EŽTK nuostatos. Šiuo atveju gali kilti retorinis klausimas, ar ESTT jau yra pasirengęs pripažinti tarptautinių pagrindinių teisių standartų prioritetą ES teisėje įtvirtinto pagrindinių teisių standarto atžvilgiu, o gal tiesiog pagarbą šiems standartams.

41 2016 m. balandžio 5 d. Sprendimo *Aranyosi ir Căldăraru*, C404/15 ir C659/15 PPU, EU:C:2016:198, 88–89 punktai ir 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Generalstaatsanwaltschaft (Kalinimo sąlygos Vengrijoje)* C220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589, 59-60 punktai.

3. EŽTT požiūris į EŽTK ir Chartijos pagrindinių teisių santykį

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje atskleistas EŽTK ir ES teisės santykis. 2018 m. birželio 28 d. EŽTT sprendime *G.I.E.M. S.R.L. ir kiti prieš Italiją* pasisakė dėl EŽTK ir ES teisės santykio. Anot EŽTT, išnyko „Ligne Maginot“ tarp Konvencijos teisės ir Europos Sąjungos teisės, ir ji buvo tik sunkiai įveikiama gynybinė kliūtis, trukdanti visiškai įgyvendinti Konvenciją ir kėlusį klaidingą saugumo jausmą, bet neatspindėjusi tikrosios ir susipynusios Konvencijos teisės ir Europos Sąjungos teisės su jos Pagrindinių teisių chartija prigimties. Pirmenybė vidaus teisės, netgi konstitucinės teisės, atžvilgiu ir tiesioginis veikimas vidaus teisinėje sistemoje taip pat yra neatsiejami Konvencijos sistemos bruožai. Tai akivaizdžiai reiškia, kad visi eiliniai teisėjai yra „eiliniai Konvencijos teisėjai“, turintys teisę netaikyti vidaus teisės, prieštaraujančios Konvencijos teisei, kaip ją aiškina teismas. Tokia „difuzinė konvencinė kontrolė“ ne tik skatina tarptautinę bendrystę, bet ir teisminį skaidrumą valstybėse, išvengiant pagundos „priverstinai“ aiškinti vidaus teisę pagal Konvenciją, dėl kurios atsirastų „užmaskuotas Konvencijos nuostatų netaikymas“. Strasbūro ir Liuksemburgo jurisprudencijos konvergencija ir abipusė jų teisės normų įtaka prisideda prie Europos teisinės tvarkos konstitucionalizavimo. Kalbant apie teisės pirmenybės klausimą, tai pačios Chartijos 52 straipsnio 3 dalis ir 53 straipsnis yra visiškai aiškūs: juose įtvirtinama aksiologinė Chartijos, taigi ir visos Europos teisės, subordinacija Konvencijoje nustatytiems žmogaus teisių standartams, kaip juos aiškina teismas⁴². Taigi, EŽTT, pasitelkęs įmantrų motyvavimo stilių, užtikrintai patvirtino, kad Chartijos nuostatos negali prieštarauti Konvencijai. Tačiau tai nėra nauja EŽTT nuostata dėl EŽTK ir ES teisės santykio.

EŽTT šiek tiek anksčiau *Avotins prieš Latviją* sprendime yra konstatavęs, kad Europos Sąjungos teisinės sistemos užtikrinama pagrindinių teisių apsauga iš esmės yra lygiavertė Konvencijoje numatyta apsaugai. Darydamas šią išvadą EŽTT pirmiausia nustatė, kad Europos Sąjunga užtikrina lygiavertę materialinių garantijų apsaugą, ir šiuo atžvilgiu pažymėjo, kad atitinkamu metu pagarba pagrindinėms teisėms jau buvo Bendrijos teisės aktų teisėtumo sąlyga ir kad ESTT, atlikdamas savo vertinimą, plačiai rėmėsi Konvencijos nuostatomis ir Strasbūro teismų praktika⁴³. Be to, ES teisės gynybos lygiavertiškumą patvirtina ir Chartijos 52 straipsnio 3 dalis. Kartu EŽTT pripažino, kad ES teisėje numatytas pagrindinių teisių laikymosi kontrolės mechanizmas, kai jo teikiamomis galimybėmis galima pasinaudoti, taip pat yra suderinamas su Konvencijos teikiama apsauga. Dar anks-

42 2018 m. birželio 28 d. EŽTT sprendimas *G.I.E.M. S.R.L. ir kiti prieš Italiją*, Nr. 1828/06 ir kt., 90 punktas.

43 EŽTT 2016 m. gegužės 23 d. sprendimas *Avotins prieš Latviją* byloje Nr. 17502/07, 102-104 punktai.

čiau EŽTT byloje *Bosphorus prieš Airiją* sprendime nurodė, jog EŽTK dalyvės privalo užtikrinti tinkamą šios Konvencijos įgyvendinimą, tačiau jei „... tokią lygiavertę apsaugą užtikrina viršnacionalinė organizacija, bus taikoma prezumpcija, kad valstybė nenukrypo nuo savo įsipareigojimų pagal Konvenciją, jei ji tik įgyvendino iš narystės tokioje organizacijoje kylančius teisinius įsipareigojimus. Tačiau tokia prezumpcija gali būti paneigta, jei pagal konkrečias bylos aplinkybes būtų nuspręsta, kad Konvencijoje įtvirtintos teisės apsauga buvo *akivaizdžiai nepakankama*“ (angl. *manifestly deficient*)⁴⁴.

III. Pagrindinių teisių triggeriai Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje

Kaip jau buvo minėta, pagrindinių teisių apsauga Europos Sąjungoje užtikrinama daugiapakope sistema: nacionaline sistema, pagrįsta valstybių narių konstitucijomis, tarptautine sistema, pvz., Europos žmogaus teisių konvencija ir kt.; bei ES sistema, pagrįsta Chartija.

Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje iš esmės laikomasi Lietuvos Respublikos konstitucinių ir Chartijoje bei iš jos kylančių ES teisės nuostatų nepriešinimo krypties, akcentuojant ne tik prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų bei jų laikymosi svarbą, tačiau ir tai, kad ES teisės prieštaravimas Konstitucijai negali būti keliamas dirbtinai, t. y. Konstitucijos nuostatos neturėtų būti keičiamos taip, kad prieštarautų ES teisei.

Tačiau žinomi atvejai, kai kyla įtampa tarp skirtingų lygių pagrindinių teisių apsaugos, ir tais atvejais, kai nacionaliniai teismai taiko pagrindines teises, kurias užtikrina atitinkamos nacionalinės konstitucijos, numatančios aukštesnę apsaugos lygį, preziumuojama, kad toks aukštesnių nacionalinėse konstitucijose nustatytų standartų taikymas nesuderinamas su ES teisės viršenybės koncepcija, įtvirtinta ir detalizuota ESTT praktikoje. Kita vertus, pabrėžtina, kad savo praktikoje ESTT ir kitos ES institucijos, net ir pasitaikius puikiai progai, neaštrina ir neeskaluoja įtampos tarp pagrindinių teisių standartų, įtvirtintų nacionalinėse konstitucijose ir ES teisėje. Atrodytų, kad ESTT ir nacionaliniai teismai yra patenkinti draugiško dviejų kryptių aiškinimo būdu.

Kyla klausimas, ar Vyriausiame administraciniame teisme yra kilusi įtampa tarp skirtingų lygių pagrindinių teisių apsaugos, ir ar tokia galėtų kilti.

Atrodytų, kad tokia įtampa greičiausiai galėtų kilti bylose, susijusiose su

44 EŽTT 2005 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus prieš Airiją*, Nr. 45036/98, 80, 156-159 punktai.

privataus gyvenimo neliečiamybe (Konstitucijos 22 straipsnis, Chartijos 7 straipsnis), kuri dėl plataus savo turinio, pobūdžio ir jautraus socialinio konteksto apima daugybę santykių sričių.

Viena tokių sričių – naudojimas savo vardu ir pavarde. Ši sudėtinė teisės į privatą ir šeimos gyvenimą dalis Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje⁴⁵ nuosekliai vertinta, atsižvelgiant tiek į oficialiąją konstitucinę doktriną, tiek į ESTT asmenvardžių rašybos klausimais pateiktus išaiškinimus, akcentuojant jos „šiulaikinių socialinį kontekstą“ (pvz., vaiko turimas kelias ES pilietybes, administracinius, profesinius, asmeninius nepatogumus bei suvaržymus, kylančius dėl skirtingose ES valstybėse narėse išduotuose dokumentuose nevienodai rašomo to paties asmens vardo / pavardės, skirtingai rašomų tėvų ir vaikų pavardžių, su tuo susijusią papildomą administracinę naštą ir pan.), kartu pabrėžiant, jog asmeniui neleidžiant naudoti pase savo pavardės originaliais rašmenimis yra varžoma jo teisė į privatą ir šeimos gyvenimą.

Taigi, spręsdamas kilusį teisės aiškinimo klausimą Vyriausiasis administracinis teismas atsižvelgė ir į Konstitucinio Teismo išaiškinimus, ir į tai, kad teisė į žmogaus privatą ir šeimos gyvenimą naudojantis savo vardu ir pavarde yra ginama viršnacionalinėje teisėje⁴⁶. Pirmiausia pabrėžtina, kad Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog lietuvių kalba yra ypatinga konstitucinė vertybė, ji yra lietuvių tautos etninio ir kultūrinio savitumo pagrindas, tautos tapatumo ir išlikimo garantija. Lietuvių kalba saugo tautos tapatumą, integruoja pilietinę tautą, užtikrina valstybės vientisumą ir jos nedalomumą, normalų valstybės ir savivaldos įstaigų veikimą. Lietuvių kalbos, kaip valstybinės kalbos, statusas reiškia, kad turi būti užtikrintas lietuvių kalbos funkcionavimas visose viešojo gyvenimo srityse (pvz., Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas). Taip pat Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra tyręs ir vardų ir pavardžių rašymą Lietuvos Respublikos piliečio pase. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 31 d. nutarimo Nr. I-1031 „Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase“ 2 punktas, pagal kurį nelietuvių tautybės asmenų vardai

45 2017 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2413-662/2017.

46 Svarbu tai, kad Vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje rėmėsi ESTT praktika, o ypač *Runevič-Vardyn ir Wardyn* sprendimu, kuriame ESTT išaiškino, kad nacionalinės institucijos, sprendžiančios klausimus dėl asmenvardžių rašybos dokumentuose, turi nustatyti, ar kompetentingoms valdžios institucijoms remiantis nacionalinės teisės aktais atsakius pakeisti Sąjungos piliečių poros santuokos liudijimą ir abiejų sutuoktinių bendrą pavardę užrašyti, pirma, vienodai ir, antra, taip, kad ji atitiktų sutuoktinio, su kurio pavarde susijęs klausimas sprendžiamas, kilmės valstybės narės rašybos taisykles, suinteresuotiesiems asmenims *gali kilti rimtų administracinių, profesinių ir asmeninių nepatogumų*. Tuo pačiu buvo įvertinta, kad asmeniui sukeltų nepatogumų tai, kad jo pavardė Lietuvos Respublikos pase būtų užrašoma kitaip negu anksčiau išduotame Lietuvos Respublikos pase, Prancūzijos Respublikos pase, Gyventojų registre bei kitaip negu yra rašoma jo tėvo G. J. pavarde.

ir pavardės išduodamame Lietuvos Respublikos piliečio pase rašomi lietuviškais rašmenimis, Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimu buvo pripažintas kaip neprieštaraujantis Konstitucijai. Kita vertus, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymų leidėjas, nustatęs, kad asmens vardas ir pavardė Lietuvos Respublikos piliečio pase rašomi lietuviškais rašmenimis, turi diskreciją nustatyti ir tai, kad to paties paso kitų įrašų skyriuje asmens vardą ir pavardę galima įrašyti nelietuviškais rašmenimis ir nesugramatinta forma, kai asmuo to pageidauja (žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2009 m. lapkričio 6 d. sprendimą).

Vyriausiasis administracinis teismas, konkrečiu atveju susidūręs su nežymiai skirtingu teisės į žmogaus privatų ir šeimos gyvenimą naudojantis savo vardu ir pavarde apsaugos standartu pagal ES teisę ir pagal Konstituciją, priėmė išmincingą bei tiek ES teisės, tiek Konstitucijos nuostatas atitinkantį sprendimą ir konstatavo, jog subjektinių teisių varžymas atliekamas be apibrėžto teisinio pagrindo, o tai neatitinka Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskleisto konstitucinio žmogaus teisių ribojimo tik įstatymu principo; juolab kad su Konstitucijos nuostatomis yra suderinamas asmens vardo ir pavardės Lietuvos Respublikos pase įrašymas lietuviškais ir kartu nelietuviškais rašmenimis. Vyriausiojo administracinio teismo taip akcentuotą socialinio konteksto keitimąsi vardų ir pavardžių rašymo srityje atspindi nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojęs Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas, kuriuo jau yra tiesiogiai įtvirtinta, kad vardai ir pavardės Lietuvos Respublikos piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės aktų įrašuose gali būti rašomi ir paraidžiui, *tiesa, tik* lotyniškos abėcėlės rašmenimis ir be diakritinių ženklų.

Taigi, administracinių teismų praktikoje iš esmės laikomasi Konstitucijoje ir Chartijoje bei iš jos kylančių ES teisės nuostatų nepriešinimo krypties. Kitas Konstitucijos ir ES teisės nuostatų vertybinio derėjimo ir viena kitos papildymo gerosios praktikos pavyzdys yra susijęs su teise į privataus gyvenimo neliečiamumą, aiškinant šeimos narių sampratą. Šioje byloje kilo klausimas, ar atsisakymas pripažinti tos pačios lyties asmenų kitoje valstybėje narėje sudarytą santuoką yra SESV 21 straipsnio, kuriame įtvirtinta teisė laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, ribojimas, ir ar šis ribojimas galėtų būti pateisinamas viešosios tvarkos bei ESS 4 straipsnio 2 dalyje numatyto nacionalinio savitumo priežastimis. Šiuo atveju, nepaisant faktinės situacijos, kad pagal Lietuvos nacionalinę teisę tos pačios lyties santuokos (partnerystė) nėra galimos, ginant asmenų teisę į privataus gyvenimo neliečiamumą konstatuota, jog atsisakymas išduoti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje negali būti grindžiamas vien užsieniečio lytine tapatybe ir (ar) seksualine orientacija. Vyriausiasis administracinis teismas panaikino institucijos atsisakymą išduoti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje trečiosios valstybės piliečiui, jam įgyvendinant teisę į šeimos susijungimą su ES valstybės narės piliečiu,

esant tos pačios lyties santuokai⁴⁷. Teismas, priimdamas sprendimą, vadovavosi Konstitucinio Teismo aptariamoje byloje pateiktu išaiškinimu, kad pagal ES teisę valstybė narė negali remtis viešosios tvarkos išlyga, *inter alia* tuo, kad jos teisėje nėra numatyta tos pačios lyties asmenų santuoka, siekdama neleisti susijungti ES piliečio (įskaitant savo pilietį), pasinaudojusio savo judėjimo laisve, ir tos pačios lyties trečiosios šalies piliečio, kitoje valstybėje narėje teisėtai sudariusių santuoką, šeimai⁴⁸. Taigi, teisinis reguliavimas vertintas ir taikytas, atsižvelgiant į ES teisės pirmumo principą, taip pat išlaikant deramą pagarbą Konstitucinio Teismo kompetencijai ir jurisdikcijai konkrečiu atveju. Svarbu tai, kad nors klausimas dėl tos pačios lyties sutuoktinių teisių, kylančių iš ES teisės, pripažinimo Lietuvoje kilo ES teisės reguliavimo srityje, Vyriausiasis administracinis teismas kreipėsi į Konstitucinį Teismą, siekdamas atmesti abejones dėl to, kad tos pačios lyties sutuoktinių teisių, kylančių iš ES teisės, įgyvendinimas Lietuvoje galėtų būti nesuderinamas su Konstitucijos nuostatomis ESS 4 straipsnio 2 dalyje numatyto nacionalinio savitumo kontekste. Taip pat teisinis reguliavimas vertintas ir taikytas konkrečiu atveju atsižvelgiant ir į su nagrinėjamu klausimu susijusį socialinį kontekstą ir teisinę situaciją kitose ES valstybėse narėse. Vyriausiojo administracinio teismo pozicija šioje byloje atitinka ESTT 2018 m. birželio 5 d. sprendimo *Coman ir kt.* išvadas⁴⁹.

Teisė į privataus ir šeimos gyvenimo neliečiamumą glaudžiai susijusi ir su vaiko teisėmis bei jų apsauga (Konstitucijos 38–39 straipsniai, Chartijos 24 straipsnis), o taip pat su ES piliečių judėjimo laisve (Chartijos 21 straipsnio 1 dalis, 45 straipsnio 1 dalis). Pasisakant įvairiais vaiko teisių įgyvendinimo aspektais, Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekliai akcentuojama, jog ne tik Konstitucijoje, bet ir visuose pagrindiniuose žmogaus teisių apsaugą garantuojančiuose tarptautinės teisės aktuose, įskaitant Chartiją ir jos 24 straipsnį, įtvirtintas valstybių konsensusas, priimant visus sprendimus dėl vaikų, svarbiausiu kriterijumi laikyti jų interesus. Teismas, vertindamas institucijos sprendimo, kuriuo vaikui buvo nutrauktas išmokos iš Vaikų išlaikymo fondo mokėjimas dėl

47 2019 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3227-624/2019.

48 Konstitucinis Teismas 2019 m. sausio 11 d. nutarime pabrėžė, kad Konstitucijos nuostatos, susijusios su Europos Sąjungos, *inter alia* Lietuvos Respublikos, piliečių laisvu judėjimu Europos Sąjungoje, *inter alia* Lietuvos Respublikoje, turi būti aiškinamos atsižvelgiant ir į atitinkamas Europos Sąjungos teisės nuostatas.

49 Valstybės narės pareiga pripažinti tos pačios lyties asmenų kitoje valstybėje narėje teisėtai sudarytą santuoką, kalbant tik apie išvestinės teisės gyventi šalyje trečiosios šalies piliečiui suteikimą, nepažeidžia nacionalinėje teisėje apibrėžto santuokos instituto. Ji apima tik tokių santuokų, teisėtai sudarytų kitoje valstybėje narėje, pripažinimą, ir tik kalbant apie šių asmenų teisių, kylančių iš Sąjungos teisės, įgyvendinimą. Taigi tokia pareiga pripažinti, kalbant tik apie trečiosios šalies piliečio išvestinę teisę gyventi šalyje, nepažeidžia atitinkamos valstybės narės nacionalinio savitumo ir nekelia grėsmės viešajai tvarkai (ESTT 2018 m. birželio 5 d. sprendimo *Coman ir kt.* byloje C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, 45 ir 46 punktai).

to, kad jis neatitiko įstatyme įtvirtintos sąlygos nuolat gyventi Lietuvoje, teisėtumą, kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydamas įvertinti, ar įstatymo nuostatos, kuriomis tam, kad vaikas gautų Vaikų išlaikymo fondo išmoką, numatomas reikalavimas nuolat gyventi Lietuvoje, neprieštaravo Konstitucijai⁵⁰. Akivaizdu, kad šiuo kreipimusi į Konstitucinį Teismą buvo siekta išsiaiškinti, ar teismas konkrečioje byloje nesusidūrė su skirtingu pagrindinių teisių standartu pagal ES teisę ir pagal Konstituciją. Šioje byloje aktualios taip pat teisės aktų nuostatos, susijusios su laisvu asmenų judėjimu: Chartijos 45 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno ES piliečio judėjimo ir apsigyvenimo ES laisvė, o pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį įtvirtinta ES piliečio teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikantis Europos Sąjungos sutartyje, SESV ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų ir sąlygų⁵¹.

Remdamasis Konstitucinio Teismo šioje byloje pateiktais išaiškinimais⁵², kad gyvenamosios vietos Lietuvoje reikalavimas yra svarbus siekiant įgyvendinti teisę kreiptis dėl išmokų mokėjimo, tačiau negali būti laikomas būtina jau paskirtų išmokų mokėjimo sąlyga, Vyriausiasis administracinis teismas ne tik akcentavo, kad šiuo atveju buvo pažeistas ES teisės sistemoje pripažįstamas ir taikomas vaiko interesų pirmumo principas, t. y. Chartijos 24 straipsnis, bet ir atkreipė dėmesį į glaudžias šio principo sąsajas su kitomis ES nuostatomis, įtvirtinančiomis laisvą asmenų judėjimą (be kita ko, Chartijos 45 straipsnis), pabrėždamas, jog ES piliečių teisės laisvo judėjimo srityje nebūtų visiškai veiksmingos, jei nuo naudojimosi jomis būtų galima atgrasyti kilmės valstybės teisės aktais sudarant kliūtis apsigyventi kitoje valstybėje narėje, dėl kurių asmuo atsidurtų mažiau palankioje padėtyje vien dėl to, kad pasinaudojo minėtomis galimybėmis.

Konstitucinių teisių vertybių bei Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių kolizijos požiūriu labai įdomi situacija susiklostė vadinamojoje *Baltic Media Alliance Ltd* byloje. Ši įmonė, įsisteigusi Jungtinėje Karalystėje, transliavo televizijos programą „NTV Mir Lithuania“, t. y. Lietuvos visuomenei skirtą televizijos programą, kurios dauguma atskirų programų yra rusų kalba. 2016 m. gegužės

50 2020 m. gegužės 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3146/261/2020.

51 ESTT ne kartą yra pripažinęs, kad SESV 21 straipsnio 1 dalyje numatytos galimybės ES piliečių laisvo judėjimo srityje nebūtų visiškai veiksmingos, jei valstybės narės pilietį nuo naudojimosi jomis būtų galima atgrasyti sudarant kliūtis jam apsigyventi kitoje valstybėje narėje jo kilmės valstybės teisės aktais, dėl kurių jis atsidurtų mažiau palankioje padėtyje vien dėl to, kad pasinaudojo minėtomis galimybėmis (2013 m. liepos 18 d. sprendimo *Prinz ir Seeberger* sujungtose bylose C-523/11 ir C-585/11, ECLI:EU:C:2013:524, 28 p.).

52 Konstitucinis Teismas 2019 m. lapkričio 8 d. nutarime akcentavo konstitucinį vaiko interesų pirmumo imperatyvą, suponuojantį *inter alia* valstybės pareigą užtikrinti, kad įtvirtinant teisinį reguliavimą būtų atsižvelgiama pirmiausia į vaiko interesus ir nebūtų sudaryta prielaidų juos pažeisti, taip pat konstitucinio proporcingumo principo, kaip vieno iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų.

18 d. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos (LRTK) sprendimu operatoriams, transliuojantiems Lietuvos vartotojams televizijos programą kabelinės televizijos tinklais ar internetu, nustatė pareigą 12 mėnesių laikotarpį minėtą televizijos programą toliau transliuoti tik už papildomą mokestį platinamuose televizijos programų paketuose. Sprendimas buvo grindžiamas tuo, kad 2016 m. balandžio 15 d. „NTV Mir Lithuania“ transliuotoje programoje buvo pateikta informacija, kurstanti tautinę nesantaiką ir neapykantą Baltijos šalims. Sprendimas buvo apskųstas, teigta, kad sprendimas priimtas pažeidžiant Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyvą. Atrodytų, kad šioje byloje buvo puiki proga remtis konstituciniais teisiniais įrankiais, leidžiančiais riboti informaciją, kuri neatitinka tikrovės ir kuri kursto tautinę nesantaiką ir neapykantą Baltijos šalims, siekiant viešosios tvarkos tikslo. Vilniaus apygardos administracinis teismas kreipėsi į ESTT ir paklausė, ar toks sprendimas patenka į minėtos direktyvos taikymo sritį. ESTT išaiškino, kad nacionalinė priemonė, kuria apskritai siekiama viešosios tvarkos tikslo ir kuri reglamentuoja televizijos programos platinimo priimančiosios valstybės narės vartotojams tvarką, jeigu tokia tvarka netrukdo perduoti tokios programos, ribojimo nesukuria⁵³. ESTT sutiko su tuo, kad Visuomenės informavimo įstatymo nuostatomis, kuriomis buvo pagrįstas sprendimas, teisės aktų leidėjas siekė kovoti su aktyviu Lietuvos valstybę menkinančios ir Lietuvos Respublikos valstybingumui grėsmę keliančios informacijos platinimu, atsižvelgiant į itin reikšmingą televizijos poveikį visuomenės nuomonės formavimui, siekiant apsaugoti Lietuvos informacinę erdvę ir garantuoti bei apsaugoti visuomenės interesą būti tinkamai informuoti.

Kaip jau buvo minėta, sprendimas priimtas remiantis tuo, kad vienoje iš programų, transliuotų per televizijos programą „NTV Mir Lithuania“, buvo pateikta tikrovės neatitinkanti, tautinę nesantaiką ir neapykantą Baltijos šalims kurstanti informacija, ir programa buvo tikslingai nukreipta į Lietuvos rusakalbių mažumą ir, pasinaudojant įvairiais propagandos metodais, buvo siekiama įtaigiai daryti neigiamą poveikį šios socialinės grupės nuomonei apie Baltijos šalių vykdomą politiką, gilinti visuomenės susiskaldymą ir susipriešinimą, taip pat akcentuoti Vakarų valstybių Rytų Europos regione keliamą įtampą ir Rusijos Federacijos, kaip aukos, vaidmenį. ESTT pabrėžė, kad iš turimos bylos medžiagos nematyti, kad šios išvados būtų buvusios ginčijamos; vis dėlto tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. ESTT laikėsi nuostatos, kad nagrinėjama priemone bendrai siekiama viešosios tvarkos tikslo ir jai minėta Audiovizualinės žiniasklaidos paslaugų direktyva, draudžianti riboti transliavimo ir retransliavimo laisvę, netaikoma.

53 2019 m. liepos 4 d. sprendimas *Baltic Media Alliance Ltd prieš Lietuvos radijo ir televizijos komisiją*, C-622/17, ECLI:EU:C:2019:566, 77-84 p.

Vilniaus apygardos administracinis teismas, neįvertinęs ESTT nurodytų aspektų dėl atsakovo siekiamo tikslo ginčijamu sprendimu realumo, jo teisinio turinio bei priemonių proporcingumo, pareiškėjo *Baltic Media Alliance LTD* skundą patenkino ir panaikino sprendimą. Taip pat Vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis Chartijos 47 straipsniu (teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą), koncentravosi į įmonės teisę būti išklaustyti, kai vykdant administracinę procedūrą bet kuriam asmeniui užtikrinama galimybė tinkamai ir veiksmingai pareikšti nuomonę iki sprendimo, galinčio neigiamai paveikti jo interesus, priėmimo. Nustačius teisės būti išklaustom pažeidimą, nuspręsta, kad apygardos teismas pagrįstai panaikino sprendimą⁵⁴.

Pastebėtina, kad ribojančiu LRTK sprendimu buvo siekiama kovoti su tautinės nesantaikos ir neapykantos kurstymu, ir tenka tik apgailestauti, kad šie konstitucinio lygio argumentai liko neįvertinti šioje byloje, nors ESTT prejudiciniame sprendime šioje byloje nurodė patikrinti pirmiau minėtus argumentus. Taigi, teismas suteikė prioritetą procesinei teisei (teisę būti išklaustom), neištyrus LRTK sprendimo pagrįstumo, nesprensdė konstitucinių teisinių vertybių bei Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių gėrių kolizijos.

Akivaizdu, kad remdamiesi ES teisės viršenybės principu tais atvejais, kai yra sąsaja su ES teise, valstybių narių teisėjai privalo užtikrinti asmeniui Chartijoje įtvirtintą pagrindinių teisių lygį. Tačiau tais atvejais, kai sąsajos su ES teise nėra, ginčas gali būti sprendžiamas formaliai taikant nacionalinį pagrindinių teisių gynimo standartą. Minėtoje byloje teismas atsižvelgė į Chartijos ir ESST jurisprudencijos nuostatas, tačiau liko neįvertinti ESTT prejudicinio sprendimo konkretūs nurodymai, taip paliekant neatsakytą konstitucinių teisinių vertybių bei Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių kolizijos klausimą ar tiesiog konstitucinių teisinių vertybių pirmumo premisos klausimą.

Išvados

ES pagrindinės teisės atspindi bendras europines vertybes, kurias pripažįsta ES valstybės narės. Neabejotinai teisinių vertybių bendrumas sukuria tarpusavio pasitikėjimą tarp valstybių narių, taip pat telkia jas bendrai veiklai. Neatsitiktinai Chartijos preambulės 1 pastraipoje skelbiama, kad Europos tautos, kurdamos vis glaudesnę tarpusavio sąjungą, yra pasiryžusios bendrų vertybių pagrindu siekti taikios ateities. Tuo tarpu ES pagrindinių teisių, kaip teisinių vertybių, traktavimas sukuria tam tikrą simbolinę tvarką, kuri išreiškia Europos teisinės bendrijos

54 2021 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1383-662/202.

tapatumą.

ESTT jurisprudencijoje nuolat plėtojamas pagrindinių teisių aiškinimas, o jų teisinis turinys nuolat praturtinamas vis naujais aspektais. Pavyzdžiui, *Diskrimineringsombudsmannen prieš Braathens Regional Aviation AB* byloje⁵⁵ spręsta dėl teisinės apsaugos remiantis Chartija apimties ir formų, anot ESTT, ES pagrindinių teisių kontekste reikalaujama, kad nacionalinės procesinės taisyklės leistų teismuose teikti prašymą tik dėl diskriminacijos konstatavimo ir tais atvejais, kai diskriminaciją patyrusiems asmenims atsakovas jau yra sumokėjęs kompensaciją, tačiau nepripažįsta, kad tokia diskriminacija buvo. *Randstad Italia SpA prieš Umana SpA* byloje ESS 19 ir Chartijos 47 straipsnių kontekste⁵⁶ kilus prejudiciniam klausimui dėl to, ar Sąjungos teisė reikalauja, kad aukščiausiosios instancijos administracinio teismo, nagrinėjusio bylą paskutine instancija, sprendimai būtų skundžiami bendrosios kompetencijos aukščiausiajam teismui, siekiant ištaisyti teisės į veiksmingą teisinę gynybą pažeidimą, ESTT atsakė, kad Sąjungos teisė to nereikalauja ir kad teisės subjektai, galimai patyrę žalos dėl jų teisės į veiksmingą teisinę gynybą pažeidimo, kurią lėmė paskutinės instancijos teismo sprendimas, turi galimybę inicijuoti atitinkamos valstybės narės patraukimą atsakomybėn⁵⁷.

Vyriausiasis administracinis teismas, užtikrindamas teisingumą ir žmogaus

- 55 2021 m. balandžio 15 d. sprendime *Diskrimineringsombudsmannen prieš Braathens Regional Aviation AB* byloje C30/19, ECLI:EU:C:2021:269 ESTT pripažino, kad Tarybos direktyvos 2000/43/EB, įgyvendinančios vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės, 7 ir 15 straipsniai, siejami su Chartijos 47 straipsniu, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos teismui, nagrinėjančiam ieškinį dėl žalos atlyginimo, grindžiamą šia direktyva draudžiama diskriminacija, neleidžiama nagrinėti prašymo konstatuoti, kad tokia diskriminacija buvo, jei atsakovas sutinka sumokėti prašomą kompensaciją, tačiau nepripažįsta, kad diskriminacija buvo. Privačių asmenų ginčą nagrinėjantis nacionalinis teismas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, turi užtikrinti teisinę apsaugą, kuri asmenims suteikiama pagal Chartijos 47 straipsnį, prirėikus netaikydamas bet kokios jam prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos.
- 56 Kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemoje turi būti nustatytos teisių gynimo priemonių procesinės taisyklės, būtinos užtikrinti teisės subjektams, kad Sąjungos teisei priklausančiose srityse bus paisoma jų teisės į veiksmingą teisinę gynybą, kaip tai suprantama pagal ESS 19 straipsnį ir Chartijos 47 straipsnį.
- 57 2021 m. gruodžio 21 d. sprendimas *Randstad Italia SpA prieš Umana SpA ir kt.* byloje C497/20, ECLI:EU:C:2021:1037. ESTT paaiškino, kad tokioje situacijoje, kai pagal nacionalinę procesinę teisę suinteresuotiesiems asmenims savaime leidžiama kreiptis su skundu į nepriklausomą ir nešališką teismą, ir jame veiksmingai remtis Sąjungos teisės ir ją į vidaus teisės sistemą perkeliančių nacionalinių nuostatų pažeidimu, tačiau atitinkamos valstybės narės aukščiausiosios instancijos administracinis teismas, priimančias sprendimą kaip paskutinę instanciją, nepagrįstai susieja skundo priimtinumą su sąlygomis, dėl kurių suinteresuotieji asmenys netenka teisės į veiksmingą teisinę gynybą, pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad ši valstybė narė, siekdama ištaisyti šį teisės į veiksmingą teisinę gynybą pažeidimą, numatytų galimybę pateikti bendrosios kompetencijos aukščiausiajam teismui kasacinį skundą dėl tokių aukščiausiojo administracinio teismo sprendimų dėl nepriimtumo.

teisių laikymąsi, taiko ir Europos Sąjungos teisės normas, be kita ko, ES pagrindinių teisių katalogą. Teismo vaidmuo žmogaus teisių apsaugos srityje nebuvo statiškas ir kito nuo pasyvaus stebėtojo iki aktyvaus ir savarankiško aukšto pagrindinių teisių apsaugos standarto formuotojo. Iš Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos matyti, kad Chartija aktuali teismui, kai Chartija laikoma nacionalinės teisės aiškinimo šaltiniu, kai teismas analizuoja Chartijos nuostatas, tikrin-damas proceso šalių argumentus ir galiausiai, kai Chartijos nuostatos tiesiogiai taikomos. Tiesa, Chartijos tiesioginio taikymo atvejai yra reti, tačiau ši aplinkybė didžia dalimi nulemta to, kad neretai Chartijos nuostatos neturi pridėtinės vertės, palyginus su ES pirminės ar antrinės teisės nuostatomis (*BB prieš Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministeriją byla*⁵⁸). Tačiau reikia pripažinti, kad apskritai kalbant nacionaliniu lygmeniu Chartija dar nėra tapusi įprastu asmens pagrindinių teisių gynimo instrumentu. Siūlytina teismams dažniau remtis Chartija kaip įkvėpimo šaltiniu ir geros praktikos standartu, net ir tais atvejais, kurie nesušiję su ES teisės įgyvendinimu, žinoma, išskyrus atvejus, kai pagrindinių teisių apsaugos nacionalinis standartas laikytinas aukštesniu, nei numatytas Chartijoje.

Akivaizdu, kad yra tam tikra terpė kilti įtampai tarp skirtingo lygio pagrindinių teisių apsaugos: tuo atveju, kai nacionaliniai teismai taiko pagrindines teises, kurias užtikrina atitinkamos nacionalinės konstitucijos, numatančios aukštesnį apsaugos lygį, dažniausiai preziumuojama, kad toks aukštesnių nacionalinėse konstitucijose nustatytų standartų taikymas nesuderinamas su ES teisės viršenybės koncepcija, kaip tai detalizuota ESTT jurisprudencijoje. Kita vertus, Chartija neturėtų silpninti valstybių narių pagrindinėmis teisėmis pagrįstos apsaugos, nes ES pagrindinių teisių viršenybė, išstumianti valstybių narių pagrindines teises, prieštarautų Chartijos 53 straipsnio tikslams ir turiniui. Iš Chartijos 53 straipsnio nuostatų darytina prielaida, kad visos ES valstybės narės laikosi europinio pagrindinių teisių standarto. Be to, ES pagrindinių teisių ir valstybių narių pagrindinių teisių taikymo apimtis nesutampa ir ši aplinkybė gali būti lemiama daugeliu nacionalinių ir ES pagrindinių teisių samplaikos atvejų. Manytina, kad ES valstybės narės, atsižvelgdamos į nacionalinį tapatumą ir kartu laikydamosi teisinės valstybės principo, galėtų tik praturtinti Europos identitetą.

Spręsdami kilusius ginčus, Lietuvos administraciniai teismai nuosekliai akcentuoja Konstitucijos nuostatų ir Europos Sąjungos teisės sistemos sintezę, bendrą vertybinį kontekstą, taip pat viena kitos papildymą, kadangi ir Europos Sąjungos teisė, ir Konstitucija, grindžiama demokratijos, pagarbos pagrindinėms žmogaus teisėms principais. Vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje laikomasi Lietuvos Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės nuostatų, akcentuo-

58 ESTT nusprendė, kad konkrečiu atveju Chartijos 15 straipsnio 2 dalies aiškinimas sutampa su SESV 45 ir 49 straipsnių aiškinimu.

jant ne tik prisiimtų įsipareigojimų, bet ir jų laikymosi svarbą. Kita vertus, teismas turi būti atidus ir kiekvienu atveju tikrinti, ar nėra būtina atsižvelgti į nacionalinio tapatumo argumentus, apginti pagrindines teises, kurios yra įtvirtintos Konstitucijoje, kas galėtų sudaryti ESS 4 straipsnio 2 dalyje numatyto nacionalinio savitumo pagrindus. Taigi, iš esmės tais pačiais pagrindais pagrįsta ir viena kitą papildanti nacionalinė ir Europos Sąjungos teisė garantuoja pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos veiksmingo įgyvendinimo standartą.

EŽTK ir ES teisės santykio klausimo kontekste pabrėžtina, kad įmanomos situacijos, kai ES pagrindinių teisių standartas skirsis nuo tarptautinio pagrindinių teisių standarto arba pirmasis standartas negalės užtikrinti, kad būtų nepažeistas tarptautinis pagrindinių teisių standartas. Tikėtina, kad minėtos išimtinės situacijos daugiausiai susiklostys tuomet, kai iškils pavojus, kad taikant vienodą pagrindinių teisių apsaugos standartą pagal ES teisę bus pažeistos EŽTK nuostatos. Chartijos 52 straipsnio 3 dalis ir 53 straipsnis yra visiškai aiškūs ir juose įtvirtinama aksiologinė Chartijos, taigi ir visos Europos teisės, subordinacija Konvencijoje nustatytiems žmogaus teisių standartams, kaip juos aiškina EŽTT.

Pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms stiprinimas, remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina

Dr. Audronė Gedmintaitė

Santrauka. Šis straipsnis atskleidžia teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos įtvirtinimo Lietuvos teisės sistemoje kelių bei apibendrina su teisėtu lūkesčių apsauga susijusias naujausias nacionalinių teismų praktikos kryptis kontekste, apimančiame Europos teisės tendencijas. Straipsnio dalykas, kurį sudaro teismų praktikos analizė teisės į nuosavybės apsaugą ir ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo srityse, prisideda prie platesnės diskusijos apie administracinės teisės europeizacijos procesus. Išanalizavus teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos raidos ciklus, prieinama prie išvados, kad teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina patikimai prisideda prie modernios Lietuvos administracinės teisės kūrimo ir yra vienas svarbiausių jos ramsčių, nukreiptų į subjektinių teisių apsaugos stiprinimą. Kaip matyti iš administracinių teismų praktiką formuojančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos, nagrinėjamos doktrinos taikymas iš esmės perspėja apie perėjimą nuo tradicinių viešosios administracijos veiksmų patikros formų, kaip antai procedūrinių reikalavimų laikymosi, prie atsakingo valdymo principo suponuojamo įpareigojimo priimti administracinius sprendimus, kurie savo turiniu nebūtų neteisingi.

Reikšminiai žodžiai: *teisėtų lūkesčių apsaugos principas, gero administravimo principas, administracinės klaidos taisyimas, nuosavybės teisių apsauga, ūkinės veiklos laisvė, administracinė priežiūra.*

Įvadas

2001 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje¹ prižintas teisėtų lūkesčių apsaugos principas Lietuvos teisės sistemoje nuosekliai

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas.

buvo plėtojamas kaip universalus, bendrasis teisės principas. Teisė remtis teisėtų lūkesčių apsauga užtikrinama kiekvienam asmeniui, esančiam tokioje padėtyje, kurioje valstybė ir jos institucijos paskatino jo pagrįstų lūkesčių atsiradimą. Šiomis aplinkybėmis dėsninga, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas Lietuvos teisės sistemoje fundamentalią reikšmę įgijo tiek normatyviniame reguliavime, tiek individualių teisės aktų srityje. Beveik kartu su gero administravimo principo reikšmės augimu vyko lemiamas teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos raida, prisidėjusi prie modernios Lietuvos administracinės teisės kūrimo – su pasitikėjimo valstybe, jos institucijomis ir teise stiprinimu, pagarba pagrindinėms teisėms bei subjektyvių teisų gynimo standarto plėtojimu.

Atsižvelgus į tai, kad remiantis teisėtų lūkesčių apsaugos principu gali būti užtikrinami nelengvai suderinami tikslai – teisės stabilumas ir lankstumas, bendras šios doktrinos nuostatų taikymo vaizdas teisminėje praktikoje iš pažiūros gali būti painus. Vis dėlto ilgainiui teismų praktikoje, nuosekliai pažvelgus į teisėtų lūkesčių apsaugos principo tikslus, nusistovėjo ir nagrinėjimo principo turinio elementai (sąlygos) bei taikymo dėsningumai. Šiuo požiūriu teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina ir jos raida ilgą laiką buvo viena iš įdomiausių mokslinio tyrinėjimo sričių², ypač siekiant pažinti teismų praktikos tendencijas „sunkiosiose bylose“.

Kadangi teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos turinį didžiąja dalimi pildo teismų jurisprudencija, jos taikymas yra dinamiškas (besikeičiantis) procesas ir dėl to nuolat aktuali, atidesnio mokslinio tyrinėjimo nusipelnanti sritis. Keliuose naujausiuose sprendimuose Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir LVAT), remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – ir EŽTT) praktika bei atsižvelgęs į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) susijusių jurisprudenciją, toliau patikslino teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos taikymo sąlygas. Šiomis aplinkybėmis, jeigu norime geriau suprasti teisėtų lūkesčių apsaugos taikymą lydinčių problemų sudėtingumą ir numatyti tendencijas, kurios gali trukdyti šio principo veiksmingumui, reikia giliau išanalizuoti, kaip keičia-

2 Egidijus Šileikis, „Teisėtų lūkesčių principas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija“, *Konstitucinė jurisprudencija*, 3, (2010): 236–255; Birutė Pranevičienė, „Teisėtų lūkesčių principo esmė ir teisėtų lūkesčių apsaugos galimybės administraciniuose teismuose“, iš *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai: kolektyvinė monografija, skirta Lietuvos administracinių teismų dešimtmečiui*. Virgilijus Valančius (Vilnius: Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2010), 213–227; Birutė Pranevičienė, „Teisėtų lūkesčių principo samprata ir teisėtų lūkesčių apsaugos modeliai Europos Sąjungos administracinėje erdvėje“, *Jurisprudencija*, 6(96), (2007): 43–49; Aušra Kargaudienė, „Teisėtų lūkesčių (apsaugos) principas“, iš *Viešosios teisės tyrimai: de jure ir de facto problematika: mokslo studija*. Gediminas Mesonis (Vilnius: MES, 2013), 126–140; Audronė Gedmintaitė, „Teisėtų lūkesčių apsauga *contra legem*“, *Teisė*, 93, (2014): 157–175; Audronė Gedmintaitė, „Teisėtų lūkesčių apsauga Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje“, *Teisė*, 91 (2014): 135–153; Audronė Gedmintaitė, „Teisėtų lūkesčių apsaugos principas viešojoje teisėje“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2016), 496 ir kt.

si esminės teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo sąlygos ir kokią tam įtaką turi Europos teismų jurisprudencija, bei identifikuoti doktrinos taikymo sritis, ypač tas, kuriose teisėtų lūkesčių apsauga išlieka neišplėtotą. Siekiant reaktualizuoti įvardintus teisėtų lūkesčių apsaugos aspektus, plėtojamus naujausioje teismų praktikoje, šiame straipsnyje pasitelkiamas aprašomasis, sisteminės analizės ir lyginamasis tyrimo metodai. Tokia teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos, kaip visumos, analizė atskleidžia šios doktrinos įtvirtinimo Lietuvos teisės sistemoje kelią bei apibendrina naujausias nacionalinių teismų praktikos kryptis kontekste, apimančiame Europos teisės tendencijas.

1. Teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos formavimasis Lietuvoje

Lietuvoje teisėtų lūkesčių apsaugos principo pripažinimas, kaip ir visoje Europoje, buvo laipsniškas procesas, kurio turinį didžiąja dalimi pildė teismų jurisprudencija. Kitaip nei Europos supranacionalinių teismų praktikoje ar kitų valstybių narių teisės sistemose, Lietuvos teisės sistemoje šio principo reikšmė pirmiausia buvo patvirtinta vertinant norminio pobūdžio teisės aktų teisėtumą, ir tik vėliau šis principas buvo pripažintas individualių administracinių sprendimų patikros kriterijumi.

Teisinėje literatūroje³ pirmuoju bandymu konstitucinėje jurisprudencijoje įtvirtinti teisėtų lūkesčių apsaugos principą pripažįstamas Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas. Šiame nutarime Konstitucijai prieštaraujančiu teisiniu reguliavimu pripažintos teisės nuostatos, kuriomis buvo mažinamas teisėjų iki tol gautų atlyginimų dydis. Nutarimo nuostatos teisėtų lūkesčių apsaugą priskyre teisinio saugumo principo reikalavimams, susijusiems su teisinio reguliavimo galiojimu. Šiuo aspektu Konstitucinis Teismas pabrėžė, jog „teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių“. Ilgainiui oficialiojoje konstitucinėje jurisprudencijoje teisėtų lūkesčių apsaugos principas įsitvirtino kaip sudėtinė teisinės valstybės principo dalis. Nusistovėjusioje Konstitucinio Teismo praktikoje ne kartą pakartota doktrininė nuostata, kad „neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas“⁴. Visiems minėtiems teisiniams imperatyvams

3 Šileikis, *supra note*, 2:241; Pranevičienė, *supra note*, 2: 219.

4 Žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. spalio 10 d. nutarimą. Teisės moksle minėtų imperatyvų derinys dar įvardijamas „trijų principų mini sistema“. Šileikis, *supra note*, 2:246.

numatyta ta pati paskirtis – užtikrinti asmens pasitikėjimą valstybe ir teise⁵.

Vienodą administracinių teismų praktiką formuojančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimuose teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina⁶ pradėta plėtoti 2002 m. Pirmasis bandymas įtvirtinti teisėtų lūkesčių apsaugos principą vyko stebėtinai sklandžiai ir buvo netgi labai turiningas. 2002 m. administracinėje byloje Nr. A¹¹-291/2002⁷ priimtu sprendimu pirmiausia buvo siekiama užtikrinti individualių asmens teisių apsaugą ir apsaugoti privačių asmenų turtinius interesus – investicijas į nekilnojamąjį turtą, kurio pareiškėjai neteko savivaldybės institucijai nusprendus ištaisyti padarytą klaidą ir dėl to atšaukus savo sprendimus⁸. Ši LVAT nutartis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos plėtotei svarbi keliais aspektais, kurie ir šiandien neprarado savo aktualumo: (1) spręsta klasikine teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos taikymo sritimi pripažįstama administracinių sprendimų atšaukimo problema⁹; (2) nutarties nuostatose asmens lūkesčiai apdairiai susieti su asmens subjektinėmis teisėmis, taip akcentuojant, kad teisėti lūkesčiai nėra savarankiška teisinė kategorija; (3) taikytas tiek objektyvusis, tiek subjektyvusis gero elgesio, kuris yra privaloma teisėtų lūkesčių apsaugos sąlyga, patikros aspektai¹⁰; (4) sprendimai, kuriais pareiškėjai grindė savo teisėtus lūkesčius, buvo panaikinti kaip neteisėti, tačiau ši aplinkybė neužkirto kelio taikyti kompensacinę teisėtų lūkesčių apsaugą – atlyginti privačių asmenų patirtą žalą dėl to, kad jie pasiklioavė savivaldybės priimtais sprendimais. Vadinasi, nuo paties pirmojo bandymo įtvirtinti teisėtų lūkesčių apsaugos principą galima kalbėti netgi apie teisėtų

5 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 30 d., 2013 m. gegužės 16 d., 2013 m. vasario 15 d. nutarimai.

6 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. sausio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-291/2002.

7 *Ibid*

8 Savivaldybei inicijavus teisinius ginčus dėl pastato, kuris yra Chodkevičių rūmų architektūrinio ansamblio dalis ir kurį siekta perduoti Lietuvos dailės muziejui, pareiškėjai nuosavybės teises į šį pastatą prarado, todėl kreipėsi į teismą, prašydami atlyginti dėl savivaldybės veiksmų kilusią žalą. Pareiškėjai paaiškino, kad Vilniaus miesto valdyba 1993 m. priėmė sprendimus, kuriais leido jiems savo lėšomis projektuoti ir rekonstruoti kiemo ūkinį pastatą, tačiau praėjus dvejiems metams Vilniaus miesto valdyba kreipėsi į teismą, prašydama panaikinti savo pačios priimtus sprendimus. Atitinkamai, šių sprendimų pagrindu jie prarado į pastato remontą investuotas savo lėšas. Šiomis aplinkybėmis LVAT pripažino, kad pareiškėjų teisių ir su jomis siejamų lūkesčių nepaisymas yra pagrindas atlyginti jų patirtą neturtinę žalą.

9 Walter Frenz, *Handbuch Europarecht – Band 4: Europäische Grundrechte* (Berlin – Heidelberg: Springer, 2009), 894; Jurgen Schwarze, J. *European Administrative Law* (London: Sweet & Maxwell; Luxembourg: Office for Official Publications of The European Communities, 2006), 942, 979.

10 Šiuo klausimu labai įdomu pastebėti, kad administraciniai teismai, spręsdami žalos atlyginimo klausimą, konstatavo, kad „pareiškėjų siekimas įsigyti teises į nurodytą pastatą ir dėl to kreipimasis į kompetentingą tai spręsti savivaldybės instituciją negali būti laikomi ir traktuojami neteisėtais arba kaltais veiksmais“.

lūkesčių apsaugos *contra legem* pripažinimą¹¹.

Iš vėliau plėtojamos jurisprudencijos, kuri, manytina, dėl taikomos doktrinos tuometinio naujumo nebebuvo tokia tolygi, matyti, jog vis dėlto „pirmoji minėtis“ pasitvirtino kaip teisingiausia. Iš tiesų apžvelgiama 2002 m. LVAT nutartis apibendrina visus pagrindinius bruožus, kuriuos reikia pažymėti, atskleidžiant šiuo metu taikomos teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos elementus. Nepaisant to, dar apie dešimtmetį teismo praktikoje buvo neretos nuorodos į teisėtų lūkesčių apsaugos doktriną nepagrįstai susiaurinančią įgytų teisių doktriną, objektyviają gero elgesio sampratą ar absoliučią teisėtumo viršenybę. Ši praktikos plėtotės etapą galime susieti su probleminiais bandymais surasti (arba pasitikrinti) teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos taikymo ribas. Pastarąsias galiausiai padėjo apibrėžti ir tokiu būdu teismo praktiką suvienodinti pažeidimus bylose prieš Lietuvą dėl nepakankamos teisėtų lūkesčių apsaugos pripažinęs Europos Žmogaus Teisių Teismas¹².

Įdomu pastebėti ir tai, kad pirmasis nagrinėjamos doktrinos paminėjimas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje buvo santykinai savarankiškas. Be jokios abejonės, teisėtų lūkesčių apsaugos principas nesiformavo teisiniame vakuume, tačiau minėtų teismų jurisprudencijos įtaka ir reikšmė gali būti patvirtinta tik implicitiškai¹³. Šiuo aspektu reikia pažymėti, kad teisėtų lūkesčių apsaugos pradžios LVAT praktikoje kontekstas šiek tiek artimesnis EŽTT praktikai, kurioje nagrinėjamos doktrinos pradžia siejama su suinteresuotų asmenų investicine veikla ir nuosavybės teisių apsauga¹⁴. Tuo metu Europos Sąjungos teisės

- 11 Reikia pažymėti administracinio teismo neatsitiktinę motyvaciją suteikti asmenims teisinę kompensacinio pobūdžio apsaugą, turint omenyje, kad bendrosios kompetencijos teismai, išnagrinėję susijusį civilinį ginčą dėl ginčo pastato nuosavybės teisių, ne kartą tiesiogiai pabrėžė, jog „veiksmai, kuriais sudaromos prielaidos nuosavybės teisiniams santykiams atsirasti, turi būti teisėti, nes tik teisėtais veiksmais sukurtos nuosavybės teisės turi būti ginamos“ (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2000 m. lapkričio 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-993).
- 12 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje Pyrantienė prieš Lietuvą (Nr. 45092/07), 2013 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje Nekvedavičius prieš Lietuvą (Nr. 1471/05), 2003 m. kovo 6 d. sprendimas byloje Jasiūnienė prieš Lietuvą (Nr. 41510/98), 2014 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje Albergas ir Arlauskas prieš Lietuvą (Nr. 17978/05), 2014 m. spalio 21 d. sprendimas byloje Digrytė Klibavičienė prieš Lietuvą (Nr. 34911/06), 2014 m. spalio 14 d. sprendimas byloje Paplauskienė prieš Lietuvą (Nr. 31102/06).
- 13 Apžvelgiamas sprendimas buvo priimtas, sprendžiant ginčą dėl naudojimosi nekilnojamoju turtu. Tuo metu, reikia priminti, teisėtų lūkesčių apsaugos principo pradžia konstitucinėje jurisprudencijoje yra siejama su teisingo apmokėjimo už darbą klausimais (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d., 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimai). Atitinkamai, ESTT praktikoje teisėtų lūkesčių apsaugos klausimas pirmiausia kilo sprendžiant ginčus dėl Sąjungos pareigūnų statuso (Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1957 m. liepos 12 d. sprendimas Algera ir kt. prieš Bendrąją Asamblėją, 7/56, Rink. p. 39.).
- 14 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1991 m. vasario 18 d. sprendimo byloje Fredin prieš Švediją (Nr. 1) (Nr. 12033/86) 54 p., 1991 m. lapkričio 29 d. sprendimo byloje Pine Valley Developments Ltd ir kiti prieš Airiją (Nr. 12742/87) 51 p.

įtaka, taikant teisėtų lūkesčių apsaugos principą nacionalinių administracinių teismų praktikoje, ilgą laiką nebuvo išskirtinė. Europos Sąjungos teisėje formuojamu teisėtų lūkesčių apsaugos principo aiškinimu LVAT paprastai rėmėsi tik tose srityse, kurioms ir taip būdingas intensyvesnis Europos Sąjungos teisinis reguliavimas, pavyzdžiui, mokesčių ar konkurencijos srityse. Šiuo metu naujausia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika jau leidžia kalbėti apie aiškesnę Europos Sąjungos teisės įtaką nacionalinės jurisprudencijos plėtotei ūkinės veiklos laisvės srityje – vis aiškiau matomi nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos teisminių institucijų pozicijų skirtingumai, susiję su gero elgesio vertinimu. Tačiau siekiant geriau struktūruotos diskusijos šiais klausimais visų pirma teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos sudėtinis elementas verta aktualizuoti naujausių Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimų ir nutarčių kontekste.

2. Teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos turinys naujausioje LVAT praktikoje

Nagrinėjamos doktrinos formavimosi etape¹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje paprastai buvo akcentuojama konstitucinėje jurisprudencijoje suformuluota teisėtų lūkesčių apsaugos principo paskirtis arba pažymimi atskiri teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo aspektai, kurie siejami su konkrečiomis kiekvienos bylos aplinkybėmis. Ilgainiui nagrinėjamo principo turinio elementai LVAT praktikoje tapo pakankamai nuoseklia doktrina ir šiuo metu galime pagrįstai išskirti dvi būtinausias teisėtų lūkesčių pripažinimo sąlygas. Pirma, asmuo, kuris remiasi teisėtų lūkesčių pažeidimu, privalo nurodyti šių lūkesčių teisinį pagrindą – atitinkamus valstybės institucijos prisiimtus įsipareigojimus ar patikėjimus. Antra, asmuo, kuris remiasi teisėtų lūkesčių pažeidimu, pats turi veikti gera valia. Galiausiai, teisėtų lūkesčių *apsaugos* klausimas sprendžiamas taikant konkuruojančių vertybių pusiausvyros testą, lydimą proporcingumo patikros.

Kaip reikšmingą apžvelgiamos doktrinos savitumą, palankų subjektinių teisių apsaugai, reikia įvardinti tai, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi plačiosios teisėtų lūkesčių formavimosi šaltinio sampratos – pripažįstami tiek formalūs valstybės įsipareigojimai, tiek ir mažiau formalūs pa-

15 Turint omenyje, kad teisėtų lūkesčių apsauga LVAT praktikoje pirmą kartą pripažinta 2002 m. ir atsižvelgus į tai, kad nagrinėjamos doktrinos taikymo dėsningumams susiformuoti prirėikė gairių, pateiktų EŽTT praktikoje bylose prieš Lietuvą (šiuo klausimu, pvz., žr. minėtą sprendimą byloje *Pyrantienė prieš Lietuvą*, *supra note*, 12), galima sąlyginai laikyti, kad 2002–2013 m. yra teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos formavimosi etapas Lietuvos administracinių teismų praktikoje.

tikinimai, suteikti privatiems asmenims. Taigi pati teisėtų lūkesčių šaltinio forma yra antrinės svarbos klausimas. Nors formalūs valstybės išipareigojimai, kaip antai individualūs administraciniai sprendimai, yra svaresnė teisėtų lūkesčių pagrindo forma, nusistovėjusi administracinė praktika bei susiklosčiusios faktinės padėties toleravimas tam tikromis aplinkybėmis taip pat gali būti pripažįstami teisėtų lūkesčių šaltiniu. Pastarieji nacionalinės teisės sistemoje iš esmės įgijo netgi formaliems valstybės išipareigojimams prilygstančią reikšmę. Neformalaus teisėtų lūkesčių atsiradimo šaltinio pripažinimui tiesioginę įtaką turėjo Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Kaip matysime iš tolimesnės analizės, tai ne kartą tiesiogiai nurodoma ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, ypač – byloje dėl nuosavybės teisių atkūrimo.

Šiuo metu jau nebestebina, kad administracinių teismų praktikoje ilgą laiką egzistuojanti sisteminė situacija, kurią valstybės institucijos toleruoja, yra pripažįstama teisėtų lūkesčių šaltiniu, nepaisant to, ar tokia situacija atitinka įtvirtintą teisinį reguliavimą (apsauga *contra legem*). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra ne kartą pažymėjęs, kad praėjęs laikas nuo privataus asmens nuosavybės teisių įgijimo iki viešojo intereso susigrąžinti neteisėtai privataus asmens nuosavybėn perduotą nekilnojamąjį turtą gynimo yra reikšmingas vertinant konkuruojančių interesų pusiausvyrą, kai nėra aplinkybių, paneigiančių asmenų, kuriems neteisėtai atkurta nuosavybė (iš dalies neteisėtai), sąžiningumą. Tokia teismo pozicija grindžiama EŽTT jurisprudencija, pripažįstančia, kad tokiais aplinkybėmis asmenys yra įgiję teisėtus lūkesčius netrukdomai naudotis nuosavybe ir jų teisės saugomos taikant Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK, Konvencija) Pirmojo Protokolo 1 straipsnio nuostatas¹⁶. Dar daugiau – kitaip nei įprastomis teisėtų lūkesčių formavimosi aplinkybėmis, šiais atvejais teismų praktikoje nėra reikalaujama nustatyti, kad teisėti lūkesčiai formavosi kokybiškų, t. y. atitinkančių teisinio saugumo reikalavimus, nedviprasmiškų, aiškių ir stabilų teisės nuostatų pagrindu¹⁷.

16 Antai administracinėje byloje Nr. eA-25-415/2018 LVAT nurodė, kad nepaisant to, jog nuosavybė privatiems asmenims atkurta iš dalies neteisėtai, 15 metų trukęs jos valdymas pripažintinas kaip neabejotinai labai ilgas. Šiomis aplinkybėmis vertinta, kad privatus asmenys buvo įgiję teisme ginčiną teisėtą lūkestį (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. balandžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-25-415/2018).

17 Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eA-1120-415/2020 LVAT pažymėjo, kad teisės aktai, skirti reglamentuoti žemės suteikimą, taikant žemės reformos procedūras, nereglementavo visų šiam procesui reikšmingų teisinių aspektų, todėl ir jų taikymas buvo pakankamai sudėtingas, neretai aiškintinas teismuose. Šiomis aplinkybėmis LVAT nurodė, jog nepaisant to, kad privačiam asmeniui ginčo žemė perduota valstybės institucijoms supainiojus žemės reformos ir nuosavybės teisių atkūrimo procedūras ir dėl to privatus asmuo iš esmės neturėjo teisės įgyti ginčo nuosavybę, pareiškėjas nuosavybe sąžiningai naudojosi ilgą laiką (bemaž 10 metų). Taigi pareiškėjas įgijo teisėtą lūkestį netrukdomai naudotis ginčo nuosavybe ir šios teisės saugomos taikant Konvencijos Pirmo-

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikos įtaka dar labiau pastebima, kalbant apie antrąją būtinąją teisėtų lūkesčių apsaugos sąlygą – asmenį, kuris remiasi teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina, gerą valią. Šiuo klausimu, kaip administracinių teismų praktiką formuojančią, reikia išskirti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenyje paskelbtą nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3910-662/2020. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika, pažymėjo, kad privatiems asmenims, nevykdantiems investicinės veiklos, taikomas apdairumo standartas yra mažesnis nei reikalavimai, taikomi ūkio subjektams. Tačiau iš abiejų subjektų nėra reikalaujama teisės aktų taikymą išmanyti geriau, nei tai geba pačios valstybės institucijos. Sprendžiant, ar asmuo elgėsi gera valia, reikšminga aplinkybe pripažįstamos suinteresuotų asmenų žinios ir informacija, kuri yra ar turėjo būti prieinama šiems asmenims, taip pat aplinkybės, kurios dėl savo pobūdžio gali būti vertinamos kaip akivaizdžios. Vis dėlto tai nereiškia, kad privatiems asmenims gali būti taikomas griežtesnis žinojimo standartas nei kompetentingoms valstybės institucijoms su sąlyga, jog asmuo pateikia visus reikalaujamus duomenis¹⁸.

Iš apžvelgtų teisminės praktikos pavyzdžių neturėtų susidaryti įspūdis, kad pagal nacionalinių teismų praktikoje formuojamas teisėtų lūkesčių apsaugos nuostatas valstybės institucijos apskritai negali imtis adekvačių priemonių, kad ištaisytų padarytas klaidas. Remdamasis Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimu byloje *Moskal prieš Lenkiją*¹⁹, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra nurodęs, kad pagal gero valdymo principą valdžios institucijos turi galimybę taisyti klaidas, net jei jos padarytos dėl jų pačių nerūpestingumo. Į LVAT praktiką perkelta ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencinė nuostata (bendrasis principas), jog gero administravimo principas reikalauja, kad sprendamos klausimą dėl viešojo intereso, ypač susijusio su tokiomis pagrindinėmis žmogaus teisėmis kaip nuosavybės teisė, valstybės institucijos veiktų greitai, tinkamai ir, svarbiausia, nuosekliai. Kaip ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje, nacionalinių teismų sprendimuose pabrėžiama, kad valstybės institucijų padarytų klaidų rizika turi tekti pačiai valstybei, o klaidos neturėtų būti taisomos, bloginant privataus asmens padėtį²⁰.

jo Protokolo 1 straipsnio nuostatas (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1120-415/2020).

- 18 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3910-662/2020, *Administracinė jurisprudencija*, 39, (2020): 163–199.
- 19 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. rugsėjo 15 d. sprendimo byloje *Moskal prieš Lenkiją* (Nr. 10373/05) 73 p.
- 20 Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1134-575/2019. Taip pat žr. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2017 m. spalio 13 d. sprendimą byloje *Činga prieš Lietuvą* (Nr. 69419/13) ir jame nurodytą teismo jurisprudenciją.

Be paminėtų administracinių ginčų, susijusių su žemės teisiniais santykiais, ko gero, iliustratyviausiai klaidų taisymo vertinimo administracinių teismų praktikoje aspektus atskleidžia naujausia LVAT jurisprudencija bylose dėl socialinės apsaugos klausimų, pirmiausia – sprendžiant socialinio draudimo išmokų permokų susigrąžinimo atvejus. 2015–2018 m. administracinius teismus pasiekė grupė bylų, susijusių su pensijas mokančios institucijos įstatyme nustatyta pareiga susigrąžinti iš pensijų gavėjų nepagrįstai išmokėtas²¹ našlių pensijas. Šiomis aplinkybėmis LVAT išplėstinė teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. eA-1324-502/2015²² pažymėjo, kad proporcingumo patikros metu būtina įvertinti ir įgalios valstybės institucijos veiksmus reikalavimo veikti operatyviai, kylančio iš gero administravimo principo, aspektu. Tais atvejais, kai tam tikrų sumų permokėjimas nustatomas praėjus itin reikšmingam laikui nuo šių išmokų paskyrimo ir išmokėjimo, turi būti išsamiai įvertinta, ar to nelėmė įgalios valstybės institucijos nepakankamai atidus ir rūpestingas funkcijų atlikimas, kontrolės nebuvimas ir pan., dėl ko visos naštos perkėlimas asmeniui konkrečioje situacijoje galėtų būti vertinamas kaip neatitinkantis socialinio teisingumo bei proporcingumo principų. Tuo metu asmens kaltės buvimas turi būti itin atidžiai ir rūpestingai įvertintas, atsižvelgiant ne tik į objektyvias aplinkybes, dėl kurių susidarė atitinkama išmokų permoka, ar asmens elgesio objektyvius požymius, tačiau ir asmens elgesio subjektyvaus pobūdžio aplinkybes, kurios, be kita ko, apsprendžiamos ir tokių asmenų individualizuojančių savybių, kaip amžius, išsilavinimas, patirtis ir pan. Galiausiai administracinių teismų praktikoje nusistovėjo principinė nuostata, kad atvejais, kai nustatoma, jog priimant sprendimą paskirti socialinę išmoką nebuvo tinkamai tikrinami pateikti dokumentai ar nekontroliuojamas tokių išmokų mokėjimas, visa administracinių klaidų taisymo našta negali tekti tik išmokų gavėjams ir tokiais atvejais išmokų išieškojimas buvo apribotas bendruoju penkerių metų terminu²³. Taigi administracinių sprendimų atšaukimui, ypač turinčiam atgalinį poveikį, administracinių teismų praktika išlieka griežta net ir atvejais, kai pareigą ištaisyti padarytą klaidą kompetentingoms valstybės institucijoms įtvirtina specialiojo teisinio reguliavimo nuostatos.

21 Minėtos permokos nustatytos kompetentingai valstybės institucijai patikrinus ilgo laikotarpio (bent dešimties metų) dokumentus ir aptikus ne vieną pasikeitusių aplinkybių atvejį, pvz., neretai apie naują santuoką pensijų gavėjai laiku neinformavo. Atsižvelgus į tai, kad valstybės institucija kvestionavo seniai įvykusių ir ilgo laikotarpio aplinkybių pasekmes, nustatytos permokos sumos sudarė didelę šių pensijų gavėjų pragyvenimo išlaidų dalį, kurią nuspręsta išieškoti iš kitų šių asmenų gaunamų išmokų.

22 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2015 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1324-502/2015, *Administracinė jurisprudencija*, 30, (2015).

23 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4107-552/2018.

Nesant specialiojo teisinio reguliavimo, reglamentuojančio administracinių sprendimo atšaukimo klausimus, administracinių sprendimų pakeitimas ar panaikinimas yra kur kas problemiškesnis. Iki 2020 m. administracinės procedūros bendruosius klausimus reglamentuojantis įstatymas²⁴ neįtvirtino viešajai administracijai teisės panaikinti ar pakeisti savo sprendimus, net ir aptikus padarytą klaidą. LVAT, remdamasis viešojo administravimo subjektų veiklai taikomu principu „leidžiama tik tai, kas numatyta įstatyme“, tai aiškino kaip implicitinį draudimą valstybės institucijoms pakeisti arba panaikinti priimtą administracinį sprendimą. Nuosekliai buvo teigiama, kad, įstatymų leidėjui nenustačius viešojo administravimo subjektui teisės panaikinti savo priimto sprendimo²⁵, tokios teisės jis paprasčiausiai neturi ir tai sudaro pagrindą panaikinti administracinį sprendimą, kuriuo atšaukiamas ankstesnis administracinis sprendimas.

Ilgainiui ši administracinių teismų praktika papildyta reikšmingais su administracinių sprendimų atšaukimu susijusių teisės problemų sprendimais – išplėtotą teismų pozicija, leidžianti spręsti viešojo administravimo subjektų įgaliojimo atšaukti anksčiau priimtą sprendimą, kai tokios teisės nenustato įstatymas, klausimą. 2016 m. LVAT išplėstinė kolegija administracinėje byloje Nr. A-2458-525/2016²⁶, spręsdama dėl pareigūnų valstybinės pensijos mokėjimo nutraukimo, paaiškėjęs, kad pareigūnas buvo atleistas dėl jo kaltės, kompetentingos valstybės institucijos teisę atšaukti administracinį sprendimą dėl pensijos skyrimo išvedė iš įstatymo nuostatų, reglamentuojančių šios institucijos teisę priimti administracinį sprendimą, kuri, siekiant ištaisyti padarytą klaidą, vėliau siekiama atšaukti. Išplėstinė teisėjų kolegija šiuo aspektu pažymėjo, kad įstatymu suteikti įgaliojimai viešojo administravimo subjektui priimti atitinkamą sprendimą apima ir tokio subjekto teisę, o tam tikrais atvejais – ir pareigą, priimtą sprendimą pakeisti. Turint omenyje, kad nei bendro pobūdžio, nei specialiajame teisiniame reguliavime viešojo administravimo subjektų teisę pakeisti savo sprendimus tuo metu nebuvo įtvirtinta ir, atsižvelgus į iki tol nuosekliai plėtotą administracinių teismų praktiką, taikančią implicitinį draudimą keisti priimtus sprendimus, verta atidžiau pažvelgti į apžvelgiamame teismo sprendime nurodytas priežastis, pagrindžiančias tokį pokytį teismų praktikoje. Jomis, be kita ko, tapo Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika viešosios tarnybos srityje, kuria nagrinėtu atveju remtasi kaip pa-

24 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

25 Pačiame taikytiname teisės akte nesant nuostatų, kurioje aiškiai įtvirtinta teisė panaikinti sprendimą.

26 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2016 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2458-525/2016, *Administracinė jurisprudencija*, 31, (2016): 169–187.

pildomu teisės taikymo ir aiškinimo šaltiniu. Remiantis ESTT *Simon*²⁷ ir *Herpels*²⁸ bylomis, laikytasi nuostatos, kad administracinių aktų pakeitimas ar panaikinimas apskritai yra galimas, jeigu deramai atsižvelgiama į konkrečias aplinkybes. Tokia konvergencija stebina, nes Europos Sąjungos teisės įtaka teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos plėtojimui ir taikymui iki tol nacionalinių teismų praktikoje nebuvo aiškiai matoma. Priešingai, kaip minėta, galime įvardinti ne vieną esminį nagrinėjamos doktrinos turinio skirtumą.

Vis dėlto tai, kad išreikšta pozicija dėl Europos Sąjungos teisės įtakos sprendimų atšaukimo klausimo sprendimui nebuvo pavienis teisės taikymo atvejis, LVAT patvirtino 2021 m., išplėstine teisėjų kolegijos sudėtimi dar kartą pacitavęs minėtus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimus. Ši Europos Sąjungos teisės įtaka dabarties praktikos raidos etape yra svarbi tiek, kiek leidžia pagrįsti (sustiprinti) teisminės praktikos nuostatą, kad viešoji administracija turi teisę pakeisti savo sprendimus net ir atvejais, kai pačiame taikytiname teisės akte nėra nuostatos, kurioje aiškiai numatyta teisė panaikinti ar pakeisti sprendimą, tačiau asmens teisėtų lūkesčių apsaugos klausimai ir toliau sprendžiami pagal nacionalinių teismų praktikoje nusistovėjusius kriterijus²⁹.

Teismų praktikoje suformuotų teisėtų lūkesčių apsaugos kriterijų reikšmė kaip niekada svarbi, turint mintyje tai, kad 2020 m. įsigaliojo nauja Viešojo administravimo įstatymo redakcija³⁰, reglamentuojanti teisę viešojo administravimo subjektui pripažinti netekusiu galios savo priimtą administracinį sprendimą. Įvertinus naujųjų nuostatų abstraktų turinį, teismų praktikai tenka sudėtinga, nors ir

27 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1961 m. birželio 1 d. sprendimas byloje Gabriel Simon prieš Europos Bendrijų Teisingumo Teismą, 15/60, (EU:C:1961:11).

28 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1978 m. kovo 9 d. sprendimas byloje Antoon Herpels prieš Komisiją, 54/77, (EU:C:1978:45).

29 Apžvelgiamoje byloje ginčas kilo dėl pareiškėjai 1997 m. apskaičiuoto stažo, skirto kompensacijai už ypatingas darbo sąlygas, nepagrįstai į šį laikotarpį įtraukiant vaiko priežiūros atostogas. Atsižvelgus į tai, kad pareiškėjai kompensacija nebuvo pradėta mokėti, klaidos ištaisymas iš esmės buvo susijęs su situacijos koregavimu ateities požiūriu. Vis dėlto šiomis aplinkybėmis į nacionalinių teismų praktiką nebuvo perkelta Europos Sąjungos teisminių institucijų nuostata, kad neteisėtą sprendimą iš esmės visada galima panaikinti ateities požiūriu. Nagrinėtu atveju LVAT sprendė, kad 1997 m. kompetingos valstybės institucijos priimtas pareiškėjai palankus individualus aktas dėl aiškumo stokojančio teisinio reguliavimo bei viešojo administravimo subjekto nepakankamo rūpestingumo, vertinant susiklosčiusios faktinės situacijos aplinkybes, vadovaujantis konstituciniu teisinės valstybės ir protingumo principais, sudaro pagrindą tenkinti pareiškėjos reikalavimą. Taigi ir toliau laikomasi teismų praktikos nuostatų, susijusių su labai griežtomis sąlygomis, kurioms esant gali būti atšauktas administracinis aktas ir kurios kyla iš teisėtumo principo ir teisinio saugumo principo suderinimo, suformuoto siekiant apsaugoti asmenų teisėtus lūkesčius (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. balandžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-297-1062/2021).

30 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymas. TAR, 2020 m. birželio 11 d., Nr. 2020-12819.

ne visai nauja³¹ užduotis – atsakyti į klausimą, ar šios nuostatos savaime vertintinos, kaip suteikiančios teisę viešajai administracijai keisti ankstesnius sprendimus net ir atvejais, kai susijusių specialiojo teisinio reguliavimo nuostatų nėra priimta. Atsižvelgus į nusistovėjusią administracinių teismų praktiką ir joje pateiktų argumentų įtikinamumą, labiau tikėtinas laipsniško („byla po bylos“) praktikos formavimo metodo taikymas, kai teisė pakeisti priimtą sprendimą viešajai administracijai būtų atveriamas etapais bei pirmiausia derinant ją su specialiojo teisinio reguliavimo nuostatomis. Iš tiesų pernelyg liberalus požiūris į administracinio sprendimo atšaukimą gali būti netinkamas dėl teisinio saugumo priežasčių.

3. Išplėtotos teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo stokojančios sritys

Kaip matyti iš naujausios LVAT praktikos apžvalgos, teisėtų lūkesčių apsaugos principas socialinės apsaugos ir privačios nuosavybės apsaugos srityse gali būti labai veiksmingas teisinis instrumentas, skirtas užtikrinti asmens subjektinių teisių apsaugą. Kartu tikslinga skirti reikiamą dėmesį sritims, kuriose teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina plėtotą lėčiausiai arba, kitaip tariant – taikoma ne taip intensyviai. Taip yra iš esmės daugumoje ūkinės veiklos sričių, kaip antai energetika, mokesčių ir muitų administravimas ar Europos Sąjungos finansinė parama.

3.1. Ūkio subjektų galimybės priderinti savo turtinius interesus ir ekonominės veiklos perspektyvas, keičiantis teisiniam reguliavimui

Pastarojo meto bylose, susijusiose su ūkinės veiklos laisve, teisėtų lūkesčių apsaugos principo reikšmė labiausiai atsiskleidžia, kalbant apie *vacatio legis* ir pereinamųjų nuostatų įtvirtinimą, kaip sudėtinę teisėtų lūkesčių apsaugos dalį. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas itin griežtai taikomas tuomet, kai teisės nuostatų pakeitimai, nesudarius realios galimybės prisitaikyti prie pakitusio teisinio režimo, gali turėti aiškių finansinių pasekmių, visų pirma – dėl mokesčių įsipareigojimų laikymosi.

Konstitucinėje jurisprudencijoje nagrinėjamo imperatyvo reikšmė buvo

31 Panaši problema teismų praktikoje jau spręsta, taikant Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nuostatas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-560/2014, 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1017/2014.

patvirtinta 2013 m.³², sprendžiant vadinamosios „naktinės mokesčių reformos“³³ teisėtumo klausimus. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad tam tikrais atvejais įstatymų leidėjas privalo numatyti pakankamą *vacatio legis* ir nėra visiškos nuožiūros laisvės spręsti, ar atidėti įstatymo įsigaliojimo datą (jo taikymo pradžią). Darant mokesčių įstatymų pakeitimus (nustatant naujus mokesčius, juos didinant ir pan.) tinkama *vacatio legis* yra svarbi garantija, kad asmenys (pirmiausia mokesčių mokėtojai) galėtų ne tik iš anksto susipažinti su naujais mokesčių įstatymų reikalavimais, bet ir prie jų priderinti savo turtinius interesus ir ekonominės veiklos perspektyvas. Vis dėlto atsižvelgta ir į tai, kad ginčijamus įstatymus Seimas priėmė reaguodamas į valstybėje dėl ekonomikos krizės susiklosčiusią padėtį ir siekdamas užtikrinti svarbų viešąjį interesą – garantuoti viešųjų finansų stabilumą ir neleisti susidaryti pernelyg dideliui biudžeto deficitui. Šiomis aplinkybėmis nuspręsta, kad šiuo konstituciškai svarbiu tikslu yra pateisinamas nukrypimas nuo konstitucinio reikalavimo numatyti tinkamą *vacatio legis*.

Vėliau šios nuostatos buvo išsamiai papildytos, Konstituciniam Teismui 2021 m. gegužės 13 d. paskelbus nutarimą dėl mokesčių įstatymų skubaus įsigaliojimo. Nutarime išaiškinta, kad vien poreikis parengti ir patvirtinti valstybės biudžetą nėra konstituciškai pateisinama ypatinga, objektyvi aplinkybė, leidžianti pagrįsti skubų mokesčių įstatymų įsigaliojimą. Šiomis aplinkybėmis vertinta, kad įstatymų paketo nuostatos, įsigaliojusios tuoj pat arba mažiau nei po trijų mėnesių, lėmė tai, jog ūkio subjektai negalėjo ne tik iš anksto susipažinti su naujais įstatymų reikalavimais, bet ir prie jų priderinti savo turtinių interesų bei ekonominės veiklos perspektyvų, taip buvo pažeisti jų teisėti interesai ir teisėti lūkesčiai, neužtikrintas mokesčių teisinio reguliavimo stabilumas.

Ūkinę veiklą reglamentuojančių norminių aktų patikros srityje stiprinančia teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos *tapatybę* (nepakeičiamumą) reikia įvardinti ir naujausią konstitucinę jurisprudenciją, susijusią su įstatymų leidėjo intervencija į prasidėjusius, tačiau neužbaigtus teisinius santykius. Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarime vertintame Atliekų tvarkymo įstatyme buvo nustatyta, kad sprendimus dėl iki šio įstatymo įsigaliojimo *pradėtų* atliekų deginimo įrenginių *projektų tolesnio įgyvendinimo* Lietuvos Respublikos Vyriausybė priima atsižvelgdama į visuomenės sveikatos interesus. Konstatuota, kad tokiu reglamentavimu sudarytos prielaidos Vyriausybės priimtus sprendimus taikyti ne tik tiems faktams ir pasekmėms, kurie atsirado po šio įstatymo įsigaliojimo, bet ir atsiradusiems dar prieš jam įsigaliojant, taigi, įsiterpti į jau vykdomos ar suplanuotos vyk-

32 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas.

33 Su 2009 metų valstybės biudžeto įstatymu susijusius įstatymus Seimas priėmė reaguodamas į valstybėje dėl ekonomikos krizės susiklosčiusią padėtį ir siekdamas užtikrinti svarbų viešąjį interesą – garantuoti viešųjų finansų stabilumą ir neleisti susidaryti pernelyg dideliui biudžeto deficitui.

dyti atliekų deginimo ūkinės veiklos teisinius santykius. Vertinta, jog tuo atveju, jei Vyriausybė nuspręstų apriboti pradėtų įgyvendinti atliekų tvarkymo objektų projektų tolesnį įgyvendinimą arba jį iš viso nutraukti, būtų sudarytos prielaidos, be kita ko, paneigti projektų vystytojų teisėtus lūkesčius, kad pradėti įgyvendinti atliekų deginimo įrenginių projektai galės būti realiai įgyvendinti pagal ūkinę veiklą leidžiančius dokumentus. Šio nutarimo apžvalgos kontekste pastebėtina, kad ankstesnėje konstitucinėje jurisprudencijoje intervencijos į prasidėjusius ūkinės veiklos teisinius santykius ribojimai buvo paprastai susiejami su *lex retro non agit* principo taikymu³⁴. Vis dėlto būtent 2020 m. vasario 18 d. nutarime įvardintos prasidėjusio laikotarpio teisinių santykių apsaugos sąsajos su teisėtų lūkesčių apsaugos principu yra svarbus ir lauktas žingsnis, patikslinantis teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo atvejus ir suteikiantis šiam principui deramą vietą teisinės valstybės principo suponuojamų imperatyvų derinyje. Tai sudaro prielaidas nuosekliam nagrinėjamos doktrinos taikymui ateityje. Šiuo požiūriu nacionalinėje teisėje taikoma teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina patvirtina įgijusi savitumą – joje nėra remiamasi ES teisėje taikomomis tikro ir tariamo retroaktyvumo sampratomis, o pastarosios vietą patikimai ir naudingai užpildo teisėtų lūkesčių apsaugos principas.

Tokios pačios tendencijos, skirtos įvertinti skubius ūkinės veiklos reglamentavimo pakeitimus, stebimos LVAT praktikoje – akcentuojama tiek pereinamojo laikotarpio svarba, tiek ribojimai reguliuoti prasidėjusius teisinius santykius. Antai administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017³⁵ nuspręsta, kad per dvi dienas įsigaliojusi žemės ūkio ministro įsakymo nuostata, iš esmės nustatiusi naują ir esminį reikalavimą ūkio subjektams, importuojantiems naudotus traktorius, nesuteikė pakankamo laiko šiems ūkio subjektams prisitaikyti prie pasikeitimų ir tuo pažeidė suinteresuotų asmenų teisėtus lūkesčius. Kitoje administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018³⁶ nuspręsta, kad po dviejų dienų įsigaliojusios Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos paskelbtos Elektros energijos perdavimo paslaugų kainos neužtikrino susijusių asmenų teisėtų lūkesčių, nesant svarbaus viešojo intereso dėl skubaus pakeitimų įsigaliojimo.

Vis dėlto neturėtume manyti, kad rėmimasis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina gali būti naudingas tik tiek, kiek ši doktrina reikalauja suteikti ūkio subjektui pakankamai laiko prisitaikyti prie ūkinės veiklos reglamentavimo pokyčių.

34 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 19 d. nutarimas, 2012 m. birželio 29 d. nutarimas.

35 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2017 m. lapkričio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-1-756/2017.

36 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-13-822/2018.

Remiantis šia doktrina gali būti apsaugomi ir ūkio subjektų teisėti lūkesčiai, kad ateityje bus įvykdyti esminiai turtinio pobūdžio reikalavimai, net ir atvejais, kai jų veiklos sąlygos patikslintos ar net panaikintos tam, kad būtų atsižvelgta į tam tikrų aplinkybių raidą.

3.2. Ūkio subjektų teisėtų lūkesčių apsauga, valstybės institucijoms persvarstant laikinas investicines priemones

Administracinių teismų praktikoje teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymo, susijusio su investicijų tęstinumu, ribos nėra labai ryškios. Viena vertus, pripažintina, jog verslo bendruomenei būtina suteikti ilgalaikio stabilumo, kurio jai reikia užtikrinant tvarias investicijas, kad būtų išsaugotas investuotojų pasitikėjimas, ypač pradėtų projektų atvejais³⁷. Kita vertus, kompetentingoms valstybės institucijoms taip pat suteikiama tam tikra diskrecija persvarstyti priemones, kurių jos ėmėsi, siekdamos skatinti investicijas į tam tikrą sektorių, bei reikalaujama iš ūkio subjektų apdairumo, t. y. galimus teisės aktų pakeitimus tam tikra apimtimi numatyti, kaip tikėtiną ūkinės veiklos riziką.

LVAT praktikoje vienas reikšmingiausių teisėtų lūkesčių apsaugos doktriną formuojančių sprendimų išlieka vadinamosios „*saulininkų*“ bylos. LVAT išplėstinės teisėjų kolegijos nagrinėtoje administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2834/2013³⁸ ginčas kilo dėl pareiškėjui išduoto leidimo gaminti elektros energiją sąlygų, nustatusių mažesnius elektros energijos supirkimo tarifus, nei galioję jo prašymo dėl leidimo išdavimo padavimo metu. Išplėstinė teisėjų kolegija pripažino, kad iki pakeitimų galiojęs reglamentavimas leido ir garantavo gamintojams, gavusiems leidimą plėtoti pajėgumus, jį įgyvendinti, atliekant atitinkamas investicijas į elektrinės statybą, nesibaiminant, kad dėl vėlesnių teisinio reguliavimo pakeitimų (pvz., tarifų pakeitimo), jų pradėtos ir jau atliktos investicijos faktiškai neatsipirks ir jie patirs reikšmingų nuostolių. Vis dėlto kartu pažymėta, kad ūkio subjektai, kurių ekonominė veikla *per se* yra susijusi su rizikos elementu, negali turėti teisėtų lūkesčių, kad teisės aktų leidėjui, naudojantis savo diskrecija, esama situacija apskritai išliks nepakitusi ir kad įstatymų leidėjas nepriims tokių teisės aktų pakeitimų, kurie gali sukelti asmeniui neigiamų (pvz., finansinių) padarinių. Byloje pripažinta,

37 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. gruodžio 21 d. nutarimas *dėl teisėtai įgytos teisės plėtoti elektros energijos gamybos pajėgumus įgyvendinimo*, taip pat žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. vasario 18 d. nutarimą *dėl pradėtų atliktų deginimo įrenginių projektų tolesnio įgyvendinimo*.

38 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2013 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2834/2013.

kad pareiškėjo teisė verstis elektros energijos gamyba pasikeitusiomis sąlygomis (sumažinus tarifus) iš esmės neprarado ekonominės prasmės ir nepažeidė proporcingumo principo. Atsižvelgus į tai, pareiškėjo reikalavimas įpareigoti Energetikos ministeriją išduoti leidimą gaminti elektros energiją pagal iki pakeitimų galiojusio teisinio reguliavimo nuostatas netenkintas.

Vėlesni susiję administraciniai ginčai dėl žalos atlyginimo³⁹ sudarė sąlygas patikrinti ne tik substancinio, bet ir kompensacinio teisėtų lūkesčių apsaugos modelio veiksmingumą. Dar kartą akcentuota, kad įstatymų leidėjas turi itin plačią diskreciją reguliuoti skatinimo priemonių skyrimą ir priima pakeitimus, atliepiančius viešųjų interesų pokyčius. Net pakeitus ginčui aktualų reglamentavimą, LVAT vertinimu, skatinimo sistemos priemonių taikymas nebuvo visiškai panaikintas, nes nustatytas fiksuotas tarifas ir toliau buvo taikomas 12 m. laikotarpiu, o pareiškėjai konkrečiu atveju neįrodė, jog tolesnis veiklos vykdymas iš esmės būtų praradęs ekonominę prasmę.

Apžvelgtus atvejus šiuo metu jau galime įvertinti ir aktualaus Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pateikto išaiškinimo kontekste. Sujungtose bylose Nr. C-798/18 ir C-799/18⁴⁰ teirautasi, ar Europos Sąjungos teisės aktai draudžia nacionalinės teisės nuostatas, kuriose numatoma sumažinti ar net visiškai panaikinti už saulės fotovoltiniais įrenginiais pagamintą energiją mokamus skatinamuosius tarifus, kurie jau buvo nustatyti administraciniuose sprendimuose ir patvirtinti specialiomis šių įrenginių valdytojų ir valstybinės bendrovės sudarytomis sutartimis. Panašiai kaip ir nacionaliniai teismai, ESTT visų pirma nurodė, kad nedraudžiamas reglamentavimas, kuriuo iš dalies keičiama pagalbos schema sumažinant tarifus, jeigu minėtomis nuostatomis laikomasi teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų. Esminiai teismų pozicijų skirtumai matomi, vertinant, ar ūkio subjektai gali veiksmingai remtis nuosavybės teisių apsauga. Šiuo klausimu ESTT nurodė, kad atitinkamų fotovoltinių įrenginių valdytojų ir valstybinės bendrovės sudarytos sutartys buvo tipinės, kad pačios sutartys šiems įrenginiams nesuteikė paskatų, o tik nustatė jų mokėjimo tvarką, ir kad valstybinė bendrovė pasiliko teisę vienašališkai pakeisti šių sutarčių sąlygas, atsižvelgdama į galimą reglamentavimo raidą, kaip tai buvo aiškiai nurodyta sutartyse. Taigi, pasak ESTT, šios aplinkybės pakankamai aiškiai parodė ūkio subjektams, kad atitinkamos paskatos galėjo būti iš dalies pakeistos ar panaikintos. ESTT padarė išvadą, kad atitinkamų fotovoltinių įrenginių valdytojų nurodyta teisė nekintamai naudotis paskatomis visą jų sudary-

39 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. vasario 12 d. nutartį administraciniame bylose Nr. eA-2-822/2018.

40 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2021 m. balandžio 15 d. sprendimas sujungtose bylose Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) ir kt., C-798/18 ir C-799/18, (EU:C:2020:876).

tų sutarčių galiojimo laiką nėra įgyta teisinė padėtis ir jai netaikoma Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos 17 straipsnyje, garantuojančiame nuosavybės teises, numatyta apsauga. ESTT vertinimu, šis atvejis susijęs tik su numatytais paskatomis, kurios dar nėra mokėtinos, ir kad šie valdytojai negalėjo remtis teisėtais lūkesčiais nekintamai naudotis tokiomis paskatomis.

Šiomis aplinkybėmis galima teigti, jog Lietuvos teisės sistemoje taikomas ūkio subjektams palankesnės nuostatos. Administraciniai teismai labiau linkę pripažinti, kad valstybės institucijos, skatindamos investicijas tam tikrame sektoriuje, prisiima konkrečias garantijas ateityje įvykdyti turtinio pobūdžio reikalavimus. LVAT atsižvelgė į tai, kad įsipareigojimus valstybė išlaikė nustačiusi, kad atitinkamas tarifas taikomas 12 m. LVAT nesuabejojo ir tuo, kad pareiškėjo teigiamas teisių pažeidimas yra susijęs su jo nuosavybės teise. Ginčo procesinę baigtį iš tiesų lėmė tai, kad pareiškėjas neįrodė esminio praradimų masto, tačiau svarbu yra tai, kad LVAT iš esmės pripažino, jog turtiniai interesai galėtų būti ginami pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnį.

Šiomis aplinkybėmis neatrodo, kad minėtas ESTT sprendimas savaime galėtų tapti priežastimi riboti teisėtų lūkesčių apsaugos taikymą nacionalinėje teisėje. Valstybės narės turi didelę diskreciją pasirinkti priemones, kuriomis skatinamos investicijos į atitinkamus sektorius⁴¹. Ir nors teisėtų lūkesčių apsaugos principas iš esmės nedraudžia, kad valstybės institucija pakeistų skatinimo priemonę nesulaukusi, kol pasibaigs jos galiojimo terminas, iš pradžių numatytas teisės aktuose, nacionalinėje teisėje plėtojama – lankstesnė negu ESTT praktikoje – pozicija dėl iš ūkio subjektų reikalaujamo apdairumo gali būti pateisinama subjektinių teisių apsaugos sumetimais.

3.3. Teisėtų lūkesčių apsauga ūkio subjektų veiklos priežiūros metu

Administracinės priežiūros⁴² metu rėmimasis teisėtų lūkesčių apsaugos principu iš pažiūros gali pasirodyti neperspektyvus. Iš tiesų – nėra nei bendrosios teisės prieštarauti administraciniams patikrinimams, nei galimybės pagrįstai tikėtis, kad, pažeidus teisės aktų reikalavimus, nebus taikomos juose numatytos sankcijos. Vis dėlto būtent teisėtų lūkesčių apsaugos principas, nukreiptas į subjektinių teisių apsaugą, leidžia atsižvelgti į kiekvieno konkretaus atvejo individualias aplin-

41 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje Plantanol GmbH & Co KG prieš Hauptzollamt Darmstadt, C-201/08, (EU:C:2009:539).

42 Nepretenduojant į universalų pasitelkiamos sąvokos apibrėžimą, šiame skyriuje „administracinė priežiūra“ turėtų reikšti tokią administracinių institucijų veiklą kaip stebėseną ir aplinkybių tyrimas, problemų sprendimas, sankcijų taikymas ir su tuo susijusios kitos priemonės.

kybes ir ūkio subjektų veiklos priežiūros sritis neturėtų tapti išimtimi.

Administracinės atsakomybės srityje teisėtų lūkesčių apsaugos principas pastarojo meto bylose tapo vis labiau pastebimas instrumentas, stiprinantis ūkio subjektų teisinį saugumą. Antai administracinių teismų praktiką dėl priežiūros institucijų atliekamos stebėsenos darniai papildo administracinė byla Nr. eA-663-822/2021⁴³, išsamiau paaiškinanti atsakomybės, siejamos su gairių, grindžiamų švelniosios teisėkūros aktu, laikymusi, klausimus. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija vertino, kad įpareigojimo atsižvelgti į ESMA gaires adresatai negalėjo pagrįstai tikėtis, kad priežiūros institucija iš tiesų reikalauja absoliučios atitikties, o tokio reikalavimo nesilaikymas lemia griežtas ir atgrasančias sankcijas. Šiuo aspektu pabrėžta, kad pagal suformuotą jurisprudenciją ūkio subjektai turi žinoti, kokio elgesio iš jų yra tikimasi, reikalaujama, ir turi būti tikri, kad už teisės aktus atitinkančių elgesį jiems nebus taikomos teisinės poveikio priemonės. Ūkio subjektas taip pat gali pagrįstai tikėtis, kad administracinė atsakomybė, susijusi su administracinio sprendimo įgyvendinimu, nebus griežtinama lyginant su nustatyta kreipimosi į kompetentingą valstybės instituciją metu. Šiuo klausimu administracinėje byloje Nr. A-9-968/2020⁴⁴ nuspręsta, jog priešingas aiškinimas prieštarautų *lex retro non agit* principui ir pažeistų asmens teisėtą lūkestį, kad gali būti taikomos tik tokios poveikio priemonės, kokios buvo numatytos kreipimosi metu.

Nagrinėjamos doktrinos taikymo požiūriu probleminius aspektus ūkinės veiklos srityje, ko gero, geriausiai atskleidžia teismų praktika, susijusi su teisėtų lūkesčių, kurie grindžiami tęstine administracine praktika, apsauga. Apskritai, ūkio subjektams palankių teisminės praktikos pavyzdžių, parodančių, kad gali būti saugomi ir tokie lūkesčiai, kurie grindžiami tęstine administracine praktika, naujausioje LVAT praktikoje vis dar mažai⁴⁵. Tam tikrą teisėtų lūkesčių apsaugos dinamiką šiuo klausimu rodo LVAT išnagrinėti administraciniai ginčai, kilę ūkinės veiklos priežiūros, *inter alia* administracinės atsakomybės taikymo srityje. Nepaisant nedidelio jų skaičiaus, jų poveikis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos plėtotei nėra nereikšmingas.

Praktiką formuojančia šioje srityje visų pirma reikia įvardinti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1537-

43 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. balandžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-663-822/2021.

44 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2020 m. liepos 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-9-968/2020.

45 2013 m. LVAT nagrinėtoje byloje ūkio subjektams pirmą kartą pavyko pagrįsti, kad nuoseklios administracinės praktikos tęstinumas yra reikšmingas kriterijus, ūkio subjektams planuojant savo veiklą (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-379/2013).

858/2017⁴⁶ (*RIMI* byla). Apžvelgiamoje byloje pripažinta, kad ūkio subjektas, pasiklojęs nuoseklia ir vieša priežiūros institucijos praktika, paprastai gali pagrįstai tikėtis dėl to nebūti baudžiamas. 2011–2013 m. Konkurencijos taryba, įstatymo pagrindu atlikdama sistemingą mažmeninės prekybos sektoriaus stebėseną, nuosekliai kasmet viešai nurodydavo, kad išanalizavo pareiškėjo stebėsenai teikiamas didmeninio tiekimo sutartis su didžiaisiais prekybos tinklais, ir kad jokių ūkinės veiklos sąžiningai praktikai prieštaraujančių veikslių santykiuose su tiekėjais nenustatė. Vis dėlto 2015 m. Konkurencijos taryba, dar kartą vertindama 2010–2015 m. sutartis, poziciją pakeitė ir nusprendė, kad tam tikros sutarčių nuostatos įstatymo reikalavimų neatitinka. Šiomis aplinkybėmis LVAT pripažino, kad nuoseklių vienareikšmiškų viešai skelbiamų Konkurencijos tarybos teiginių pagrindu pareiškėjui pagrįstai galėjo susiformuoti įsitikinimas, kad jo naudojamos tipinės sutartys, kurias pareiškėjas teikė Konkurencijos tarybai, ir kurios, kaip nurodyta pažymose, buvo analizuojamos pažymas rengiant, nepažeidžia įstatymo reikalavimų. Pareiškėjo teisėtai lūkestis, atsiradęs dėl nuoseklios 2010–2013 m. viešai skelbtos Konkurencijos tarybos pozicijos, teisme apgintas panaikinant pareiškėjui skirtą baudą.

Šiomis ūkio subjektams iš esmės retais atvejais palankiomis aplinkybėmis ne mažiau svarbu kelti klausimą, ko gi ūkio subjektas, remdamasis teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina, *neturėtų* pagrįstai tikėtis. Nors teisėtų lūkesčių apsaugos principo taikymas teismų praktikoje didžiąja dalimi nulemtas objektyvių socialinių pokyčių ir šio principo reikšmė išryškėja tik per ilgesnį laiką, tačiau jau ir dabar administracinių teismų praktika pateikia bent dalį reikšmingo atsakymo.

Visų pirma ūkio subjektams suteikiami lūkesčiai, kaip ir kitose nagrinėjamos doktrinos taikymo srityse, paprastai turi įgyti *ad personam* požymį, būti individualiai susiję su ūkio subjektu, dėl kurio teisių ir pareigų sprendžia viešoji administracija. Šį aspektą iliustruoja LVAT nagrinėta administracinė byla Nr. A-109-556/2021⁴⁷. Remdamasi ankstesne LVAT praktika bei ESTT išaiškinimais, teisėjų kolegija pažymėjo, kad faktas, jog praityje Konkurencijos taryba taikė tam tikro lygio baudas už tam tikrų rūšių pažeidimus, nereiškia, kad draudžiama kelti šį lygį teisės aktų nurodytose ribose, jei tai yra būtina siekiant užtikrinti konkurencijos politikos įgyvendinimą. Kartu pabrėžta, kad ūkio subjektai negali turėti teisėtų lūkesčių, kad Konkurencijos taryba neviršys anksčiau skirtų baudų lygio.

Antra, joks ūkio subjektas paprastai neturėtų tikėtis, kad *neteisėta* institucijų

46 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1537-858/2017, *Administracinė jurisprudencija*, 34, (2017): 227–261.

47 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-109-556/2021, taip pat žr. 2021 m. rugsėjo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1150-520/2021.

administracinė praktika bus tęsiama. Iš tiesų minėtoje *RIMI* byloje (Nr. eA-1537-858/2017) įpareigojimas nutraukti su įstatymo reikalavimais nederančias tipines sutartis išliko nepakeistas. Šios teismų praktikos krypties nuoseklumą patvirtina ir administracinė byla Nr. eA-1502-662/2020⁴⁸ (*Skonis ir kvapas* byla). Joje, be kita ko, sprendta, ar ūkio subjektas gali turėti teisėtų lūkesčių dėl mažesnės mokesstinės prievolės apimties, kai ankstesniais mokesčiais laikotarpiais mokesčių administratorius, kaip paaiškėjo gavus ESTT prejudicinį sprendimą, laikėsi mokesčio įstatymo neatitinkančios administracinės praktikos dėl šios mokesstinės prievolės, t. y. nepagrįstai apmokestindavo ne visą, o tik tą rūkomojo tabako mišinio dalį, kurią sudarė tabakas. Šiomis aplinkybėmis teisėjų kolegija pabrėžė, kad tokius esminius mokesčio elementus, kaip mokesčio objektas ir mokesčio bazė nustato tik įstatymas, o ne valstybės institucijų administracinė praktika. Todėl ūkio subjekto argumentai dėl ilgametės mokesčių administratoriaus praktikos ir jos pasikeitimo nebuvo reikšmingi sprendžiant dėl pačios mokesstinės prievolės. Teisėjų kolegijos vertinimu, iš aplinkybės, kad mokesčių administratorius pats (galbūt) netinkamai anksčiau taikė mokesčių įstatymų nuostatas, niekaip negali kilti mokesčio mokėtojo lūkestis, jog jam nereikės vykdyti atitinkamų (įstatyme nustatytų) mokesčių prievolių. Tuo metu klausimas dėl atleidimo nuo pareiškėjui skirtos baudos paliktas nenagrinėtas, atsižvelgus į tai, kad nenustatyta atleidimo nuo baudos būtinoji sąlyga – jog paskirta bauda yra sumokėta. Atsižvelgus į išaiškinimus minėtoje *RIMI* byloje, yra svarių priežasčių manyti, kad teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos taikymas apžvelgiamoje *Skonis ir kvapas* byloje susiklosčiusiomis aplinkybėmis pagrįstų paskirtos baudos panaikinimą.

Kaip matyti iš pateiktų pavyzdžių, ūkio subjektas, pasiklojęs administracinių institucijų praktika, kad ir kaip gaila, toli gražu ne visada gali patikimai numatyti savo veiklos pokytį, kaip to reikalaujama pagal apdairumo standartą. Šiomis aplinkybėmis reikia priminti teisėtų lūkesčių apsaugos taikymo aksiomą, pagal kurią teisėtas lūkestis tuo stipresnis, kuo daugiau ir konkretesnių įsipareigojimų suinteresuotam asmeniui suteikia viešoji administracija. Vadinasi, nuovokus ūkio subjektas gali veiksmingiau remtis teisėtų lūkesčių apsauga, gavęs ar bent pabandęs gauti aiškų išankstinį užtikrinimą dėl būsimų jo veiklos aspektų vertinimo. Teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos požiūriu ypač pozityviai vertintini atvejai, kai tokia išankstinio užsitikrinimo galimybė yra įtvirtinta specialiajame teisiniame reguliavime. Šiuo klausimu atskiro paminėjimo vertos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme⁴⁹ įtvirtintos mokesčių mokėtojų konsul-

48 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1502-662/2020, *Administracinė jurisprudencija*, 40, (2020): 149–165.

49 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.

tavimo taisyklės⁵⁰ bei nuostatos, skirtos mokesčių administratoriaus išankstiniam įsipareigojimui dėl mokesčių teisės aktų nuostatų taikymo. Antai 2021 m. išnagrinėtoje administracinėje byloje LVAT išplėstinė teisėjų kolegija išaiškino, kad įstatyme nurodytu formaliu kompetentingos valstybės institucijos įsipareigojimu [pritarimu ūkio subjekto siūlomam mokesčių teisės aktų nuostatų taikymui būsimajam sandoriui] iš esmės ir pirmiausia siekiama užtikrinti mokesčių mokėtojo teisinį saugumą ir, atitinkamai, suformuoti jo teisėtus lūkesčius dėl būsimųjų sandorių mokestinių teisinių pasekmių. Aptariamam mokesčių administratoriaus sprendimas pritarti mokesčių mokėtojo prašyme nurodytam mokesčių teisės aktų nuostatų taikymui užtikrina, kad pastarasis būtų tikras dėl iš būsimo sandorio kylančių mokestinių prievolių ir nepatirs nenumatytų mokestinių pasekmių (papildomai mokėtinų mokesčių, delspinigių, baudų)⁵¹. Tai, kad aiškaus užtikrinimo iš kompetentingos nacionalinės mokesčių institucijos dėl sandorio apmokestinimo gavimas gali būti reikšminga aplinkybė, sprendžiant dėl teisėtų lūkesčių apsaugos, pripažįstama ir ESTT praktikoje⁵².

Galiausiai – teisėtų lūkesčių apsauga teismų praktikoje paprastai nėra aiškinaama taip, kad ja ūkio subjektams suteikiama teisė prieštarauti administracinei priežiūrai, *inter alia* pakartotiniams ūkio subjekto veiklos patikrinimams. Iliustratyviausias šios teismo praktikos krypties pavyzdys – administraciniai ginčai dėl Europos Sąjungos finansinės paramos suteikimo. Kadangi teisė prieštarauti patikrinimams gali trukdyti susigrąžinti neteisėtai gautą ar panaudotą paramą ir dėl to gali kilti pavojus Sąjungos finansinių interesų apsaugai, administracinių teismų praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, kad suinteresuoti asmenys negali pagrįstai tikėtis, kad jiems pažeidus paramos teikimo sutarties sąlygas, nebus taikomos joje numatytos sankcijos⁵³. Suinteresuoti asmenys taip pat negali pagrįstai tikėtis, kad įgyvendinus paramos teikimo projektą, jo atitiktis teisės aktų reikalavimams nebebus tikrinama, juolab kai tokia galimybė įtvirtinama paramos teikimo sutartyje⁵⁴. Šioje srityje nacionalinių teismų praktika iš esmės remiasi ESTT

50 Dėl teisėtų lūkesčių apsaugos, siejamos su gauta konsultacija, išsamiau žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2004 m. liepos 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵-367/2004.

51 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-665-575/2021.

52 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2015 m. liepos 9 d. sprendimas byloje *Salomie ir Oltean*, C-183/14, (EU:C:2015:454).

53 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. gruodžio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1141/2007, 2006 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-687/2006, 2011 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-16/2011.

54 Taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-205/2013, 2012 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-3164/2012.

išaiškinimais, kad teisės aktuose įtvirtinti patikrinimai susiję su ūkio subjektais, kurie savo noru prisijungė prie Europos Sąjungos finansavimo sistemos ir kurie, norėdami gauti paramą, sutiko, kad būtų atliekami patikrinimai siekiant išitikinti, jog Sąjungos ištekliai naudojami teisėtai. Dėl to šie subjektai negali teisėtai ginčyti tokio patikrinimo teisėtumo remdamiesi vien tuo, kad patikrinimai tęsiasi.

Atrodytų, kad tiek Europos Sąjungos teisminių institucijų, tiek nacionalinių teismų praktika šiuo klausimu yra nusistovėjusi, tačiau teisėtų lūkesčių apsaugos argumentas ir toliau yra labai dažnai pasitelkiamas pareiškėjų, ginčijant pakartotinės administracinės priežiūros procedūras. Šiomis aplinkybėmis negalime pagrįstai tikėtis, kad tokią pareiškėjų argumentacijos liniją lemia vien paprasčiausia stoka žinių apie vyraujančią teismų praktiką. Be to, neatrodo, kad ūkio subjektų teisinis saugumas valdžios institucijų atliekamų patikrinimų metu ir, prireikus, poveikio priemonių taikymo metu gali būti užtikrinamas vien senaties termino laikymusi. Naujausia LVAT praktika, kuri pradėta formuoti, be kita ko, apdairiai remiantis ESTT sprendimais, leidžia daryti nors ir ankstyvą, bet pakankamai pagrįstą prielaidą, kad teisėtų lūkesčių apsaugos principas gali veiksmingai užtikrinti teisinį saugumą, kurio suinteresuoti asmenys stokoja ilgalaikių finansavimo projektų ir jų tikrinimų metu. Šiuo klausimu verta atkreipti dėmesį į LVAT 2021 m. išnagrinėtą administracinę bylą Nr. eA-1710-822/2021⁵⁵. Apžvelgiamoje byloje buvo ginčijamas Nacionalinės mokėjimų agentūros 2020 m. vasario mėnesio sprendimas, kuriuo iš esmės panaikintas ankstesnis – prieš mėnesį priimtas – tos pačios institucijos sprendimas ir kuriuo skirtos išmokos sumos bei taikytos sankcijos (paramos mažinimas). Agentūra savo sprendimą panaikinti ankstesnįjį sprendimą grindė tuo, kad pirmojo sprendimo metu neturėjo aktualių sertifikavimo dokumentų, kurie buvo išduoti 2019 m. gruodžio mėnesį. Teisėjų kolegija vertino, kad toks laiko tarpas negali būti pateisinamas neturėjimu galimybės matyti dokumentų, kurie yra svarbūs administracinių sprendimų priėmimui. Teisėjų kolegijos teigimu, minėtas sertifikavimo dokumentas negalėjo būti vertinamas, kaip naujai gautas dokumentas. Argumentuojant pateiktą išaiškinimą atsižvelgta į iki šiol ESTT nurodytas nedideles (siaurai aiškinamas) išimtis, suponuojamas teisėtų lūkesčių apsaugos principo. Šiuo klausimu pažymėta, kad kompetentingos institucijos teisė peržiūrėti sprendimą yra siejama su aplinkybe, kad institucija turi naujos informacijos ir taip pat su akivaizdumo sąlyga, kad institucija, priimdama šiuo metu siekiamą panaikinti sprendimą, šios naujos informacijos nežinojo ar neturėjo žinoti⁵⁶.

55 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1710-822/2021. Taip pat žr., palyginimui, 2021 m. gruodžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3230-968/2021.

56 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2017 m. kovo 16 d. sprendimas byloje Veloserviss, C-47/16,

Taigi pagal teismų praktikoje formuojamas nuostatas apdairūs ūkio subjektai privalo imtis būtinų priemonių, kad apsaugotų nuo rizikos, jog jie bus laikomi pažeidę teisės aktų reikalavimus. Tačiau atvejais, kai akivaizdu, kad kompetentinga valstybės institucija žinojo ar turėjo žinoti, jog ūkio subjekto veiklos sąlygos neatitinka reikalaujamų sąlygų, teisėtų lūkesčių apsaugos principas gali veiksmingai apsaugoti suinteresuotus asmenis bent jau nuo rizikos būti nubaustiams. Tuo metu sistemingos administracinių institucijų praktikos argumentas yra pakankamas, kad apdairus ūkio subjektas apsaugotų nuo rizikos būti nubaustam, tačiau *a priori* to nepakanka, nebent yra ypatingų aplinkybių, kad įprastai atsargus ir nuovokus ūkio subjektas pagrįstai būtų tikras, jog nebus pripažintas pažeidusiu teisės aktų reikalavimus.

Išvados

Teisėtų lūkesčių apsaugos doktrina patikimai prisideda prie modernios Lietuvos administracinės teisės kūrimo ir yra vienas svarbiausių jos ramsčių, nukreiptų į subjektinių teisių apsaugos stiprinimą. Kaip matyti iš administracinių teismų praktiką formuojančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos, nagrinėjamos doktrinos taikymas iš esmės perspėja apie perėjimą nuo tradicinių viešosios administracijos veiksmų patikros formų, kaip antai procedūrinių reikalavimų laikymosi, prie atsakingo valdymo principo suponuojamo reikalavimų, *inter alia* įpareigojimo priimti administracinius sprendimus, kurie savo *turiniu* nebūtų neteisingi.

Administracinių teismų atvirumas Europos teisės tendencijoms padeda stiprinti teisinį saugumą ir pagarbą pagrindinėms teisėms. Iš tiesų teisėtų lūkesčių apsaugos doktrinos turinį ir jos taikymo nuoseklumą sutvirtino Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika. Administracinių teismų jurisprudencijoje formuojamiems teisiniams kriterijams, taikomiems asmens gero elgesio patikrai, lemiamą įtaką padarė EŽTT sprendimai dėl nuosavybės teisių apsaugos. Teigiamus pokyčius EŽTT praktika paskatino ir viešosios administracijos padarytų klaidų taisymo procese. LVAT sprendimuose nuo šiol nuosekliai akcentuojama, kad, deramai neatsižvelgus į asmens teisėtus lūkesčius, visos klaidos ištaisymo naštos perkėlimas asmeniui neatitinka teisingumo bei proporcingumo principų. Šiuo požiūriu LVAT praktika taip pat atskleidžia vis stipresnes teisėtų lūkesčių apsaugos sąsajas su gero administravimo principu. Šių imperatyvų derinio kontekste formuojami konkre-

tūs, ordinarine teise tiesiogiai negrindžiami reikalavimai viešajai administracijai, tuo metu doktrinos formavimosi etape prioritetiškai labiau siekta individualaus teisingumo asmens atžvilgiu.

Pastarojo meto nacionalinių teismų praktikoje teisėtų lūkesčių apsauga reikšmingai sustiprinta, kalbant apie pereinamojo laikotarpio, skirto teisinio reguliavimo pokyčiams, nustatymą, kad ūkio subjektai galėtų priderinti savo ekonominės veiklos perspektyvas. Kad ir kaip gaila, dabartinės administracinės justicijos nuostatos vis dar nesuteikia pakankamo teisėtų lūkesčių apsaugos lygio ūkinės veiklos srityje. Teigiamų pokyčių padėtų pasiekti ne tik atidesnė teisminė patikra, ar kompetentinga valstybės institucija žinojo ar turėjo žinoti, jog ūkio subjekto veiklos sąlygos neatitinka reikalaujamų sąlygų, bet ir aiškesniais kriterijais grindžiamas ūkio subjekto apdairumo vertinimas. Šiuo požiūriu nacionalinių teismų ir ESTT pozicijų dėl formuojamo nuovokaus ūkio subjekto standarto skiriamoji linija vis labiau pastebima, nacionalinėje teisėje taikant palankesnę teisinį režimą tiek ūkio subjektų investicijų apsaugai, tiek ūkinės veiklos priežiūrai. Saistomi EŽTT praktikos sutvirtintos pareigos užtikrinti konkuruojančių vertybių pusiausvyrą, nacionaliniai teismai yra ypač apdairūs, kad nesukurtų pernelyg griežtų taisyklių, galinčių turėti neigiamos įtakos teisiniui saugumui ir tokiu būdu – bendram pasitikėjimui valstybe.

**ES IR NACIONALINĖS TEISĖS
SANTYKIS KONKREČIOSE
ADMINISTRACINĖS TEISĖS SRITYSE**

Res judicata principas tarptautinių ir Lietuvos teismų praktikoje

Prof. habil. dr. Vilenas Vadapalas

Santrauka: *Res judicata* yra bendrasis teisės principas, pripažįstamas visose teisės sistemose ir grindžiamas teisiniu tikrumu. Vis dėlto, šio teisės principo universalumas neišsprendžia nacionalinio teismo sprendimo galutinumo klausimo tais atvejais, kai šis sprendimas prieštarauja Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos arba Europos Sąjungos teisės nuostatomis. Panašios problemos iškyla ir vertinant nacionalinio teismo sprendimo galutinumą Europos žmogaus teisių teismo (EŽTT) sprendimų ar Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) sprendimų atžvilgiu. Viešojoje tarptautinėje teisėje, nacionalinio teismo sprendimo *res judicata* poveikis netrukdo tarptautiniams teismams pripažinti, kad toks sprendimas pažeidžia valstybių tarptautinius įsipareigojimus ir užtraukia tarptautinę atsakomybę. Iš EŽTT ir ESTT jurisprudencijos matyti, kad nacionalinio teismo proceso atnaujinimo pagrindai yra nacionalinės teisės dalykas. Bendrosios taisyklės, kuri nustatytų, kad nacionalinis procesas turi būti atnaujintas siekiant, kad nacionalinio teismo sprendimas atitiktų EŽTT ir ESTT sprendimus, taip pat nėra. Vis dėlto, *res judicata* principas nėra absoliutus ir negali būti naudojamas kaip pateisinimas negerbti žmogaus teisių. Aukštesnės instancijos teismų įgaliojimai panaikinti arba pakeisti galiojančią ir vykdytiną sprendimą turėtų būti pasitelkiami siekiant ištaisyti žmogaus teisių pažeidimus. ES teisėje bendradarbiavimo, ekvivalentiškumo ir efektyvumo principai gali reikalauti peržiūrėti galutinį nacionalinio teismo sprendimą, kuris yra nesuderinamas su Pagrindinių teisių chartija ar su tiesiogiai veikiančiomis ES teisės nuostatomis. ES teisės viršenybės principas lemia, kad *res judicata* nacionalinių teismų sprendimai turi būti peržiūrėti vadovaujantis teisėtumo ir teisinės valstybės principais, kurie turėtų būti viršesni už tradicinį galutinio teismo sprendimo teisinį tikrumą.

Reikšminiai žodžiai: *Res judicata* – Bendrieji teisės principai – Tarptautinės teisės šaltiniai – Tarptautinis Teisingumo Teismas – Europos žmogaus teisių konvencija – Europos Žmogaus Teisių Teismas – Valstybės vidaus teisinės gyvenimo priemonių išnaudojimas – ES teisė – Teisinio tikrumo principas – Teisėtumo principas – *Lis pendens* – ES Teisingumo Teismas – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas

Įžanga

Res judicata principas yra neatsiejamas nuo teisinės valstybės sampratos ir turi konstitucinę reikšmę. Konstitucijos 6 straipsnis skelbia, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija. Pagal Konstitucijos 30 straipsnį asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą. Ši teisė nėra absoliuti ir jos apimtį gali reguliuoti teisinės valstybės įstatymai. Būtina pabrėžti, kad tik teisėtas teismo sprendimas gali būti galutinis ir įgauti *res judicata* (galutinio sprendimo) galią. Todėl teismo sprendimo teisėtumas ir sprendimo *res judicata* teisinė galia turėtų būti vertinami pagal tai, ar sprendimas atitinka imperatyvaus pobūdžio konstitucines, tarptautines ir ES teisės normas.

Res judicata yra Lietuvos teismų plačiai taikomas bendrasis teisės principas, teisės šaltinis. Konstitucinis Teismas 2020 m. spalio 30 d. sprendime pažymėjo, kad „Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, aiškindamas proceso atnaujinimo institutą, be kita ko, atsižvelgdamas į Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, yra nurodęs, kad, vadovaujantis teisinio apibrėžtumo principu, prašymai atnaujinti procesą turi būti ribojami laiku, ir *res judicata* galią įgijęs bei įvykdytas teismo sprendimas gali būti peržiūrėtas tik esant proceso atnaujinimo pagrindams ir juos taikant neformaliai; teisinis reglamentavimas, pagal kurį procesas susijęs su daugkartinio įsiteisėjusio sprendimo peržiūrėjimo rizika, yra nesuderinamas su teisinio apibrėžtumo principu, todėl įstatyme bylos šalims nesuteikiama teisė atnaujinti procesą vien siekiant pakartotinio bylos išnagrinėjimo; laikantis teisinio apibrėžtumo principo, teismams galutinai išsprendus ginčą, jų sprendimas neturėtų būti kvestionuojamas, taip užtikrinant santykių stabilumą; nukrypimas nuo šio principo galimas tik esminėms klaidoms taisyti, esant svarbioms ir įtikinamoms aplinkybėms (žr. 2012 m. birželio 8 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-276/2012).“

Konstitucinio Teismo įstatymo 62 straipsnis nustato, kad Konstitucinio Teismo nutarimas, išvada ir sprendimas gali būti peržiūrėti paties Konstitucinio Teismo iniciatyva, jeigu paaiškėjo naujos esminės aplinkybės, kurios, jeigu būtų buvusios žinomos Konstituciniam Teismui nutarimo, išvados ar sprendimo priėmimo metu, būtų galėjusios lemti kitokį priimto nutarimo, išvados ar sprendimo turinį. Konstitucinis Teismas turi įgaliojimus peržiūrėti savo nutarimus, išvadas, sprendimus, kai jie buvo priimti Konstituciniam Teismui nežinant tokių esminių aplinkybių, kurios, jeigu būtų buvusios žinomos, būtų galėjusios lemti kitokį priimtų nutarimų, išvadų, sprendimų turinį (2006 m. kovo 28 d. nutarimas, 2006 m. rugpjūčio 8 d., 2009 m. lapkričio 20 d. sprendimai).

1. *Res judicata* kaip bendrasis teisės principas

Res judicata principas yra bendrasis teisės principas, kurį pripažįsta beveik visos nacionalinės teisės sistemos, tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė. *Res judicata* (*res iudicata*) taisyklė kildinama iš romėnų civilinės teisės. *Expedit rei publicae ut sit finis litium* – visuotinam labui reikia, kad bylinėjimasis būtų galutinai nutrauktas. Draudimas panaikinti priimtą teismo sprendimą yra taisyklė, įrašyta į Babilono karaliaus Hamurabio kodeksą apie 1750 m. prieš Kristų: „Teisėjas, panaikinęs savo priimtą sprendimą, prašomas privalės dvylika kartų atsisakyti vėl pradėti teisti ir bus išvarytas iš savo teisėjo sosto.“ Pagrindiniai *res judicata* principo elementai randami ir Pirmajame Lietuvos Statute:

„Mes ar mūsų ponai tarėjai turi tos rašytinės teisės knygas atversti ir tai žiūrėti: jeigu ana byla taip teista, kaip yra toje teisėje parašyta, tai to teismo vis vien turi prisilaikoma būti pagal ano mūsų urėdininko sprendimą; gi jei tas teismas kitaip būtų teistas ne taip, kaip yra rašytinės teisės knygoje išdėstyta, tai mes ar mūsų ponai tarėjai turi knygas atversti ir pagal tą rašytinę teisę, kurią esame visai žemei davę, sprendimą padaryti. Ir jeigu aną teisėją pripažintų, jog ne pagal rašytinę teisę nusprendė ir anam ko būtų dėl to žalos, tai tas, kuris ne pagal teisę nusprendė, turi jam žalą ir išlaidas atlyginti, o tą teismą į nieką paversime.“¹

Res judicata galią įgijęs sprendimas užkerta kelią pareikšti kitame teisme tuos pačius reikalavimus, kelti tuos pačius teisinius pagrindus ir faktus, dėl kurių jau priimtas įsiteisėjęs teismo sprendimas tarp tų pačių šalių. To reikalauja teisinio tikrumo principas. Paprastai galutinio sprendimo taisyklė taikoma sprendimams, priimtiems dėl bylos esmės. Taip pat pripažįstama, kad teismo sprendimas dėl ieškinio (pareiškimo) priimtinumą yra galutinis, nors tai gali netrukdyti kitos jurisdikcijos teismui priimti nagrinėti naują ieškinį, jei kitokioje jurisdikcijoje tai būtų leistina ir pateisinama.

Skirtingai nei kontinentinė teisės sistema, bendroji teisės (*common law*) sistema neturi romėnų teisės ištakų, tokių kaip *res judicata*, nors Anglijos ir Velso teisėje įsiteisėjęs teismo sprendimas taip pat laikomas galutiniu. Bendrosios teisės sistemoje taikoma *estoppel* taisyklė, pagal kurią nebus laikoma teisėta nauja šalies pozicija byloje, prieštaraujanti jos pozicijai ankstesnėje proceso stadijoje. Kontinentinėje teisės sistemoje ir ES teisėje ši taisyklė nėra pripažinta, nors ji yra artima *res judicata* principui. *Estoppel* tikslas yra apsaugoti teismo proceso vientisumą, užkertant kelią šaliai įgyti nesąžiningą pranašumą.

Baudžiamojoje teisėje *res judicata* principas yra artimas kitam šios teisės šakos principui *non bis in idem*: niekas negali būti teisiamas ar baudžiamas du kartus už tą pačią veiką.

1 Lietuvos statutas. The Statute of Lithuania. Statuta Lituaniae. 1529. Vilnius, 2002, p. 167.

Sudėtingiausias *res judicata* principo taikymas yra tarptautinėje privatinėje teisėje, kai reikia nustatyti galutinį sprendimą šalims besibylinėjant skirtingose nacionalinėse jurisdikcijose, kur gali būti priimti prieštaraujantys vieni kitiems teismų sprendimai. Tarptautinėje privatinėje teisėje ši problema sprendžiama vienodinant skirtingų nacionalinių įstatymų konfliktų normas pagal tarptautinių sutarčių ir Europos Sąjungos reglamentų reikalavimus. Reglamentu (ES) 1215/2012, pavyzdžiui, siekiama palengvinti kreipimąsi į teismą, visų pirma nustatant teismų jurisdikcijos taisykles bei greito ir paprasto valstybės narėse priimtų sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo taisykles, o Reglamente (ES) 2019/111 išdėstytos taisyklės dėl jurisdikcijos ir teismų sprendimų, susijusių su santuoka ir tėvų pareigomis bei vaikų grobimu ES viduje, pripažinimo ir vykdymo. Lyginant tarptautinę privatinę teisę ir tarptautinę viešąją teisę, galima pastebėti, kad pastarojoje buvo sukurta iš esmės vienoda *res judicata* doktrina ir praktika, paremta tarptautine jurisprudencija, kai tarptautinėje privatinėje teisėje unifikavimas vyko atskirų tarptautinių sutarčių ir ES reglamentų forma. Globalizacijos sąlygomis tapo nereta *litispendencijos* (*lot. – lis pendens*)² situacija, kai į skirtingų nacionalinių jurisdikcijų teismus kreipiamasi dėl to paties ginčo tarp tų pačių šalių, ir tuo siekiama pasinaudoti palankiausiai besikreipiančiam į teismą asmeniui įstatymais. Taip gali būti piktnaudžiuojama taikytinos teisės kolizinėmis normomis. Bylos nagrinėjimo pirmenybė atiteks teismui, kuris, nepažeisdamas jurisdikcijos taisyklių, ją pradės nagrinėti pirmas. Tarptautinėje privatinėje teisėje jurisdikcijų pirmenybės nustatymas taip pat padeda išspręsti klausimą, kurios valstybės teismo sprendimas bus galutinis.

Res judicata principas grindžiamas teisiniu tikrumu ir saugumu. Tačiau, kaip ir teisinio tikrumo principas, *res judicata* principas nėra absoliutus ir todėl turi būti taikomas vertinant ne tik tai, ar sprendimas įsiteisėjo, bet ir jo teisėtumą.

Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažįsta *res judicata* principą teisinio tikrumo principo dalimi. *Res judicata* principo nesilaikymas gali pažeisti teisę į teisingą bylos nagrinėjimą pagal Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnio 1 dalį.

ES teisės normų netaikymas nacionaliniame teisme gali reikšti, kad įsiteisėjęs sprendimas ES teisės požiūriu bus neteisėtas, nes prieštaraus valstybės įsipareigojimams pagal Europos Sąjungos sutartį ir Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo.

2 Šis terminas kilęs iš viduramžių (vulgariosios) lotynų kalbos termino *litispendentia*, sudaryto iš *lis*, *litis* „ginčas, ginčas teisme“ ir *pendere* „laukiant, būnant netikram“.

2. *Res judicata* Tarptautinio Teisingumo Teismo praktikoje

Viešoji tarptautinė teisė perėmė *res judicata* principą jo tradicinėje civilistinėje išraiškoje. Tai paaiškinama viešosios tarptautinės teisės sistemos ypatybėmis, jos normų kūrimo specifika. Valstybių vidaus teisės, ypač civilinės teisės principus į tarptautinę teisėtvarką perkėlė tarptautiniai teismai ir arbitražai. Valstybės suteikė šiai praktikai pripažinimą, sutikdamos su priimtais sprendimais, kuriuose dažnai buvo taikomi nacionalinės teisės principai. Taikoma teisė yra aiškiai nurodoma tarptautinių teismų steigimo sutartyse ar arbitražinėse išlygose, o „bendrieji teisės principai“ buvo cituojami šių teismų ar arbitražų sprendimuose, kuriuos valstybės vykdė. Visa tai suteikė taip pat ir *res judicata* principui bendrųjų teisės principų kaip teisės šaltinių galią tarptautinėje teisėje. Profesorius Cherif Bassiouni, žymiausias autoritetas tarptautinėje baudžiamojoje teisėje, nurodė:

„Galima teigti, jog „bendrieji principai“ kuria išpareigojimus, su kuriais valstybės netiesiogiai sutinka. Tokį argumentą galime sukurti pasiremdami faktais, kad „bendrieji principai“ yra pripažinti tarptautinės teisės šaltiniai ir kad jie išplaukia iš pačių valstybių principų, ką tikrai patvirtina induktyvaus metodo taikymas. Net jei tam reikėtų tiesioginio valstybių sutikimo, tokį reikalavimą patenkintų empiriniai įrodymai, kad principai, esantys nacionalinėse teisės sistemose, yra taikomi tarptautinėje teisėje.“³

Bendrieji teisės principai yra Jungtinių Tautų Tarptautinio Teisingumo Teismo taikomos teisės dalis pagal Teismo Statuto 38 straipsnio 1 dalį:

„1. Teismas, kuris jam perduotus ginčus turi spręsti vadovaudamasis tarptautine teise, taiko:

a) ir bendrąsias, ir specialiąsias tarptautines konvencijas, nustatančias taisykles, kurias aiškiai pripažįsta nesutariančiosios valstybės;

b) tarptautinį paprotį kaip įrodymą visuotinės praktikos, pripažintos teisine norma;

c) civilizuotų tautų pripažintus bendruosius teisės principus;

d) atsižvelgdamas į 59 straipsnio nuostatas, teismo sprendimus ir skirtingų tautų viešosios teisės aukščiausios kvalifikacijos specialistų doktriną kaip pagalbinę priemonę teisės normoms nustatyti.

2. Šios nuostatos nedraudžia Teismui spręsti bylos *ex aequo et bono*, jei šalys su tuo sutinka.“

1920 metais, kai bendrieji teisės principai buvo įtraukti į Tautų Sąjungos Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Teismo (Tarptautinio Teisingumo Teismo pirmtako) tarptautinės teisės šaltinių sąrašą, bendrieji teisės principai buvo reikš-

3 Cherif Bassiouni. A Functional Approach to „General Principles of International Law“. *Michigan Journal of International Law*. 1990, vol. 11, issue 3, pp. 768-818, at p. 786.

mingesnis teisės šaltinis tarptautinėje teisėje dėl buvusių teisės spragų.

Bendrieji teisės principai tarptautinėje teisėje (ir ne tik joje) nėra kodifikuoti. Tarptautiniai teismai ir arbitražai taiko tokius bendruosius teisės principus kaip teisinio tikrumo, geros valios, nepagrįsto praturtėjimo draudimo, taip pat principus *ex injuria jus non oritur*, *pacta sunt servanda*, *rebus sic stantibus*, *exceptio non adimpleti contractus*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, *nullum crimen sine lege*, *iura novit curia*, *compétence-compétence*, *res judicata* etc. 2018 metais Jungtinių Tautų Tarptautinės teisės komisija, rengianti tarptautinės teisės kodifikavimo projektus, įtraukė „Bendrųjų teisės principų“ temą į savo programą, o 2019 metais jos specialusis pranešėjas ambasadorius Marcelo Vázquez-Bermúdez pateikė savo pirmąjį pranešimą, kuriame *inter alia* pabrėžė, kad bendrųjų teisės principų buvimui būtinas valstybių pripažinimo įrodymas. Antrajame pranešime, pateiktame Tarptautinės teisės komisijai 2021 metais, jis nurodė, kad Tarptautinio Teisingumo Teismo jurisprudencijoje *res judicata* principas, „atspindėtas jo statuto 59 ir 60 straipsniuose“, yra bendrasis teisės principas, saugantis teismo teisminę funkciją byloje, pasibaigusioje galutiniu sprendimu.⁴

Tarptautinis Teisingumo Teismas 2018 m. vasario 2 d. sprendime byloje *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* apibrėžė *res judicata* kaip nusistovėjusį bendrąjį teisės principą:

„68. Teismas jau anksčiau pabrėžė, kad „*res judicata* principas, kurį atspindi Statuto 59 ir 60 straipsniai, yra bendrasis teisės principas, kuris tuo pat metu apsaugo tiek teismo ar arbitražo funkciją, tiek bylos šalis, kas savo ruožtu sąlygoja tai, kad teismo sprendimas yra galutinis ir neskundžiamas.“ <...>. Tačiau tam, kad Teismas galėtų taikyti *res judicata* konkrečioje byloje, jis „turi nustatyti ar iš tikrųjų ir kokia apimtimi pirmas ieškinys jau buvo galutinai išspręstas“, tačiau „jei bylos dalykas faktiškai nebuvo nei aiškiai, nei netiesiogiai, nei akivaizdžiai išspręstas, tai sprendimui nesuteikiama jokia *res judicata* teisinė galia.“

Šiame sprendime Tarptautinis Teisingumo Teismas, padaręs nuorodą į savo 2015 metų sprendimą tarp tų pačių šalių, konstatavo:

„Šios sprendimo dalys rodo, kad savo 2015 metų sprendime Teismas nepriėmė jokio sprendimo dėl suvereniteto Isla Portillos šiaurinės pakrantės atžvilgiu, nes šis klausimas buvo aiškiai pašalintas iš bylos nagrinėjimo ribų. Todėl yra neįmanoma, jog suvereniteto šiai pakrantės daliai klausimas būtų *res judicata*.“⁵

Reikia pabrėžti, kad *res judicata* ir kiti bendrieji teisės principai nėra iden-

4 UN International Law Commission. Second report on general principles of law by Marcelo Vázquez-Bermúdez, Special Rapporteur. UN doc. A/CN.4/741, p. 33.

5 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua) and Land Boundary in the Northern Part of Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment, I.C.J. Reports 2018, para. 68 and 69.

tiški tarptautinės teisės principams, įtvirtintiems Jungtinių Tautų Chartijos 2 straipsnio 4 dalyje, pavyzdžiui, jėgos nenaudojimo tarptautiniuose santykiuose principui, turinčiam tarptautinėje teisėje imperatyvios (*jus cogens*) normos galią (*jus cogens*).⁶ *Jus cogens* principai yra aukščiausios galios tarptautinės teisės normos, kurių nesilaikymas sudarant tarptautines sutartis daro šias sutartis negaliojančiomis.

Tarptautinio Teisingumo Teismo Statuto 60 straipsnis nustato, kad Teismo sprendimas yra galutinis ir neskundžiamas ir jam suteikia *res judicata* galią tiek dėl bylos esmės, tiek dėl ieškinio priimtumo. Pagal 61 straipsnio 1 dalį prašymas peržiūrėti sprendimą gali būti pareikštas tik paaiškėjus naujoms aplinkybėms, kurios, atsižvelgiant į jų pobūdį, gali lemti bylos sprendimą ir kurios, priimant sprendimą, nebuvo žinomos Teismui bei šaliai, prašančiai peržiūrėti bylą, būtinai pabrėžiant, jog šis nežinojimas nebuvo nerūpestingumo rezultatas.

Res judicata tarptautinėje teisėje turi tą pačią prasmę kaip ir nacionalinėje teisėje: galutinis teismo sprendimas užkertant kelią priimti vėlesnę, prieštaraujantį jam sprendimą tarp tų pačių šalių ir tuo pačiu klausimu. Profesorius Bing Cheng nurodė savo įžymiojoje knygoje „General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals“ (Bendrieji teisės principai, kaip juos taiko tarptautiniai teismai ir arbitražai) pažymėjo, jog pareiga įvykdyti *res judicata* galią turintį teismo sprendimą logiškai išplaukia iš sprendimo galutinio ir privalomo pobūdžio, o jo saistoma šalis negali siekti, kad teismo sprendimo vykdymas būtų sąlygojamas sprendime nepripažintomis sąlygomis. Jei teismas tik paskelbė neturintis jurisdikcijos nagrinėti ieškinį, tai netrukdo tą patį klausimą pateikti kitam galimai kompetentingam teismui.⁷

Irano ir Jungtinių Valstijų ieškinių teismas *American Bell International* byloje taikė *estoppel* taisyklę kaip bendrąjį teisės principą:

„Tai yra bendrasis teisės principas, kad šaliai, kuri tam tikroje teismo ar arbitražo proceso stadijoje pripažįsta, kad iš kai kurių faktų ar aplinkybių galima padaryti tam tikras teises išvadas, vėliau neleidžiama tame pačiame procese teigti kitaip.“⁸

Nors *estoppel* taisyklė gali būti taikoma proceso metu, tai anaipol nereiškia, kad šio proceso metu priimtas sprendimas iš esmės (*ratione materiae*) būtinai bus

6 JT Tarptautinės teisės komisija kodifikavimo projekte „Bendrosios tarptautinės teisės imperatyvios normos (*jus cogens*)“ padarė išvadą, kad bendrieji teisės principai kartu su tarptautine paprotine teise ir sutarčių nuostatomis gali būti imperatyvių bendrosios tarptautinės teisės normų (*jus cogens*) pagrindu. – UN doc. A/CN.4/706

7 Bin Cheng. *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 338.

8 *American Bell International Inc. v. Iran*. Award of Iran-United States Claims Tribunal (Award No. 255-48-3) of 19 Sept 1986, para. 16.

galutinis, todėl *estoppel* ir *res judicata* pasekmės gali nesutapti.

Vienas ginčų sprendimo tarptautinėje teisėje ypatumų yra tai, kad paprastai teismo sprendimai ir nutarimai priimami pirmoje ir vienintelėje instancijoje. Apeliacijos Tarptautinio Teisingumo Teismo sprendimams nėra. Tarptautinėse sutartyse gali būti numatyta Tarptautinio Teisingumo Teismo kompetencija nagrinėti apeliacinį skundą dėl šiomis sutartimis įsteigtų JT specializuotų įstaigų (agentūrų) sprendimų. Pavyzdžiui, pagal Tarptautinės civilinės aviacijos konvencijos 84 straipsnį Teismas yra kompetentingas nagrinėti apeliaciją dėl Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos (ICAO) tarybos sprendimo.⁹ Tarptautinėje viešojoje teisėje nėra bendro pobūdžio teisės į apeliaciją.

Pagal tarptautinę teisę *res judicata* galia apima ne tik sprendimo dispoziciją, bet ir jo motyvus tiek, kiek jie buvo „aiškiai arba tikrai numanomai“ išdėstyti sprendime.¹⁰ Nuolatinis Tarptautinis Teisingumo Teismas *Mavrommatis Concessions (Jurisdiction)* byloje nurodė:

„Teismas nemato pagrindo nukrypti nuo ankstesniuose sprendimuose sukurtos argumentų konstrukcijos, kurios motyvus jis ir toliau laiko pagrįstais, ypač matydamas, kad abi šalys yra pasiryžusios sutikti su Teismo išreikštu požiūriu.“¹¹

Tarptautinių teismų ir arbitražų jurisdikcija grindžiama valstybių susitarimais, todėl ginčiuose dėl tarptautinių sutarčių aiškinimo ir taikymo jų jurisdikcija paprastai riboja ginčų nagrinėjimo apimtį tik leidžiant spręsti sutarties, dėl kurios ginčas perduotas šiems teismams ar arbitražams, aiškinimo ir taikymo klausimus. Jei ginčas perduotas spręsti specialaus susitarimo, kuriame ginčas perduodamas teismui ar arbitražui, pagrindu, tai gali riboti leistinus šalims argumentus. Tokiais atvejais priimto sprendimo *res judicata* galia visiškai nereiškia, kad galimi nauji šalių ginčai, pagrįsti kitais galimais jurisdikcijos pagrindais tais klausimais, kurių neišsprėdė ankstesnė jurisdikcija.

Tarptautinio Teisingumo Teismo sprendimų *res judicata* galia yra apibrėžta jo Statuto 59 straipsnyje, kuris skelbia:

„Teismo sprendimas privalomas tik byloje dalyvaujančioms šalims ir tik tai konkrečiai bylai.“

Priimtas sprendimas nekeičia trečiųjų asmenų šalių teisių ir pareigų. Tarptautinio teismo ar arbitražo sprendimas, kuriame išspręstas teritorinis ginčas, negali sukurti trečiosios valstybės teritorinio suvereniteto ar sienų. Nors teisminis

9 Žr.: *Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and the United Arab Emirates v Qatar)*, Judgment, I.C.J. Reports 2020, p.1.

10 Jörg Polakiewicz. „Between ‘Res Judicata’ and ‘Orientierungswirkung’ – ECHR Judgments Before National Courts.“ Brno, Seminar of 19-21 June 2017. Statement by Mr Jörg Polakiewicz, Director of Legal Advice and Public International Law, Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/dlapil/-/between-res-judicata-and-orientierungswirkung>

11 P.C.I.J., Series A, No.11, p.18.

daugiašalės konvencijos aiškinimas galėtų paveikti visų valstybių, šios konvencijos šalių, interesus ir sukurti precedentą, sprendimas teritoriniais klausimais negali pakeisti trečiųjų valstybių, kurios nėra ginčo šalys, teisių ir pareigų, net jei jos buvo priimtos į bylą kaip įstojusios suinteresuotos valstybės. Reikėtų skirti procesines teises pagal Tarptautinio Teisingumo Teismo Statutą ir materialias teises pagal tarptautinę teisę. Valstybės negali pažeisti kitų valstybių teritorinių teisių pagal tarptautinę teisę, jos privalo gerbti trečiųjų valstybių teises ir pareigas, kurias savo sprendime apibrėžė Tarptautinis Teisingumo Teismas. Dėl trečiųjų valstybių teritorinių teisių ir *res judicata* pasekmių šioms teisėms Teisingumo Teismas byloje *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)* pabrėžė:

„Kaip nurodyta *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)* byloje, Teismo sprendime gali būti nagrinėjama tik jūrų siena tarp ginčo šalių, „nepažeidžiant trečiosios valstybės reikalavimų ar bet kokių reikalavimų, kurių bet kuri šalis gali turėti trečiajai valstybei.“<...>. Sprendime gali būti nurodomi šie reikalavimai, tačiau jame negalima nustatyti, ar jie pagrįsti. Ir priešingai, priimtas teismo sprendimas tarp vienos iš šalių ir trečiosios valstybės arba tarp dviejų trečiųjų valstybių *per se* negali paveikti jūrų sienos tarp šalių. Tas pats pasakytina apie sutartis, sudarytas tarp vienos iš šalių ir trečiosios valstybės arba tarp trečiųjų valstybių.“¹²

Pagal Statuto 65 straipsnį Tarptautinis Teisingumo Teismas gali pateikti konsultacinę išvadą bet kokių teisės klausimu, jei to prašo kuri nors tarptautinė institucija ar organizacija, kurioms Jungtinių Tautų Chartija suteikia teisę pateikti tokį prašymą. Pagal Statuto 38 straipsnio 1 dalies d punktą Tarptautinis Teismas gali taikyti konsultacines išvadas kaip „pagalbinę priemonę teisės normoms nustatyti.“ Doktrinoje dėl Tarptautinio Teisingumo Teismo konsultacinių išvadų teigiama, kad „nors iš esmės konsultacinės išvados formaliai nesukuria *res judicata* pasekmių, jos buvo naudojamos vėlesnių ginčų bylose, kai reikėdavo spręsti tokį patį klausimą.“¹³

Res judicata principo negalima painioti su nacionalinių teisinių vidaus gynybos priemonių išėikvojimo taisykle. Valstybių savo piliečių ir juridinių asmenų vardu pateikti ieškiniai tarptautiniuose teismuose ir diplomatinės gynybos tvarka, o taip pat fizinių ir juridinių asmenų pareiškimai Europos Žmogaus Teisių Teismui yra priimtini tik jei nukentėjęs asmuo jau panaudojo valstybėje, pažeidusioje jo teises, jam prieinamas teisinės gynybos priemones. Pagal JT Tarptautinės tei-

12 *Maritime Delimitation in the Caribbean Sea and the Pacific Ocean (Costa Rica v. Nicaragua)*, I.C.J. Reports 2018, para. 123.

13 Iain Scobbie, *Res Judicata, Precent and the International Court: A Preliminary Sketch [1999] Australian Yearbook of International Law 16; (1999) 20. p. 4.*

sės komisijos parengtą valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus kodifikacijos projekto („Valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus projektas“) 44 straipsnį valstybės atsakomybė negali atsirasti tol, kol šioje valstybėje nepanaudotos ir neišsemtos nuketėjusiajam prieinamos ir veiksmingos nacionalinės teisinės gynybos priemonės. Savo komentare Komisija pažymėjo, kad ši taisyklė taikoma bet kokiems atvejams, kuriems taikomas vietos teisinių gynybos priemonių išnaudojimas pagal sutartį ar bendrąją tarptautinę teisę ir tose srityse, kurios nebūtinai apsiriboja diplomatine gynyba. Pagal tarptautinę teisę – tai procedūrinė priemonė, kuri skiriasi nuo „bylos nagrinėjimo iš esmės“ priemonių panaudojimo tarptautiniame teisme ar arbitraže, kurio sprendimas įgavo *res judicata* teisinę galią.¹⁴

Nacionalinio teismo sprendimo *res judicata* galia netrukdo tarptautiniams teismams nuspręsti, kad nacionalinis sprendimas prieštarauja tarptautiniams valstybės įsipareigojimams. Pagal Tarptautinės teisės komisijos „Valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus projekto“ 3 straipsnį valstybės veiksmai kvalifikuojami tarptautinės teisės pažeidimu tik pagal tarptautinę teisę. Toks kvalifikavimas nesikeičia dėl to, kad pagal vidaus teisę valstybės veiksmai gali būti kvalifikuojami kaip teisėti. Tačiau tai nereiškia, kad tarptautiniai teismai yra kompetentingi panaikinti nacionalinių teismų sprendimus, prieštaraujančius tarptautinei viešajai teisei net tada, kai nacionaliniai teismai pažeidžia žmogaus teisių normas. Tokiose situacijose atsiranda pačios valstybės atsakomybė.

3. *Res judicata* Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje

Europos žmogaus teisių konvencija (EŽTK) negarantuoja teisės į galutinio nacionalinio teismo sprendimo peržiūrėjimą. Negalima tikėtis, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas peržiūrės valstybės nacionalinio teismo sprendimą. Tokios kompetencijos jis neturi.

Teisė į teisingą bylos nagrinėjimą pagal EŽTK 6 straipsnį paprastai netaikoma reikalavimui peržiūrėti sprendimą net paaiškėjus naujoms aplinkybėms. Tačiau jei skundas, reikalaujantis peržiūrėti nacionalinio teismo bylą nacionaliniuose teismuose yra sėkmingas, naujai pradėtam nacionalinio teismo procesui taikomos visos 6 straipsnyje numatytos teisės į teisingą bylos nagrinėjimą garantijos. Kalbant apie baudžiamojo proceso atnaujinimą, reikia pastebėti, jog EŽTK 7-ojo protokolo 4 straipsnio 2 dalyje numatyta taisyklė *non bis in idem* neužkerta

14 Žr.: International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries. United Nations 2001, p. 121.

kelio atnaujinti bylą pagal atitinkamos valstybės įstatymus ir baudžiamąjį procesą, jei yra įrodymų apie naujus ar naujai nustatytus esminius faktus arba jei ankstesniame procese buvo esminis trūkumas, galintis paveikti bylos baigtį.

Europos Tarybos teisinės tarnybos vadovas dr. Jörg Polakiewicz pabrėžė, kad nors Konvencijoje nėra nuostatos, kuri suteiktų tiesioginę teisinę galią Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) sprendimams vidaus teisėje, tai nepalieka abejonių dėl EŽTT sprendimų privalomos galios valstybių šios konvencijos dalyvių vidaus teisėje.¹⁵

EŽTK 44 straipsnis numato, kad Teismo didžiosios kolegijos sprendimas yra galutinis, o kolegijos sprendimas tampa galutiniu šalims paskelbus, kad jos neprašo perduoti bylos svarstyti didžiajai kolegijai praėjus trims mėnesiams nuo kolegijos sprendimo datos. Prašymas perduoti bylą didžiajai kolegijai tenkinamas išimtiniais atvejais. Visais nurodytais atvejais Teismo sprendimas tampa galutiniu ir neskundžiamu. „Aukštosios Susitariančios Šalys įsipareigoja vykdyti galutinį Teismo sprendimą kiekvienoje byloje, kurios šalys jos yra“ (EŽTK 46 str. 1 d.). Jei Europos Tarybos Ministrų Komitetas, kuris kontroliuoja EŽTT sprendimų vykdymą, nutaria, kad valstybė atsisako vykdyti sprendimą byloje, kurios šalimi ji yra, Ministrų Komitetas oficialiai išpėja šią šalį. Po to Ministrų Komitetas gali kreiptis į Teismą prašydamas nustatyti valstybės įsipareigojimų pažeidimą. Galutinio EŽTT sprendimo privalomumas reiškia ne tik tai, kad valstybė privalo sumokėti Teismo priteistą kompensaciją. Ji privalo imtis visų veiksmų, kad pašalintų Konvencijos pažeidimo pasekmes, jei jos tęsiasi. Jeigu reikia panaikinti galutinį ir neskundžiamą nacionalinio teismo sprendimą, toks sprendimas turi būti panaikintas šios valstybės teismuose. Tačiau nacionalinio proceso atnaujinimo pagrindus nustato tos šalies įstatymai. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 366 straipsnio 1 dalies 1 punktą nustato, kad civilinis procesas gali būti atnaujintas, kai EŽTT konstatuoja, kad Lietuvos Respublikos Lietuvos teismų sprendimai civilinėse bylose prieštarauja šiai Konvencijai. Pagal Baudžiamąjį proceso kodekso 456 straipsnį baudžiamosios bylos gali būti atnaujintos, kai EŽTT nustato, kad apkaltinamasis nuosprendis buvo priimtas pažeidžiant Konvenciją ar jos protokolus, jei pažeidimai, atsižvelgiant į jų pobūdį ir sunkumą, kelia pagrįstų abejonių dėl nuosprendžio kaip tokio ir jei jis gali būti ištaisytas tik atnaujinus nuteistojo bylą.

EŽTT sprendimo reikalavimas sumokėti nukentėjusiems asmenims piniginę kompensaciją yra tikslus ir besąlygiškas, todėl jo vykdymas nekelia ypatingų problemų.¹⁶ Praktinių problemų gali kilti dėl deklaratyvio Teismo sprendimo dalies, kurioje EŽTT nustato, jog tam tikras valstybės veiksmas (ar neveikimas)

15 Jörg Polakiewicz. „Between ‘Res Judicata’ and ‘Orientierungswirkung’ – ECHR Judgments Before National Courts“, op. cit.

16 *Ibid.*

yra Konvencijos pažeidimas. Gali kilti klausimas, ar nacionalinio teismo sprendimas, prieštaraujantis šiai konvencijai, tebeturi *res judicata* galią, yra galutinis ir neskundžiamas. Šiai problemai spręsti nėra specialių EŽTK nuostatų. Valstybės, šios konvencijos šalys, turi ribotą laisvę rinktis priemones, kaip įvykdyti savo pareigą laikytis EŽTT sprendimo. EŽTT sprendimų, kuriuose nustatomas EŽTK pažeidimas, teisinės pasekmės galioja ir vidaus teismų sprendimams, kas reiškia, jog valstybė privalo nutraukti pažeidimą. Tęstiniai žmogaus teisių pažeidimai turi būti besąlygiškai ir nedelsiant nutraukti, nežiūrint to, kad valstybės sumokėjo kompensaciją ir turi teisę pasirinkti, koku būdu nutrauks pati pažeidimą ir pašalins pasekmes.¹⁷ Valstybės privalo užtikrinti veiksmingą priimtų tarptautinių įsipareigojimų vidaus teisėje laikymąsi, įskaitant sprendimų, EŽTT priimtų bylose prieš tą valstybę, vykdymą.¹⁸ Šią bendrą normą yra paminėjęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarime, kuriame tačiau pažymėjo, kad valstybių turimą diskreciją pasirinkti Konvencijos įgyvendinimo ir EŽTT sprendimų vykdymo būdus ir priemones riboja valstybių teisinių sistemų, *inter alia* jų konstitucijų, ypatumai, susiję su nustatyta tarptautinės ir nacionalinės (vidaus) teisės derinimo sistema. Kai Seimo ratifikuotoje įsigaliojusioje tarptautinėje sutartyje įtvirtintas teisinis reguliavimas konkuruoja su nustatytoju Konstitucijoje, tokios tarptautinės sutarties nuostatos taikymo atžvilgiu neturi pirmumo (Konstitucinio Teismo 2012 m. rugsėjo 5 d. nutarimas). Tačiau Konstitucinio Teismo įstatyme turėtų būti nustatyta, kad procesas Konstituciniame Teisme išnagrinėtoje byloje gali būti atnaujintas ir priimtas sprendimas peržiūrėtas, jeigu EŽTT priima sprendimą, kad Lietuvos Respublika pažeidė EŽTK ir tokio atnaujinimo reikia pagrindinėms žmogaus teisėms ir laisvėms ginti.

Res judicata principas EŽTT praktikoje yra neatskiriama teisės į teisingą bylos nagrinėjimą dalis. EŽTT 2020 m. sausio 21 d. sprendime byloje *Şamat v. Turkey*, Nr. 29115/07, 53 paragrafe dar kartą patvirtino, jog teisė į teisingą bylos nagrinėjimą turi būti aiškinama atsižvelgiant į teisinės valstybės principus bei teisinį tikrumą, ir apima reikalavimą, kad kai teismai galutinai išsprendžia bylą, dėl jų sprendimo neturėtų būti abejojama.

Pagal nusistovėjusią EŽTT praktiką nėra teisės atnaujinti procesą šiame teisme (*Kontalexis v. Greece (No. 2)*, Nr. 29321/13, 56 par.). Šioje byloje EŽTT 2011 metais nusprendė, kad Graikija pažeidė Konvencijos 6 straipsnį baudžiamajame procese prieš p. A. Kontalexis, todėl jis kreipėsi į nacionalinį teismą prašydamas atnaujinti baudžiamąjį procesą. Jis šiam teismui nurodė, kad EŽTT jau konstatavo, kad jo bylą spręsti paskirtas teisėjas buvo staiga pakeistas kitu teisėju, nenurodant tokio pakei-

17 *Ibid.*

18 Žr. EŽTT Didžiosios kolegijos 2000 m. liepos 13 d. sprendimą byloje *Scozzari ir Giunta prieš Italiją*, peticijų Nr. 39221/98 ir 41963/98, 249 punktą).

timo pagrindų ir tuo sukėlė abejones dėl proceso skaidrumo ir tikrųjų teisėjo pateikimo priežasčių. Po 2011 metų Graikijos Kasacinis teismas galutinai atmetė jo skundą taikomos teisės pagrindu, nes EŽTT konstatuotas pažeidimas nebuvo susijęs su kaltinamojo teise būti teisiama nepriklausomame ir nešališkame teisme. Šis grynai formalus pobūdžio EŽTK pažeidimas buvo *fait accompli* (įvykęs faktas), t. y. nebuvo tęstinis. Pareiškėjas vėl kreipėsi į EŽTT, prašydamas atnaujinti procesą šiame teisme. EŽTT naujame sprendime pakartojo nusistovėjusią taisyklę, kad klausimas, kaip valstybės laikosi jo sprendimų, nėra Teismo jurisdikcijoje, nebent šį klausimą Teisme iškeltų Europos Tarybos Ministrų Komitetas pagal valstybių įsipareigojimų pažeidimo procedūrą, numatytą Konvencijos 46 straipsnio 4 ir 5 dalyse. Todėl EŽTT neturi jurisdikcijos *ratione materiae* dėl to, kad Graikija neištaisė pažeidimo, kurį Teismas nustatė savo 2011 metų sprendime.¹⁹

Baudžiamosios bylos atnaujinimas, kai asmuo jau buvo galutinai išteisintas ar nuteistas, gali pažeisti draudimą būti teisiama du kartus už tą pačią veiką (*non bis in idem*) pagal Konvencijos 7 protokolo 4 straipsnį, nebent procesas būtų atnaujintas pagal tos pačios valstybės baudžiamąjį procesą, kai iškyla nauji ar naujai paaiškėję faktai, ar nustatomos esminės ankstesnio proceso klaidos, galėjusios turėti reikšmės bylos baigčiai. Toks atnaujinimas taip pat gali pažeisti teisę į teisingą bylos nagrinėjimą pagal Konvencijos 6 straipsnį.

Teismo galutinio sprendimo, kuriame jis nustatė šalių civilines teises ir pareigas, nepagrįstas peržiūrėjimas gali pažeisti Konvencijos 6 straipsnyje garantuojamą teisę į teisingą bylos nagrinėjimą. Byloje *Esertas v. Lithuania*, Nr. 50208/06 EŽTT nagrinėjo situaciją, kai galutiniame teismo sprendime buvo nustatytos bylai esminės aplinkybės (ginčijamų sutartinių įsipareigojimų nebuvimas), tačiau Lietuvos teismai atnaujintoje byloje juos iš naujo įvertino ir panaikino *res judicata* galią turinčiu sprendimu. Tačiau atnaujinto proceso metu jokios naujos faktinės aplinkybės naujuose sprendimuose nebuvo nurodytos. EŽTT nustatė, kad teismas, kurio sprendimas buvo peržiūrėtas, nepadarė esminės fakto ar teisės klaidos. Antrojo proceso metu buvo pažeistas teisinio tikrumo principas. EŽTT dar kartą patvirtino, kad teisė į teisingą bylos nagrinėjimą yra aiškinama pagal teisinės valstybės ir teisinio tikrumo principus. Ji apima reikalavimą, kad tais atvejais, kai teismai galutinai išspręs bylą, jų sprendimas neturi būti kvestionuojamas. EŽTT pažymėjo, kad visose teisinėse sistemose sprendimų *res judicata* galia neleidžia peržiūrėti jau išspręstą bylą *ad personam* ir *ratione materiae*, tai yra tarp tų pačių šalių ir dėl to paties dalyko.

19 Pagal EŽTK 46 straipsnio 4 dalį Ministrų Komitetas gali pateikti Teismui klausimą, ar Šalis nesilaikė galutinio Teismo sprendimo; pagal 46 straipsnio 5 dalį, jei Teismas nustato pareigos laikytis galutinio sprendimo pažeidimą, jis perduoda bylą Ministrų Komitetui dėl priemonių, kurių turi būti imtasi.

Byloje *Şamat v. Turkey*, Nr. 29115/07, EŽTT nagrinėjo proceso atnaujinimą, kai pareiškėjai neturėjo galimybės remtis *res judicata* dėl to, kad per dešimties metų senaties terminą neginčijo administracinio akto (savininkų žemės sklypo teisinio statuso pakeitimo), apie kurį jiems nebuvo pranešta. Žemės teisinis statusas buvo galutinai nustatytas 1979 metais Turkijos teismo sprendime, tačiau vėliau pakeistas administraciniu aktu. EŽTT nusprendė, kad kasacinis teismas, atimdamas iš 1979 m. sprendimo *res judicata* galią, pažeidė teisinio tikrumo principą, nepaisant to, kad tam nebuvo jokių pateisinamo pagrindų, kurie Teismo praktikoje pripažįstami kaip leidžiantys nukrypti nuo šio principo. Todėl buvo pažeistas *res judicata* principas, įtvirtintas Konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje. EŽTT dar kartą patvirtino, kad nukrypimas nuo šio principo yra pateisinamas tik tada, kai tai būtina dėl esminių ir įtikinančių aplinkybių. Aukštesniųjų teismų įgaliojimai panaikinti ar pakeisti privalomus ir įsiteisėjusius teismo sprendimus turėtų būti naudojami siekiant ištaisyti esminius trūkumus.

4. Res judicata Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje

Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT ar Teisingumo Teismas) suformuotą jurisprudenciją Sąjungos teisei būdinga tai, kad ji yra kilusi iš savarankiško šaltinio, kurį sudaro Sąjungą steigiančios Sutartys, kad ji yra viršesnė už valstybių narių teisę, ir tai, kad įvairios ET teisės nuostatos tiesiogiai taikomos nacionaliniams subjektams ir pačioms ES valstybėms narėms. Dėl šių esminių Sąjungos teisės ypatumų susiformavo struktūrinis tarpusavyje priklausomų principų, normų ir teisinių santykių, siejančių pačią Sąjungą su jos valstybėmis narėmis ir tarpusavyje pačias valstybes nares, tinklas.²⁰ Ši ESTT išvada taikoma ir *res judicata* principui.

ESTT sprendimai, įskaitant šio Teismo apeliacinius sprendimus bei nutartis, o taip pat įsiteisėję Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimai bei nutartys yra galutiniai ir neskundžiami. ESTT prejudiciniai sprendimai privalomi nacionaliniams teismams jų nagrinėjamosiose pagrindinėse bylose, kuriose šie teismai kreipėsi į ESTT. Pagal ESTT Statuto 44 straipsnį ir jo Procedūros reglamento 159 straipsnį prašymas peržiūrėti priimtą sprendimą gali būti pateiktas Teisingumo Teismui tik nustačius tokio pobūdžio faktą, kuris gali būti laikomas lemiamu veiksmu ir kuris priimant sprendimą nebuvo žinomas nei Teismui, nei bylos šaliai, reikalaujančiai sprendimą peržiūrėti.

20 Žr. *inter alia* bylą *Wightman and others*, C621/18, ECLI:EU:C:2018:999, para. 45

Precedentinėje *Simmenthal* byloje ESTT nusprendė, kad nacionalinis teismas, įgaliotas savo jurisdikcijos ribose taikyti Bendrijos teisės nuostatas, turi pareigą užtikrinti visapusišką šių nuostatų veikimą, ir prireikus savo iniciatyva privalo atsisakyti taikyti bet kokią prieštaraujančią nacionalinės teisės akto nuostatą, net jei ši priimta vėliau. Šis teismas neprivalo prašyti arba laukti, kol tokia nuostata iš pradžių bus panaikinta teisės aktų leidybos arba kitomis konstitucinėmis priemonėmis.²¹ *Kempter* byloje ESTT nusprendė, kad nors Bendrijos teisė nenumato nacionalinių teismų pareigos savo iniciatyva iškelti pagrindą dėl Bendrijos nuostatų pažeidimo, kai norėdami išnagrinėti šį pagrindą jie privalėtų peržengti šalių nustatytas ginčo ribas, šie teismai privalo savo iniciatyva iškelti privaloma Bendrijos norma grindžiamus pagrindus tuo atveju, kai pagal nacionalinę teisę jie turi pareigą ar įgaliojimus tai daryti privalomos nacionalinės taisyklės atžvilgiu.²²

ESTT 2020 metų liepos 16 d. sprendime byloje *Cabinet de avocat UR* priminė *res judicata* galios principo svarbą tiek Sąjungos teisės, tiek nacionalinės teisės sistemose. Iš tiesų, tiek siekiant užtikrinti teisės ir teisinių santykių stabilumą, tiek gerą teisingumo vykdymą yra svarbu, kad teismo sprendimai, kurie išnaudojus visas galimas teisių gynimo priemones arba pasibaigus numatytiems pasinaudojimo jomis terminams tampa galutiniai, nebegalėtų būti ginčijami. Teisingumo Teismas pabrėžė, kad ES teisė nenustato nacionaliniam teismui pareigos netaikyti vidaus proceso taisyklių, suteikiančių teismo sprendimui *res judicata* galią, net jeigu tai leistų ištaisyti su šia teise nesuderinamą nacionalinę situaciją. ESTT nurodė, kad pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad, siekdama atsižvelgti į Teisingumo Teismo pateiktą atitinkamos šios teisės nuostatos išaiškinimą, nacionalinė teisminė institucija iš principo turėtų peržiūrėti savo *res judicata* galią turintį sprendimą.²³

ES teisė nereikalauja, kad nacionaliniai teismai atnaujintų procedūrą dėl įsiteisėjusių sprendimų po to, kai ESTT priėmė sprendimus, kuriuose konstatavo, kad nacionalinės teisės aktas ar įsiteisėjęs sprendimas yra nesuderinamas su ES teise. Tokiu atveju atsiranda valstybės pareiga tinkamai įgyvendinti ES teisės normas, o to nepadarius – jos teisinė atsakomybė pagal ES ir vidaus teisę.

Taisyklės, įgyvendinančios *res judicata* principą, priklauso nacionalinei teisėtavakai pagal ES valstybių narių procesinės autonomijos principą. Tačiau, kaip ESTT patvirtino prejudiciniame sprendime byloje *Cabinet de avocat UR*, šios taisyklė neturi būti mažiau palankios, nei reglamentuojančios panašias situacijas, kurioms taikoma vidaus teisė (tai lygiavertiškumo principas), ir dėl jų neturi tapti praktiškai neįmanoma ar pernelyg sudėtinga pasinaudoti pagal Sąjungos teisę suteiktomis teisėmis (tai veiksmingumo principas). Taigi, jei taikytinos vidaus

21 Byla 106/77, *Simmenthal* [1978] ECR 629, para. 24.

22 Byla C2/06, *Kempter*, ECLI:EU:C:2008:78, para. 45.

23 Case C-424/19, *Cabinet de avocat UR*, ECLI:EU:C:2020:581, paragraphs 22-24.

proceso taisyklės numato nacionaliniam teismui galimybę, esant tam tikroms sąlygoms, peržiūrėti *res judicata* galią įgijusį sprendimą, kad situacija atitiktų nacionalinę teisę, pagal lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus šia galimybe, jeigu šios sąlygos tenkinamos, turi būti pasinaudota pirmiausia, kad būtų atkurta nagrinėjamos situacijos atitiktis Sąjungos teisei.²⁴

Lietuvos apeliacinis teismas (LAT) byloje „*Renaissance Insignia Limited*“ prieš *Ūkio banką* (civ. byla 2-397-236/2019) rėmėsi Civilinio proceso kodekso norma, pagal kurią pagrindas procesui atnaujinti yra naujai paaiškėjusios esminės bylos aplinkybės, kurios nebuvo ir negalėjo būti žinomos pareiškėjui bylos nagrinėjimo metu (366 str. 1 d. 2 p.). LAT nusprendė, jog ESTT prejudicinis sprendimas byloje *C107/17, Aviabaltika UAB prieš Ūkio banką* negali būti pripažintas naujai paaiškėjusia aplinkybe, nes neatitinka visų naujai paaiškėjusių aplinkybių požymių, kadangi toks sprendimas nebuvo priimtas bylą nagrinėjant teisme ir Kauno apygardos teismui priimant nutartį bei Lietuvos apeliaciniam teismui ir Lietuvos Aukščiausiajam Teismui patvirtinant šios nutarties pagrįstumą. Pareiškėjai civilinės bylos Nr. B2-1111-254/2014 nagrinėjimo metu nebuvo ir negalėjo būti žinoma apie ESTT sprendimą ne dėl to, kad trukdė tam tikros priežastys, bet tokios aplinkybės apskritai neegzistavo ir negalėjo egzistuoti bylos nagrinėjimo metu. Tačiau iš šios LAT nutarties nereikėtų daryti pernelyg bendros išvados, kad ESTT sprendimai nelaikomi naujai paaiškėjusiomis aplinkybėmis. *Res judicata* principas anaipol nereiškia, kad po to, kai Lietuvos Respublikos teismai galutinai išsprendė bylas, jų sprendimai vėliau negalės būti kvestionuojami dėl to, kad ES Teisingumo Teismas kitaip nei Lietuvos teismai išaiškino ES teisės aktus.

ESTT sprendimai gali būti įrodymu, kad nacionaliniai teismai įsiteisėjusiose sprendimuose padarė esminę ES teisės normos ir tuo pačiu Lietuvos Respublikos normos taikymo klaidą. Tokios klaidos ištaisymas gali būti būtinas užtikrinti vienodos teismų praktikos formavimą ypač atsižvelgiant į ES teisės viršenybę. Negalima teigti, kad proceso atnaujinimas galimas tik tada, kai, teismo nuomone, įstatymuose, dėl kurių vyko ginčas teisme, neteisingai perkeltos ES teisės normos. Praktikoje pasitaiko, kad valstybės institucijos ignoruoja tiek ES teisės normas, tiek joms identišką nacionalinės teisės normas.

Pagal Lietuvos Respublikos įstatymus bylos administraciniuose teismuose gali būti atnaujintos su sąlyga, kad pareiškėjas pateikia aiškius įrodymus, rodančius esminį materialinės teisės normos pažeidimą sprendime (ABTĮ 156 str. 2 d. 10 p.). Akivaizdžiu pažeidimu, turėjusiu įtakos neteisėto sprendimo priėmimui, gali būti pripažintas konkrečios teisės normos, kurią reikia byloje taikyti, netinkamas taikymas (2011 m. vasario 19 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. P502–19/2011) ar apskritai tokios normos netaikymas (2012 m. vasario 24

24 *Ibid.*, para. 25.

d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. P261-36/2012), taip pat rėmimasis netinkamu akto vertimu (2009 m. balandžio 10 d. LVAT nutartis administracinėje byloje Nr. P822-85/2009).²⁵ Baudžiamojo proceso kodekso 451 straipsnis numato baudžiamosios bylos atnaujinimo dėl aiškiai netinkamo baudžiamojo įstatymo pritaikymo pagrindus. Civilinio proceso kodekso 366 straipsnio 1 dalies 9 punktą numato, kad procesas gali būti atnaujinamas, jeigu pirmosios instancijos teismo sprendime (nutartyje, įsakyme ar nutarime) yra padaryta aiški teisės normos taikymo klaida, kuri galėjo turėti įtakos priimant neteisėtą sprendimą (nutartį, įsakymą ar nutarimą), ir sprendimas (nutartis, įsakymas ar nutarimas) nebuvo peržiūrėtas apeliacine tvarka. Visi šie atnaujinimo pagrindai turi būti taikomi bylose, kur nustatomas akivaizdus ES teisės normos esminis pažeidimas. Tai, kad šiose nuostatose nėra nuorodų į ESTT sprendimus, kurios įpareigotų atnaujinti procesą ir peržiūrėti įsiteisėjusius sprendimus, nėra kliūtis atnaujinti procesą bylose, kai vėliau nustatomas ES teisės pažeidimas. Reikia turėti omenyje, kad Lietuvos administraciniai teismai ir kitų ES valstybių narių teismai visiškai pagrįstai atnaujina procesą dėl akivaizdžių ES teisės pažeidimų *res judicata* galią įgijusiuose sprendimuose.²⁶

Res judicata nėra absoliutus principas nacionalinėje ir ES teisėje. Galutinis aukštesnės instancijos sprendimas, nesuderinamas su ES teise, nesudaro precedento ir neužkerta kelio kitiems nacionaliniams teismams priimti atitinkančius ES teisę sprendimus dėl to pačio dalyko.

2007 m. ESTT išspęsta *Lucchini* byla buvo viena iš pirmųjų ir svarbiausių bylų, kuriose Teismas numatė galimybę panaikinti *res judicata* galią įgijusius nacionalinius sprendimus. Teisingumo Teismas nusprendė, kad Bendrijos teisė draudžia taikyti nacionalinės teisės nuostatą, kuria siekiama įtvirtinti *res judicata* principą tiek, kiek šios nuostatos taikymas užkerta kelią susigrąžinti valstybės pagalbą, kai šią pagalbą Europos Komisija pripažino kaip nesuderinamą su bendrąja rinka. Byloje nagrinėtų pagalbos suderinamumo su bendrąja rinka vertinimas priklauso išimtinai Europos Komisijos kompetencijai. Komisijos sprendimus gali peržiūrėti tik Bendrijos teismai. Ši taisyklė taikoma nacionalinėje teisinėje sistemoje dėl Bendrijos teisės viršenybės principo.²⁷

ESTT byloje „*Cabinet de avocat UR*“ padarė išvadą, kad jei *res judicata* principas būtų taikomas būdu, nesuderinamu su ES PVM taisyklėmis, tai reikštų, kad,

25 Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas, p. 872.

26 Žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėse bylose Nr. P444-129/2008, Nr. AS502-363/2009, Nr. P444-129/2008 ir kt., apžvelgtas *inter alia* See: Zsófia Varga. *Retrial in the Member States on the Ground of Violation of EU Law*. ELTE Law Journal, 2017 (1). - <https://eltelawjournal.hu/retrial-in-the-member-states-on-the-ground-of-violation-of-eu-law/>

27 Žr. Case C119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434, paragraphs 62 and 63.

jei galutinis nacionalinio teismo sprendimas būtų pagrįstas tokiu nepagrįstu ES taisyklių aiškinimu, šios taisyklės ir toliau būtų neteisingai taikomos kiekvienais naujais mokestiniais metais ir dėl to šio neteisingo nacionalinio aiškinimo būtų neįmanoma ištaisyti. Todėl ESTT nusprendė, kad Sąjungos teisė turi būti aiškina- ma taip, kad ginčą dėl pridėtinės vertės mokesčio (PVM) nagrinėjančiam nacio- naliniam teismui yra draudžiama taikyti *res judicata* principą, kai šis ginčas susijęs su kitu mokestiniu laikotarpiu ir kai šio principo taikymas yra kliūtis šiam teismui atsižvelgti į Sąjungos teisės aktus PVM srityje.²⁸

Byloje *XC and others* Teisingumo Teismo pažymėjo, kad siekiant įvertinti, ar buvo pažeistas Sąjungos teisės veiksmingumo principas, reikia nustatyti, ar dėl to, jog prašymas atnaujinti baudžiamąją bylą, dėl kurios jau priimtas galutinis įsiteisėjęs sprendimas, nacionalinėje teisėje yra neįmanomas arba yra pernelyg sudėtinga pasinaudoti teisėmis, įtvirtintomis ES teisėje. Europos Sąjungos teisė nenustato nacionaliniam teismui pareigos netaikyti vidaus proceso taisyklių, suteikiančių teismo sprendimui *res judicata* galią, „net jeigu tai leistų ištaisyti su šia teise nesuderinamą nacionalinę situaciją.“ Tačiau *res judicata* galios princi- pas nedraudžia pripažinti valstybės atsakomybę už galutinės instancijos teismo sprendimą (2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimo *Köbler*, C224/01, EU:C:2003:513, 40 punktas). Kai tokiu sprendimu padarytas iš Sąjungos teisės kylančių teisių pa- žeidimas paprastai nebegali būti ištaisytas, iš nukentėjusių asmenų negali būti at- imta galimybė patraukti valstybę atsakomybėn siekiant teisiškai apginti savo teises (2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimo *Köbler*, C224/01, EU:C:2003:513, 34 punktas ir 2015 m. spalio 6 d. Sprendimo *Târșia*, C69/14, EU:C:2015:662, 40 punktas).²⁹

Doc. dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, išnagrinėjusi *res judica* principo taikymą ESTT praktikoje, pažymėjo, kad „iš šios teismo praktikos, kurioje *res ju- dicata* principo laikymasis tarp šalių atlieka pagrindinį vaidmenį, atrodo, kad įma- nomas nukrypimas nuo šio principo, tačiau išimtyms galimos tik ypatingais atvejais, ginant svarbesnius teisinius interesus. Todėl tam, kad galėtų ištaisyti pažeidimą, valstybės narės privalo panaudoti visas jų nacionalinėje teisėje nustatytas vidaus procedūras, susijusias su galutinių sprendimų peržiūra (sprendimas *Kühne & Hei- tz*)“.³⁰

Pirmumą prieš konstitucines nuostatas gali turėti pamatinės Europos Są- jungos sutarties ir Sutarties dėl ES veikimo nuostatos. Tai patvirtina Konstitu- cinis aktas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje. Konstitucinio

28 Case C-424/19, *Cabinet de avocat UR*, paragraphs 32 and 34.

29 Case C234/17, *XC and others*, ECLI:EU:C:2018:853, paragraphs 56-59.

30 Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė. Teisinio saugumo principas ir Lietuvos Respublikos Konstitu- cija. - Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmis: patirtis ir iššūkiai. (Vilnius: Lietuvos notarų rūmai, 2012), 146.

pobūdžio kolizijos tarp ankstesnių nacionalinių teismų ir vėlesnių ESTT ir EŽTT sprendimų turėtų būti sprendžiamos keičiant Konstituciją ir / ar teismų kompetenciją reguliuojančius įstatymus. Daugelis ES pagrindinių teisių chartijos normų atitinka EŽTK normas. Pagal Chartijos 51 straipsnį, kai ES valstybės narės teismai savo bylose turi taikyti ES teisės normas, jie taip pat privalo taikyti ES pagrindinių teisių chartijos normas.

Panašu, kad ateityje ESTT tiesiogiai ir galutinai pripažins ES valstybių narių pareigą užtikrinti, jog turi būti panaikinti nacionalinių teismų *res judicata* sprendimai, prieštaraujantys ES materialinės teisės normoms ir sudarantys kliūtis jų veiksmingam įgyvendinimui ES valstybėje narėje. Atrodo, kad ESTT sprendimas byloje C69/14, Tāršia gali rodyti tokią tendenciją:

„30. Tokiomis aplinkybėmis, kai taikytinos vidaus proceso taisyklės numato nacionaliniam teismui galimybę, esant tam tikroms sąlygoms, peržiūrėti *res judicata* galią įgijusį sprendimą, kad situacija atitiktų nacionalinę teisę, pagal lygiavertiškumo ir veiksmingumo principus šia galimybe, jeigu šios sąlygos tenkinamos, turi būti pasinaudota pirmiausia, kad būtų atkurta nagrinėjamos situacijos atitiktis Sąjungos teisei (šiuo klausimu žr. Sprendimo Impresa Pizzarotti, C213/13, EU:C:2014:2067, 62 punktą).“³¹

ES teisės viršenybė reikalauja, kad nacionalinių teismų sprendimai, turintys *res judicata* galią pagal nacionalinę teisę, turi būti vertinami pagal ESTT praktikoje įtvirtintus teisėtumo ir teisinės valstybės principus.

31 Case C69/14, *Tāršia*, ECLI:EU:C:2015:662, par. 30.

Pagrindinės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos tendencijos taikant Europos Sąjungos teisę mokestiniuose ginčiuose

Dainius Raižys

Pasirengimas narystei Europos Sąjungoje (toliau – ir ES) sąlygojo Lietuvos teisinės sistemos reformas, kuriomis buvo siekiama užtikrinti realų fundamentalaus teisinės valstybės principo įgyvendinimą. Šiuo aspektu ypač svarbi buvo administracinės justicijos, kaip privalomo teisinės valstybės instituto, reforma, kurios prioritetai buvo piliečių teisių ir teisėtų interesų apsauga viešojo administravimo srityje, efektyvesnės vykdomosios valdžios teisminės kontrolės sukūrimas ir administracinių teismų sistemos įsteigimas. Dar M. Römeris yra pasakęs, kad „<...> be administracinio teismo teisinės valstybės nėra: yra tikrai policinė valstybė“¹. Administracinių teismų įsteigimas Lietuvoje buvo socialinis pokytis, suponavęs teismų, kaip tam tikros socialinės organizacijos funkcijų administracinės justicijos sistemoje pasikeitimą.

Antrajame administracinės justicijos reformos etape buvo sukurta visiškai savarankiška administracinių teismų sistema, pradėjusi funkcionuoti nuo 2001 m. sausio 1 d.. Vietoj Lietuvos apeliacinio teismo administracinių bylų skyriaus ir Aukštesniojo administracinio teismo buvo įsteigtas Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, t. y. apeliacinės instancijos teismas visoms byloms, kurias išnagrinėjo apygardų administraciniai teismai².

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ)³ 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad taikydamas Europos Sąjungos teisės normas, teismas taip pat vadovaujasi Europos Sąjungos teisminių institucijų sprendimais, o įstatymų nustatytais atvejais teismas kreipiasi į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją prašydamas prejudicinio sprendimo dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo.

1 Römeris M. Valstybės Taryba // Teisė, 1929. Nr.16. P.23-36.

2 2000 m. rugsėjo 19 d. Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. VIII-1928 // Valstybės žinios. 2000, Nr.85-2567 // Valstybės žinios. 2000, Nr. 85-2566.

3 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308.

Administracinių teismų kompetencijai yra priskirtas mokestinių ginčų nagrinėjimas (Lietuvos Respublikos 17 str. 1 d. 4 p.⁴; Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo (toliau – ir MAĮ) 2 str. 22 d.⁵). Mokestinių santykių teisinis reguliavimas pasižymi tuo, kad vienu mokesčių administravimą tiesiogiai reglamentuoja ES teisė (muitų administravimas⁶), kitų mokesčių (pridėtinės vertės mokestį (toliau – ir PVM)⁷, akcizus⁸) administravimą reglamentuoja įstatymai, kuriais į nacionalinę teisę yra perkeltos ES direktyvų nuostatos. Tokia paminėtų mokestinių santykių teisinio reguliavimo specifika sąlygoja tai, jog mokestinių ginčų procesas neišvengiamai yra susijęs ES teisės aiškinimu bei taikymu, todėl Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT, Teisingumo Teismas) jurisprudencija šios kategorijos bylose turi svarbią reikšmę.

Prof. V. Valančiaus pastebėjimu, „nacionalinių teismų ir Europos Bendrijų Teisingumo Teismo santykį galima apibūdinti kaip „dvišio eismo gatvę“, kurioje ETT pateikia gaires nacionaliniams teismams dėl ES teisės aiškinimo ir taikymo, o nacionalinių teismų praktika savo ruožtu gali būti naudinga kaip postūmis Teisingumo Teismui, sprendžiant konkrečias ES teisės taikymo problemas“⁹.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktiką, vadovaudama-

- 4 ABTĮ 17 straipsnio 1 dalies 4 punktą nustato, kad administraciniai teismai sprendžia bylas dėl mokestinių ginčų.
- 5 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr. 13-308. MAĮ 2 straipsnio 22 d. numatyta, kad mokestiniai ginčai – ginčai, kylantys tarp mokesčių mokėtojo ir mokesčių administratoriaus dėl sprendimo dėl patikrinimo akto tvirtinimo ar kito panašaus pobūdžio sprendimo, pagal kurį mokesčių mokėtojui naujai apskaičiuojamas ir nurodomas sumokėti mokestis, taip pat dėl mokesčių administratoriaus sprendimo atsisakyti grąžinti (įskaityti) mokesčio permoką (skirtumą).
- 6 Pagrindinis muitų teisės aktas yra 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0952>, prisijungta 2021 m. gruodžio 27 d.). Sąjungos muitinės kodeksas, taikomas nuo 2016 m. gegužės 1 d., nustato bendrąsias taisykles ir procedūras, taikomas į Sąjungos muitų teritoriją įvežamoms arba iš jos išvežamoms prekėms. Iki 2016 m. gegužės 1 d. ES galiojo Tarybos 1992 m. spalio 12 d. reglamentas (EEB) Nr. 2913/92, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/lt/TXT/?uri=CELEX%3A31992R2913>, prisijungta 2021 m. gruodžio 27 d.).
- 7 ES bendra pridėtinės vertės mokesčio (PVM) sistema yra nustatyta 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos, EUR-Lex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 27 d. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32006L0112>). Šią direktyvą įgyvendina Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1271.
- 8 ES bendrąsias nuostatas dėl akcizų nustato 2008 m. gruodžio 16 d. Tarybos direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos, panaikinanti Direktyvą 92/12/EEB, EUR-Lex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 27 d. (<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/LT/TXT/?uri=celex%3A32008L0118>). Šią direktyvą įgyvendina Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas// Valstybės žinios. 2001, Nr. 98-3482.
- 9 Virgilijus Valančius, „Europos Sąjungos teisės poveikis Lietuvos administracinei justicijai: tendencijų kontūrai“, *Jurisprudencija* 97, 7(2007): 37.

sis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pradėjo formuoti ir mokesčiniams teisiniams santykiams, kurie susiklostė dar iki Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje pradžios. Šiuo aspektu išskirtina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2004 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-355/2004¹⁰.

Paminėtoje administracinėje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo normas aiškino atsižvelgdamas į 1967 m. balandžio 11 d. pirmosios Tarybos direktyvos (67/227/EEB) dėl valstybių narių teisės aktų, reglamentuojančių apyvartos mokesčius, suderinimo¹¹, 1977 m. gegužės 17 d. šeštosios Tarybos direktyvos (77/388/EEB) dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas¹² nuostatas bei Teisingumo Teismo jurisprudenciją.

Teisinėje literatūroje akcentuojama, kad „esminė teisė, kurią įgyja įsiregistravęs PVM mokėtojas, – teisė į PVM atskaitą, t. y. teisę atskaityti pirkimo ir (arba) importo PVM ir ta dalimi sumažinti mokėtiną į biudžetą ar padidinti gražintiną iš biudžeto PVM sumą“¹³. Šia teise iš esmės yra grindžiamas visas PVM veikimo mechanizmas Europos Sąjungoje, taip užtikrinant gamybos ir prekybos procese dalyvaujančių asmenų lygias teises ir sąžiningą konkurenciją bei fiskalinio neutralumo principo taikymą.

Būtent Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2004 m. spalio 27 d. nutartyje suformuluota praktika dėl teisės į PVM atskaitą įgyvendinimo sąlygojo esminius pokyčius ne tik teisminėje praktikoje, bet ir mokesčių administravime. Minėtas baigiamasis teismo aktas reikšmingas ir tuo, kad Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės įstatyme nėra (ir nebuvo) tiesiogiai įtvirtintos sąlygos, kurioms esant apmokestinamojo asmens teisė į PVM atskaitą gali būti ribojama, todėl, sprendžiant klausimą dėl teisės į PVM atskaitą ribojimo pagrįstumo, buvo būtina vadovautis ES teisės aktų, nustatančių bendrą PVM sistemos veikimą nuostatomis bei jų aiškinimo taisyklėmis, suformuluotomis Teisingumo

10 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2004 m. spalio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-355/2004, Infolex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 28 d. (<https://www.infolex.lt/teise/Default.aspx?ID=20&item=doc&aktoid=41829>).

11 1967 m. balandžio 11 d. pirmoji Tarybos direktyva (67/227/EEB) dėl valstybių narių teisės aktų, reglamentuojančių apyvartos mokesčius, suderinimo, EUR-Lex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 28 d. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:01967L0227-19770523>).

12 1977 m. gegužės 17 d. šeštoji Tarybos direktyva dėl valstybių narių apyvartos mokesčių įstatymų derinimo - Bendra pridėtinės vertės mokesčio sistema: vienodas vertinimo pagrindas, EUR-Lex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 28 d. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A31977L0388>).

13 Aistė Medelienė, Bronius Sudavičius, *Mokesčių teisė* (Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2011), 540.

Teismo jurisprudencijoje.

Šioje nutartyje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė: 1) aplinkybė, kad mokesčio mokėtojas turi įstatymo reikalaujamus formaliuosius rekvizitus turinčią PVM sąskaitą faktūrą dar pati savaime nepagrindžia jo teisės į PVM atskaitą, jeigu turimų įrodymų visuma leidžia teigti, jog ūkinė operacija neįvyko arba jos turinys yra ne toks, koks pavaizduotas buhalterinės apskaitos dokumentuose; 2) aplinkybė, kad mokesčių mokėtojo turimoje PVM sąskaitoje faktūroje nėra nurodyti ar neteisingai nurodyti visi formalieji rekvizitai, dar pati savaime nepaneigia teisės į PVM atskaitą, jeigu įrodymų visuma leidžia teigti, kad įvyko būtent tokio turinio ūkinė operacija, kuri atspindi buhalterinės apskaitos dokumentuose; 3) mokesčių mokėtojas neturi teisės į PVM atskaitą, jei, atlikdamas ūkinę operaciją, jis elgėsi nesąžiningai, t. y. žinojo ar turėjo galimybę žinoti, kad jo sutarties partneris ar ankstesnis prekių pardavėjas nesumokėjo ar nesumokės pridėtinės vertės mokesčio; 4) mokesčių administratorius, norėdamas paneigti mokesčio mokėtojo teisę į PVM atskaitą dėl šio subjekto nesąžiningumo, turi įrodyti mokesčių mokėtojo sutarties partnerio veiklos neteisėtumą, susijusį su konkrečia operacija ir paprastai pasireiškiantį pridėtinės vertės mokesčio nesumokėjimu bei pateikti įrodymus, keliančius abejonių mokesčių mokėtojo sąžiningumu, o tokiu atveju įrodyti, kad apie kontrahento veiklos neteisėtumą nežinojo arba neturėjo galimybės žinoti, turi pats į PVM atskaitą pretenduojantis mokesčių mokėtojas; 5) aplinkybė, kad prekė galbūt yra neteisėtai patekusi į civilinę apyvartą, neturi įtakos prekės vertinimui mokestine prasme, ir mokesčių administratorius, norėdamas paneigti teisę į PVM atskaitą, turi įrodyti ne tai, jog prekė yra neteisėtai patekusi į rinką, bet tai, jog nebuvo realaus prekių ar paslaugų teikimo kaip PVM objekto.

Kaip galima būtų vertinti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2004 m. spalio 27 d. nutartyje suformuluotas teisės aiškinimo taisykles, žvelgiant į jas retrospektyviai? Visų pirma, atsakyta formalaus požiūrio į buhalterinės apskaitos dokumentus, kuriais grindžiama PVM apmokestinama ūkinė operacija, pabrėžiant, jog formaliųjų rekvizitų mokesčio mokėtojo turimoje PVM sąskaitoje faktūroje nenurodymas ar neteisingas nurodymas savaime nepaneigia teisės į PVM atskaitą. Be to, pabrėžta, kad sprendžiant dėl mokesčių mokėtojo teisės į PVM atskaitą, būtina vadovautis fiskalinio neutralumo principu.

Tačiau, mūsų nuomone, pernelyg buvo išplėstos galimybės riboti teisę į PVM atskaitą vien tuo pagrindu, jog ūkinės operacijos turinys yra ne toks, koks pavaizduotas buhalterinės apskaitos dokumentuose, nepriklausomai nuo to, buvo ar nebuvo realiai vykdomas PVM apmokestinamas tiekimas bei nesiejant teisės į PVM atskaitą ribojimo su apmokestinamojo asmens sąžiningumu.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos

2013 m. vasario 5 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-705/2013¹⁴ buvo suformuluota konceptualiai nauja praktika dėl apmokestinamojo asmens teisės į PVM atskaitą ribojimo pagrindų ir sąlygų. Šioje nutartyje buvo suformuluotos tokios esminės teisės aiškinimo taisyklės: 1) apmokestinamajam asmeniui galima atsisakyti suteikti teisę į PVM atskaitą, jei atsižvelgiant į objektyvius įrodymus nustatoma: a) sandoriai, kuriais grindžiama ši teisė, sudaryti piktnaudžiaujant; arba b) paties apmokestinamojo asmens sukčiavimas mokesčių srityje; arba c) jei atsižvelgus į objektyvias aplinkybes įrodoma, kad apmokestinamasis asmuo (pirkėjas) žinojo arba turėjo žinoti, jog įsigydamas prekes jis dalyvauja sandoryje, susijusiam su tiekėjo ar kito ūkio subjekto, dalyvaujančio šių tiekimų ar paslaugų grandinės pirkimo ar pardavimo sandoryje, atliktu sukčiavimu PVM srityje; 2) vien pardavimo PVM nesumokėjimo į biudžetą faktas *per se* (pats savaime) negali būti pagrindu apriboti pirkėjo teisę į PVM atskaitą; 3) teisė į PVM atskaitą, kai egzistuoja tiek materialios, tiek formalios sąlygos jai atsirasti, gali būti nesuteikta (apribota) tuo atveju, kai apmokestinamasis asmuo, siekiantis pasinaudoti teise į atskaitą, žino (turi žinoti), kad dalyvauja sandoryje, susijusiam su sukčiavimu PVM, o šią teisiškai reikšmingą aplinkybę objektyviais įrodymais privalo pagrįsti mokesčių administratorius.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, priimdamas minėtą nutartį, vadovavosi Teisingumo Teismo praktika, aiškinant ES teisės aktų dėl bendros pridėtinės vertės mokesčio sistemos nuostatas, suformuluota: Teisingumo Teismo 2006 m. vasario 21 d. sprendime *Halifax* byloje (C-255/02)¹⁵; Teisingumo Teismo 2006 m. liepos 6 d. sprendime sujungtose *Axel Kittel ir Recolta Recycling SPRL* bylose C439/04 ir C440/04¹⁶; Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 12 d. sprendime byloje *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd ir Bond House Systems Ltd* C-354/03, C-35503 ir C-484/03¹⁷; Teisingumo Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. sprendime by-

- 14 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2013 m. vasario 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-705/2013, Infolex, žiūrėta 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://www.infolex.lt/tp/507237#pa4>).
- 15 Teisingumo Teismo 2006 m. vasario 21 d. sprendimas byloje C255/02 *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd prieš Commissioners of Customs & Excise*, InfoCuria, žiūrėta, 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=56198&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3469192>).
- 16 Teisingumo teismo 2006 m. liepos 6 d. sprendimas sujungtose bylose C439/04 ir C440/04 *Axel Kittel prieš Belgijos valstybę ir Belgijos valstybę prieš Recolta Recycling SPRL*, InfoCuria, žiūrėta 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=56299&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3474503>).
- 17 Teisingumo Teismo 2006 m. sausio 12 d. sprendimas sujungtose bylose C354/03, C355/03 ir C484/03 *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd, Bond House Systems Ltd prieš Commissioners of Customs & Excise*, InfoCuria, žiūrėta 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://curia.europa.eu/juris/do>

loje *Bonik*, C-285/11¹⁸; Teisingumo Teismo 2012 m. birželio 21 d. sprendime sujungtose bylose *Mahagében ir David*, C-80/11 ir C-142/11¹⁹.

Bendros pridėtinės vertės mokesčio sistemos funkcionavimo Europos Sąjungoje sudėtinis elementas yra tiekimo Bendrijos viduje apmokestinimas. 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (toliau – ir PVM direktyva) 138 straipsnio 1 dalis nustato, kad valstybės narės neapmokestina prekių tiekimo, kai tas prekes pardavėjas ar prekes įsigyjantis asmuo išsiunčia ar išgabena į paskirties vietą, esančią Bendrijoje, bet ne jos atitinkamoje teritorijoje, arba kai tai atliekama pardavėjo ar prekes įsigyjancio asmens vardu, jei tenkinamos toliau išvardytos sąlygos: a) prekės tiekiamos kitam apmokestinamajam asmeniui ar neapmokestinamajam juridiniam asmeniui, veikiančiam kaip toks kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje pradedamas prekių siuntimas ar gabenimas; b) apmokestinamasis asmuo arba neapmokestinamasis juridinis asmuo, kuriam patiktos prekės, yra įregistruotas PVM mokėtoju kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje pradedamas prekių siuntimas arba gabenimas ir kuris tiekėjui yra nurodęs šį PVM mokėtojo kodą.

Minėta direktyvos nuostata į nacionalinę teisę yra perkelta Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo²⁰ 49 straipsnio 1 dalyje, kurioje numatyta, jog taikant 0 procentų PVM tarifą apmokestinamos prekės, tiekiamos kitoje valstybėje narėje įregistruotam PVM mokėtoju, kuris šių prekių tiekėjui nurodė tos kitos valstybės narės jam suteiktą PVM mokėtojo kodą, ir išgabenamos iš šalies teritorijos į kitą valstybę narę (neatsižvelgiant į tai, kas (prekių tiekėjas, pirkėjas ar bet kurio iš jų užsakymu trečioji šalis) prekes gabena).

PVM direktyvos 138 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam mechanizmui būdinga, pirma, kad valstybė narė, iš kurios prekės išsiunčiamos arba išgabenamos, taiko atleidimą nuo mokesčio prekių tiekimui, kai jos išsiunčiamos ar išgabenamos Bendrijos viduje, kartu su teise į šioje valstybėje narėje sumokėto pirkimo PVM atskaitą, ir, antra, kad valstybė narė, į kurią prekės pristatomos, apmokestina Ben-

document/document.jsf?text=& docid=57306&pageIndex =0&doclang=LT&mode=lst&dir=&oc-c=first&part=1&cid=3521306).

- 18 Teisingumo Teismo 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas byloje *Bonik EOOD prieš Direktor na Direktsia „Obzhalvane i upravlenie na izpalnenieto“ – Varna pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite*, InfoCuria, žiūrėta 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid =131496& pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&oc-c=first&part=1&cid=3526782>).
- 19 Teisingumo teismo 2012 m. birželio 21 d. sprendimas sujungtose bylose C80/11 ir C142/11 *Mahagében kft prieš Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-dunántúli Regionális Adó Főigazgatósága ir Péter Dávid prieš Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-alföldi Regionális Adó Főigazgatósága*, InfoCuria, žiūrėta 2021 m. gruodžio 29 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=124187&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&oc-c=first&part=1&cid=3527928>).
- 20 Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas.// Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1271.

drijos viduje įsigytas prekes. Šis mechanizmas užtikrina aiškų atitinkamų valstybių narių mokestinių galių atskyrimą (žr. Teisingumo Teismo 2006 m. balandžio 6 d. sprendimo byloje *EMAG Handel Eder*, C245/04²¹ 30 ir 40 punktus).

Remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, visais atvejais, kai direktyvos nuostatos jų turinio atžvilgiu yra besąlygiškos ir pakankamai aiškios, privatus asmenys nacionaliniuose teismuose gali jomis remtis prieš valstybę, jeigu ji laiku neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę arba ją perkėlė netinkamai (žr., pvz., Teisingumo Teismo 2014 m. sausio 15 d. sprendimo byloje *Association de médiation social*, C176/12, 31 p.²²).

Tačiau Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, jog PVM direktyvos 138 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad ji veikia tiesiogiai, t. y. ja apmokestinamasis asmuo gali remtis nacionaliniuose teismuose prieš valstybę, siekdamas neapmokestinti PVM tiekimo Bendrijos viduje (žr. Teisingumo Teismo 2014 m. spalio 9 d. sprendimo byloje *Traum*, C-492/13, 48 p.²³).

Taigi valstybės narės neturi plačios diskrecijos nustatyti tiekimo Bendrijos viduje neapmokestinimo sąlygas.

Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad prekės tiekimo Bendrijos viduje atleidimas nuo PVM taikomas, tik jei teisė disponuoti preke kaip savininkui buvo perduota įgijėjui, jei tiekėjas įrodė, kad ši prekė buvo išsiųsta ar išgabenta į kitą valstybę narę ir jei po šio išsiuntimo ar gabenimo ši prekė fiziškai paliko tiekimo valstybės narės teritoriją (Teisingumo Teismo 2010 m. gruodžio 7 d. sprendimo byloje *R.*, C-285/09²⁴, 41 p.; 2010 m. gruodžio 16 d. sprendimo byloje *Euro Tyre Holding*, C-430/09²⁵, 29 p.).

- 21 Teisingumo Teismo 2006 m. balandžio 6 d. byloje C245/04 *EMAG Handel Eder OHG prieš Finanzlandesdirektion für Kärnten*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 8 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=55676&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2839963>).
- 22 Teisingumo Teismo 2014 m. sausio 15 d. sprendimas byloje C176/12 *Association de médiation sociale prieš Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 7 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146384&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=940812>).
- 23 Teisingumo Teismo 2014 m. spalio 9 d. sprendimas byloje C-492/13 *Traum EOOD prieš Direktor na Direksia „Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika“ Varna pri Tsentralno upravlenie na Nacionalnata agentsia za prihodite*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 7 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=4668F7FBF16597791DFFB237A4B3817?text=&docid=158431&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=937509>).
- 24 Teisingumo Teismo 2010 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje C-285/09 *R. dalyvaujant Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Finanzamt Karlsruhe-Durlach*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 7 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83435&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2382469>).
- 25 Teisingumo Teismo 2010 m. gruodžio 16 d. sprendimas byloje C-430/09 *Euro Tyre Holding BV*

Atitinkamos prekės turi būti pardavėjo ar prekes įsigyjančio asmens ar bet kurio jų vardu išsiųstos arba išgabentos iš šalies teritorijos, bet vis tiek Sąjungos viduje, o šis perdavimas turi būti atliktas tam pačiam apmokestinamajam asmeniui ar neapmokestinamajam juridiniam asmeniui, kuris veikia kaip toks kitoje valstybėje narėje nei valstybė narė, iš kurios prekės išsiųstos arba išgabentos (žr. Teisingumo Teismo 2016 m. spalio 20 d. sprendimo byloje *Plöckl*, C-24/15²⁶, 29 p.).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs, kad pagal PVM direktyvos 138 straipsnio 1 dalį bei Pridėtinės vertės mokesčio 49 straipsnio 1 dalį prekių tiekimas Bendrijos viduje turi atitikti tris esmines sąlygas, kad šis tiekimas nebūtų apmokestinamas PVM (apmokestinamas taikant 0 proc. PVM tarifą): 1) turi įvykti prekių tiekimas, apibūdinamas kaip teisės disponuoti daiktu kaip savininkui prekių pirkėjui perėjimas; 2) prekės, kurios yra tiekimo dalykas, turi būti išgabentos iš tiekėjo valstybės narės teritorijos; 3) PVM mokėtojas tiekia prekes kitam mokesčių mokėtojui ar asmeniui, veikiančiam kaip mokesčių mokėtojas kitos valstybės narės teritorijoje²⁷. Tokia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika visiškai atitinka PVM direktyvos 138 straipsnio 1 dalies aiškinimo taisykles, suformuluotas Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

Platesnis spektras klausimų, susijusių su tiekimo Bendrijos viduje apmokestinimu, labiau atspindintis Teisingumo Teismo jurisprudenciją, buvo nagrinėtas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2017 m. lapkričio 22 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-516-602/2017²⁸. Šioje nutartyje suformuluoti tokie nauji teisminės praktikos aspektai: 1) reikalavimas PVM sąskaitoje faktūroje nurodyti tikrąjį prekių įgijėją nėra viena iš esminių sąlygų (reikalavimų) tiekimą pripažinti tiekimu Bendrijos viduje; 2) aplinkybė dėl faktinio prekių išvežimo įrodinėtina konkrečių tiekimo sandorių įprastoje praktikoje apmokestinamojo asmens (paprastai) turimais prekių išgabėtimą patvirtinančiais įrodymais; 3) kai PVM sąskaitoje faktūroje yra nurodyti ne tikrieji įgijėjai, teisė į neapmokestinimą PVM gali būti paneigta tik jei tiekėjas: pats sukčiavo; žinojo

prieš Staatssecretaris van Financiën, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 7 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/?document.jsf?text=&docid=79388&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2379207>).

26 Teisingumo Teismo 2016 m. spalio 20 d. sprendimas byloje C-24/15 *Josef Plöckl prieš Finanzamt Schrobenhausen*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 8 d. (https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=EF5C4BC_524C7A7F8B7FFD99BFB352C6B?text=&docid=184689&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2834901).

27 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. liepos 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²996/2013, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 8 d. (<https://www.infolex.lt/tp/704619>).

28 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. lapkričio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-516-602/2017, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/1547259#pa4>).

arba, būdamas atidus ir rūpestingas, galėjo žinoti, jog įgijėjas sukčiauja; 4) nustačiusi, kad tiekėjo kontrahentas dalyvavo sukčiaujant arba padarė pažeidimų, kompetentinga mokesčių institucija, atsižvelgdama į objektyvius įrodymus ir nereikalaujama iš tiekėjo atlikti patikrinimų, kurie jam nepriklauso, turi nustatyti, jog apmokestinamasis asmuo žinojo ar turėjo žinoti, kad sandoris, kuriuo remiamasi siekiant pagrįsti teisę į neapmokestinimą PVM, yra susijęs su sukčiavimu PVM srityje.

Muitų administravimą Europos Sąjungoje reglamentuoja 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (toliau – ir Sąjungos muitinės kodeksas), taikomas nuo 2016 m. gegužės 1 d. (iki šio termino ES galiojo 1992 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2913/92, nustatantis Bendrijos muitinės kodeksą (toliau ir Bendrijos muitinės kodeksas).

Sąjungos muitinės kodekso 3 straipsnyje numatyta, kad muitinė visų pirma atsako už Sąjungos tarptautinės prekybos priežiūrą, taip prisidedama prie sąžiningos ir atviros prekybos skatinimo, vidaus rinkos išorės aspektų, bendrosios prekybos politikos ir kitų su prekyba susijusių bendrųjų Sąjungos politikos sričių priemonių įgyvendinimo, taip pat prie visos tiekimo grandinės saugumo užtikrinimo.

Muitinė – valstybių narių muitinės administracijos, atsakingos už muitų teisės aktų taikymą, ir visos kitos valdžios institucijos, nacionalinės teisės aktų įgalios taikyti tam tikrus muitų teisės aktus (Sąjungos muitinės kodekso 5 str. 1 p.).

Pagal nacionalinę teisę už muitų administravimą Lietuvos Respublikoje yra atsakinga Lietuvos Respublikos muitinė (toliau – muitinė), be to, muitinė administruoja ir pridėtinės vertės mokesčių bei akcizus tiek, kiek jai pavesta pagal Pridėtinės vertės mokesčio ir Akcizų įstatymus, (Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 13 str. 1 ir 2 p., 15 str. 2 d.).

Muitinės veiklą, įgyvendinant muitų teisės aktus, reglamentuoja tiesiogiai taikomas Sąjungos muitinės kodeksas (iki 2016 m. gegužės 1 d. Bendrijos muitinės kodeksas). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos nagrinėjant ginčus, kylančius iš muitų teisės reguliuojamų teisinių santykių, spektras yra platus ir įvairiapusis, todėl apsiribosime viena, mūsų nuomone, problemine sritimi, t. y. teismine praktika bylose, susijusiose su neteisėtai į Europos Sąjungos muitų teritoriją importuotomis akcizais apmokestinamomis prekėmis.

Pagal Bendrijų muitinės kodekso 202 straipsnio 3 dalies 3 įtrauką muitinės skolininkais laikomi bet kurie asmenys, įsigiję arba laikę atitinkamas prekes ir jų įsigijimo arba gavimo metu žinoję arba, yra pagrindo manyti, turėję žinoti, kad prekės buvo įvežtos neteisėtai.

Bendrijų muitinės kodekso 233 straipsnio pirmos pastraipos d punkte buvo numatyta, kad skola muitinei išnyksta, jeigu prekės, su kuriomis susijusi skola muitinei, yra atsiradusi vadovaujantis 202 straipsniu, sulaikomos jų neteisėto įve-

žimo metu ir tuo pat metu arba vėliau konfiskuojamos.

Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, jog tokių prekių sulaikymas ir konfiskavimas tuo pat metu arba vėliau pagal Muitinės kodekso 233 straipsnio pirmos pastraipos d punktą gali reikšti, kad skola muitinei išnyksta tik tuo atveju, jei minėtos prekės sulaikomos prieš joms paliekant zoną, kurioje yra pirmoji muitinės įstaiga, esanti Bendrijos muitų teritorijoje (Teisingumo Teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimo byloje *Dansk Transport og Logistik*, C-230/08²⁹, 53 p.).

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje buvo konstatuota: 1) Bendrijos muitinės kodeksas nereikalauja, jog asmuo (faktiškai) būtų neteisėtai įvežęs prekes į Bendrijos muitų teritoriją tam, kad jis būtų pripažintas skolininku Bendrijos muitinės kodekso prasme, jeigu šis asmuo įsigijo arba laikė neteisėtai į Bendrijos muitų teritoriją įvežtas prekes ir šių prekių įsigijimo arba gavimo metu žinojo arba yra protingas pagrindas manyti, kad turėjo žinoti, jog prekės buvo įvežtos neteisėtai; 2) asmuo, kuris pripažįstamas muitinės skolininku dėl akcizais apmokestinamų prekių importo, laikomas ir importuotoju Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo prasme; 3) aplinkybė, jog neteisėtai į Bendrijos muitų teritoriją importuotos akcizais apmokestinamos prekės buvo kompetentingų institucijų sunaikintos, prievolei dėl importo (muitų) skolos muitinei jokios reikšmės neturi (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2619/2011³⁰).

Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies e punktas nustato, kad, nedarant poveikio galiojančioms nuostatoms, susijusioms su importo ar eksporto maito sumos, atitinkančios skolą muitinei, neišieškojimu teismine tvarka pripažinus skolininką nemokiu, importo arba eksporto skola muitinei išnyksta, kai importo arba eksporto maito apmokestinamos prekės konfiskuojamos arba kai jos sulaikomos ir tuo pat metu arba vėliau konfiskuojamos. Šio kodekso 124 straipsnio 1 dalies f punktas numato, jog nedarant poveikio galiojančioms nuostatoms, susijusioms su importo ar eksporto maito sumos, atitinkančios skolą muitinei, neišieškojimu teismine tvarka pripažinus skolininką nemokiu, importo arba eksporto skola muitinei išnyksta, kai importo ar eksporto maito apmokestinamos prekės muitinei prižiūrint sunaikinamos arba perduodamos valstybės nuosavybėn.

„Skola muitinei“ – asmens prievolė sumokėti pagal galiojančias Bendrijos nuostatas atitinkamoms prekėms taikomų importo maitų (importo skola maiti-

29 Teisingumo Teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *C-230/08 Dansk Transport og Logistik prieš Skatteministeriet*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84477&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=136644>).

30 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-2619/2011, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/288622#pa4>).

nei) arba eksporto muitų (eksporto skola muitinei) sumą (Sąjungos muitinės kodekso 4 str. 9 p.).

Dėl šių Sąjungos muitinės kodekso nuostatų taikymo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra pažymėta, kad prekių sunaikinimo faktas lemtų importo skolos muitinei išnykimą tuo atveju, jei importo skola muitinei būtų atsiradusi ir prekės būtų konfiskuojamos ir sunaikinamos galiojant Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies e ir f punktams, t. y. po 2016 m. gegužės 1 d., nes Sąjungos muitinės kodekso nuostatos, nustatančios skolos muitinei atsiradimą / išnykimą, yra materialinio pobūdžio, todėl gali būti taikomos tik toms situacijoms, kurios yra susidariusios po šio kodekso įsigaliojimo (Lietuvos vyriausiojo administracinio 2019 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4293-968/2019³¹; taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1256-261/2019³²; 2020 m. rugsėjo 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1407-442/2020³³; 2021 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1823-575/2021³⁴).

Taigi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, jog prekių sunaikinimo, perdavimo valstybės nuosavybėn ar konfiskavimo ir sunaikinimo faktas yra pagrindas pripažinti, jog skola, kaip ji apibrėžta Sąjungos muitinės kodekso 4 straipsnio 9 punkte, muitinei išnyko. Tačiau *expressis verbis* Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies e ir f punktų nuostatos yra taikomos tik importo ir eksporto muitams.

Pagal Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 20 straipsnio 2 dalį (2016 m. lapkričio 3 d. įstatymo Nr. XII-2696³⁵ redakcija) prievolė mokėti akcizus muitinei *mutatis mutandis* išnyksta Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies d–g punktuose nustatytais atvejais. Analogiška norma yra įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 121 straipsnio 2 dalyje (2016 m. lapkričio 3 d. įstatymo Nr. XII-2697³⁶ redakcija) numatančioje, kad prievolė mo-

31 Lietuvos vyriausiojo administracinio 2019 m. rugsėjo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4293-968/2019, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/1763836>).

32 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1256-261/2019, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/1780236>).

33 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1407-442/2020, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/1929230>).

34 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1823-575/2021, Infolex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infolex.lt/tp/2010458>).

35 Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo Nr. IX-569 3, 9, 12, 14, 15, 20, 21, 33 ir 43 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/bc092070abd411e6b844f0f29024f5ac>).

36 Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo Nr. IX-751 2, 123, 14, 15, 45, 53, 56, 71, 93, 94, 120 ir 121 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/fc6b39b0abd811e6b844f0f29024f5ac>).

kėti importo PVM muitinei *mutatis mutandis* išnyksta Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies d–g punktuose nustatytais atvejais.

Kaip jau minėjome, apmokestinimą pridėtinės vertės mokesčiu bei akcizais reguliuoja ne tik nacionalinė, bet ir Europos Sąjungos teisė (PVM direktyva bei 2008 m. gruodžio 16 d. Tarybos direktyva 2008/118/EB dėl bendros akcizų tvarkos, panaikinanti Direktyvą 92/12/EEB (toliau – ir Akcizų direktyva). Nei PVM direktyvoje, nei Akcizų direktyvoje tiesiogiai nėra nustatyta, jog dėl prekių sunaikinimo, perdavimo valstybės nuosavybėn ar konfiskavimo ir sunaikinimo išnyktų prievolė mokėti minėtus mokesčius. Todėl pagrįstai gali būti keliamas klausimas, ar valstybė narė pagal PVM ir Akcizų direktyvų nuostatas gali nacionalinėje teisėje įtvirtinti sąlygas dėl prievolės mokėti importo PVM ir akcizus išnykimo.

Akcizų direktyvos 7 straipsnio 1 dalis nustato, kad prievolė apskaičiuoti akcizus atsiranda išleidimo vartoti metu ir išleidimo vartoti valstybėje narėje. Šio straipsnio 2 dalies d punkte numatyta, kad šios direktyvos tikslais, „išleidimas vartoti“ yra akcizais apmokestinamų prekių importas, įskaitant neteisėtą importą, išskyrus atvejus, kai akcizais apmokestinamoms prekėms jas importavus nedelsiant pritaikytas akcizų mokėjimo laikino atidėjimo režimas.

PVM direktyvos 2 straipsnio 1 dalies d punkte įtvirtinta, kad PVM objektas yra prekių importas, o 70 straipsnyje nustatyta, kad apmokestinimo momentas įvyksta ir prievolė apskaičiuoti PVM atsiranda tada, kai prekės yra importuotos.

Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, nagrinėjant administracinę bylą Nr. A-830-442/2020, kilo abejonių, ar Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje (2016 m. lapkričio 3 d. įstatymo Nr. XII-2696 redakcija) ir Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 121 straipsnio 2 dalyje (2016 m. lapkričio 3 d. įstatymo Nr. XII-2697 redakcija) nustatytas reguliavimas atitinka PVM ir Akcizų direktyvų nuostatas, todėl 2020 m. rugsėjo 30 d. nutartimi³⁷ kreipėsi Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą tokiu klausimu: ar Akcizų direktyvos 2 straipsnio b punktas ir 7 straipsnio 1 dalis bei PVM direktyvos 2 straipsnio 1 dalies d punktas ir 70 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad prievolė mokėti akcizą ir (ar) PVM neišnyksta tuo atveju, kai kontrabandinės prekės sulaikomos ir vėliau konfiskuojamos po to, kai jos jau buvo neteisėtai įvežtos į Sąjungos muitų teritoriją (išleistos vartoti), net jei skola muitinei išnyko Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies e punkte numatytu pagrindu?

Byla Teisingumo Teisme dar nėra išnagrinėta, tačiau byloje yra gauta generalinio advokato Evgenij Tanchev 2021 m. spalio 6 d. išvada, kurioje siūloma į paminėtą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo klausimą atsakyti taip: Akcizų direktyvos 2 straipsnio b punktas bei 7 straipsnio 1 dalis ir PVM direk-

37 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-830-442/2020, Infoplex, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://www.infoplex.lt/tp/1941125#pa4>).

tyvos 2 straipsnio 1 dalies d punktas ir 70 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad prievolė mokėti akcizą ir PVM neišnyksta tuo atveju, kai kontrabandinės prekės sulaikomos ir vėliau konfiskuojamos po to, kai jau buvo neteisėtai įvežtos į Sąjungos muitų teritoriją, net jei skola muitinei išnyko Sąjungos muitinės kodekso 124 straipsnio 1 dalies e punkte numatytu pagrindu³⁸.

Galima teigti, jog žvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, taikant ES teisę mokestiniuose ginčuose, iš dvidešimties metų veiklos perspektyvos aiškiai stebima tendencija siekti suderinamumo su Teisingumo Teismo jurisprudencija bei, kilus neaiškumams dėl ES teisės aiškinimo ir taikymo, kreiptis į Teisingumo Teismo dėl prejudicinio sprendimo.

38 Generalinio advokato Evgenij Tanchev 2021 m. spalio 6 d. išvada byloje C489/20 *UB prieš Kauno teritorinę muitinę*, InfoCuria, žiūrėta 2022 m. sausio 9 d. (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=2471111&pageIndex=0&doclang=LT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3680181>).

Valstybės tarnautojų teisės į informavimą ir konsultavimą

Prof. dr. Tomas Davulis

Analizuoti valstybės tarnautojų teises į informavimą ir konsultavimą nėra paprastas uždavinys. Viena vertus, mes susiduriame su pakankamai naujomis teisėmis, kurios nevienodai užtikrinamos (arba visai nepripažįstamos) atskirose šalyse ir skirtingai deklaruojamos tarptautiniu lygmeniu. Šios teisės Lietuvos Respublikos Konstitucijoje apskritai nėra paminėtos, o į teisinę sistemą buvo implančiuotos palyginti neseniai – įstatymuose perkeltiant atitinkamas Europos Sąjungos direktyvas. Tuo tarpu Vokietijoje jos atsirado dar 19 amžiuje ir buvo numatytos dar Weimaro Konstitucijoje, o šiandien jas įtvirtina Norvegijos, Belgijos, Slovėnijos, Portugalijos ir kitų valstybių konstitucijos¹. Kita vertus, papildomos analizės nusipelno ir valstybės tarnautojo sąvokos sudėtingumas. Iš vienos pusės, „valstybės tarnautojo“ definicija turi būti pakankamai griežta dėl būtinybės atriboti šiuos valstybei dirbančius viešajame administravime asmenis nuo laisvai samdomų darbuotojų ir užtikrinti jų statusą ir vaidmenį atspindinčių specializuotų teisės normų ir garantijų taikymą. Nepaisant to, valstybės tarnautojo sąvokos taikymo sritis gali būti ir mažiau apibrėžta. Turimi omenyje ne tie atvejai, kada, mažinant valstybės tarnautojų skaičių, valstybės tarnautojų buvusioms funkcijoms vykdyti pasitelkiami darbuotojai (valstybės tarnautojų perkvalifikavimą į „sutartininkus“), ar tarnautojai „išstatutinami“. Greičiau reikia kalbėti apie tai, kad įstatyme įtvirtinta valstybės tarnautojo sąvoka gali patirti korekcijų iš išorės. Pirmasis mažai tikėtinas, tačiau įmanomas įsiterpimas galimas iš nacionalinės konstitucinės justicijos pusės – 1992 m. priimant Lietuvos Respublikos Konstituciją, valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokų Lietuvos teisinėje sistemoje nebuvo, tačiau buvo „darbuotojo“ ir „darbo“, „profesinės sąjungos“ ir „streiko“ bei kitos darbo teisės sąvokos. Kitais žodžiais tariant, 1992 m. Konstitucija šiandieninius valstybės tarnautojus priskyrė darbuotojams ir garantavo jiems tam tikras subjektyvias teises, todėl šių konstitucinių teisių atėmimas ar ribojimas (pvz., teisės streikuoti ar teisės į maksimalaus darbo laiko apribojimą²) gali būti kvestionuojamas dėl atitikties

1 Žr., pvz., prieiga <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/27-workers-right-information-and-consultation-within-undertaking?page=1#national-constitutional-law>, žiūrėta 2022 m. sausio 30 d.

2 Taip Konstitucijos 50 straipsnyje užtikrinama teisė į streiką nesuteikiama institucijos padalinių va-

Konstitucijai. Kita išorinė korekcija sietina su Europos Sąjungos teisės intervencijomis į valstybės tarnybos domeną. Ir vėlgi, kalbėti galima ne tik apie leidžiamų darbuotojų teisių taikymo išimčių interpretacijas³, bet ir apie Europos Sąjungos teisės aktuose naudojamos darbuotojo sąvokos ekstensyvų aiškinimą, besibraunantį į viešosios teisės reguliuojamą valstybės tarnybą. Kitaip tariant, kai kurios Europos Sąjungos direktyvų nuostatos, kurios *expressis verbis* skirtos darbuotojams, gali būti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) išaiškintos taip, kad apimtų ir valstybės tarnautojus, kurie pagal nacionalinę teisę nelaikomi darbuotojais⁴.

Šios problematikos kontekste ir keliamas klausimas, ar valstybės tarnautojai Lietuvoje pagal šiaudien galiojančią nacionalinę ir Europos Sąjungos reguliavimą turi teisę į informavimą ir teisę į konsultavimą, kuriais jau naudojasi Lietuvos darbuotojai. Straipsnyje, naudojant istorinį, teleologinį, sisteminę analizę ir lyginamąjį metodus, bus iširta teisės į informavimą ir teisės į konsultavimą taikymo sritis, šių teisių (ne)taikymo Lietuvos valstybės tarnyboje pagrindai, šių teisių įtvirtinimo perspektyvos. Mokslinio tyrimo aktualumas siejamas su nacionaliniais debatais dėl darbo tarybų privalomumo valstybės tarnyboje, ir su ESTT sprendimu, kuriuo buvo patvirtinta Europos Komisijos teisė *neteikti* Europos Sąjungos institucijoms patvirtinti teisės aktu Europos socialinių partnerių susitarimo dėl informavimo ir konsultavimo valstybių narių centrinėse administracijose.

dovams (Valstybės tarnybos įstatymo 17 str. 1 d. 4 p.), prokurorams (Prokuratūros įstatymo 21 str. 3 d.) ir kt. Kitas pavyzdys – darbo laiko ribojimai (Konstitucijos 49 str.), kurie netaikomi profesinės karo tarnybos (Karo tarnybos statuto 50 str.), žvalgybos pareigūnams (Žvalgybos įstatymo 45 str. 4 d.).

- 3 Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 45 straipsnį, Sąjungoje užtikrinama darbuotojų judėjimo laisvė, tačiau šio straipsnio nuostatos netaikomos „darbui valstybės tarnyboje“ (*pranc. emplois dans l'administration publique*). Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) 1974 m. vasario 12 d. sprendimą byloje Nr. 152/73 (Sotgiu), ECLI:EU:C:1974:13, 2007 m. balandžio 26 d. sprendimą byloje Nr. C-393/05 (Alevizos), ECLI:EU:C:2007:251. Tai reiškia, kad valstybės turi įrodyti, ar valstybės tarnautojo postas, kuriam keliamas šalies pilietybės turėjimo reikalavimas, pasižymi ir viešosios teisės suteikiamais įgaliojimais, ir bendroju interesu. Be to, reikalaujama, kad tarp tokio tarnautojo egzistuočių specialus ištikimybės valstybei santykis ir teisių ir pareigų abipusiškumas, kuris ir yra pilietybės pagrindas.
- 4 Nediskriminavimo direktyvų atveju žr., pvz., ESTT 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas jungtinėse bylose Nr. C124/11, C125/11 ir C143/11 (Dittrich), ECLI:EU:C:2012:771, darbo laiko direktyvos 2003/88 atveju - pvz., ESTT 2010 m. kovo 20 d. sprendimas C158/09 (Komisija v. Ispanija), ECLI:EU:C:2010:292, saugos darbe direktyvų atveju - ESTT 2004 m. spalio 5 d. sprendimas jungtinėse bylose C397/01 iki C403/01, ECLI:EU:C:2004:584. Žr. taip pat Rysak M., Dullinger Th. *The concept of 'worker' in EU law. Status quo and potential for change*. ETUI Report 140, 2018, p. 40, Menegatti E. Taking EU labour law beyond the employment contract: The role played by the European Court of Justice. *European Labour Law Journal* 2020, Vol. 11(1), p. 22-23.

1. Teisės į informavimą ir teisės į konsultavimą Lietuvos ir Europos Sąjungos teisėje

1.1. Informavimo ir konsultavimo teisių *rationale*

Darbdavio teisė priimti darbo organizavimo sprendimus pavaldžių darbuotojų atžvilgiu – darbo sutartimi sukuriama ir darbo teisės normomis reguliuojamų darbo santykių šerdis⁵. Susiklosčiusiame darbo santykyje būtent darbdaviui tenka komercinė bei gamybinė rizika (Lietuvos Respublikos darbo kodekso⁶ (toliau – ir DK) 32 str. 4 d.), tad natūralu, kad jam tenka ir teisė vienašališkai priimti visus ekonominius, finansinius, darbo organizavimo sprendimus (pvz., ką gaminti ir ko negaminti, kokia kaina parduoti, kokias medžiagas naudoti, kiek ir kokių darbuotojų samdyti, kaip jiems paskirstyti darbo užduotis ir kokį jiems mokėti užmokesčių, kaip organizuoti verslo ryšius, kada gamybą stabdyti, kada keisti veiklos profilį ir atsakyti tam tikrų veiklų, kaip optimizuoti veiklas ir kada jas pabaigti ir kt.). Kišimasis į tokių sprendimų priėmimo kompetenciją ne tik paneigtų ekonominės veiklos laisvės (Konstitucijos 48 str. 1 d.) ir nuosavybės neliečiamumo (Konstitucijos 23 str.) principus⁷, tačiau ir keltų atsakomybės paskirstymo tarp sprendimų priėmėjų problemų.

Tokia darbo santykio pamatinė logika nereiškia, kad darbdavio sprendimų priėmimo teisė negali būti įstatymų leidėjo ribojama per darbo įstatymus, kurie skirti darbuotojo – silpnesnės darbo santykio šalies – interesų apsaugai. Pavyzdžiui, darbdavys negali diskriminuoti priimdamas į darbą asmenis, negali atleisti jų, nesilaikydamas įstatymuose numatytų pagrindų, daryti įstatyme nenumatytas išskaitas, neatsižvelgti į darbo laiko ribojimus ir t. t. Šalia tokių darbdavio sprendimus ribojančių reikalavimų egzistuoja ir kita galimybė paveikti darbdavio sprendimus – nekvestionuojant sprendimo priėmėjo teisės (diskrecijos) priimti sprendimą, numatyti privalomą išankstinę sprendimo priėmimo procedūrą, pavyzdžiui, pareigą tam tikru laiku pateikti informaciją valstybės institucijoms ar darbuotojams ir jų atstovams, suteikti jiems galimybę užduoti klausimus (konsultuotis) ir pateikti pasiūlymus ypač tada, kai darbdavio sprendimai gali reikšti

5 Davulis T. *Lietuvos Respublikos darbo kodekso komentaras*. Vilnius: Registrų centras, 2018, p. 133.

6 TAR, 2016, Nr. 23709.

7 Lygiai tai pat Dorsemont F. Article 27 - Workers' Right to Information. In: *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (ed. Peers S et al). Hart Publishing, 2014, p. 750.

esmingus darbuotojų teisių ir interesų suvaržymus⁸.

Tokiomis informavimo ir konsultavimo procedūrinėmis taisyklėmis siekiama reikšmingų socialinės politikos tikslų, o šio teisinio instituto ištakos siekia praėjusio amžiaus vidurį. Pirmiausia Vokietijos teisinėje sistemoje⁹ buvo pradėta plėtoti darbuotojų atstovų (darbuotojų komitetų, vėliau pavadintų darbo tarybomis) ir darbdavių dialogą siekiant dvejopų tikslų. Pirma, įmonės lygmenyje per informavimo ir konsultavimo sistemą įtraukus darbuotojų atstovus (vienur tai išsirinkti darbuotojų komitetai, kitur – darbo tarybos ar renkami vienasmeniai *shop steward*, dar kitur – profesinės sąjungos vietiniai atstovai), dalyvauti priimant svarbiausius darbo organizavimo įmonėje sprendimus, tokie vadovų sprendimai būna socialiai atsakingesni ir kokybiškesni, labiau aptarti ir geriau ekonomiškai pagrįsti. Mat darbuotojai ar jų atstovai gali nurodyti vadybos klaidas, atkreipti dėmesį į socialinę ar žmogišką sprendimo dimensiją, patarti, pasiūlyti alternatyvų ar veiksmingesnių ir patogesnių gamybos, inovacijų, taupymo priemonių įgyvendinimo būdų, suderinti priemones neigiamoms pasekmėms sušvelninti ir pan. Antra vertus, darbuotojams ar per atstovus dalyvaujant sprendimų rengimo procedūrose, jie tiesiogiai sužino apie būsimus pokyčius ir priemones jų įgyvendinimui bei neigiamoms pasekmėms sušvelninti. Taip didėja šių sprendimų įgyvendinimo efektyvumas, nes darbuotojai gali pasirengti pokyčiams, suvokti jų tikslą ir reikalingumą, produktyviai dalyvauti pokyčiuose. Ir šiuo atveju kalbama ne apie paprastą teisę teikti individualius pasiūlymus (ji, ko gero, nėra ginčijama joksioje organizacijoje), o apie institucionalizuotą apibrėžtą abiejų šalių bendradarbiavimo mechanizmą. Jo esmė – iš anksto pateikti visą informaciją apie būsimą sprendimą ir jo priėmimo tikslus, priežastis ir pasekmes, leisti susipažinti ir išnagrinėti informaciją, atsakyti į darbuotojų atstovų klausimus, duoti laiko jų nuomonei pareikšti, ir tik tuomet priimti darbdavio kompetencijoje esantį sprendimą. Priklausomai nuo klausimo ar sprendimo reikšmingumo, vienu atveju įstatymų leidėjas iš darbdavio reikalauja tik vykdyti pareigą suteikti informaciją (informavimas), kitu atveju – ne tik suteikti informaciją, bet ir atsakyti į klausimus ir išklausti darbuotojų ar jų atstovų nuomonę¹⁰.

- 8 Pavyzdžiui, Valstybinės darbo inspekcijos pareigūno sutikimo gavimas atleidžiant darbuotojų atstovą (DK 168 str. 3 d.), informacijos pateikimas apie grupės darbuotojų atleidimą Užimtumo tarnybai (DK 63 str. 4 d.) ir kt.
- 9 Nuo bandymų jau 1848 m. Frankfurto nacionaliniame susirinkime, vėliau – 1898 m. Darbuotojų apsaugos įstatyme, pagal kurį darbo tvarkos taisyklės darbdavys galėjo priimti tik po darbuotojų komiteto išklauso, ir net Weimaro konstitucijos 165 straipsnyje bei išsamiausiai – Vokietijos 1920 m. Darbo tarybų įstatyme. Löwisch M. *Arbeitsrecht*, Werner, 2004, S. 121.
- 10 Šiandien šios informavimo ir konsultavimo teisės laikomos socialinės partnerystės forma (Darbo kodekso 164 str.) ir priskiriama vadinamajam „darbuotojų dalyvavimo priimant darbdavio sprendimus“ (angl. *co-determination* arba *involvement*, vok. *Mitbestimmung* arba *Beteiligung*, pranc. *co-détermination* arba *implication*) institutui. Pastarasis apima ne tik informavimo ir konsultavimo

Aptariamas informavimo ir konsultavimo teises reikia skirti nuo kitos socialinės partnerystės formos – kolektyvinių derybų ir kolektyvinių sutarčių sudarymo – teisių. Pastarosios teisės – tradiciškai darbdavių ir darbuotojų asociacijoms suteikiamos teisės, kurių pagalba realizuojamas kolektyvinis sutartinis darbo kainos ir kitų pagrindinių darbo sąlygų nustatymo mechanizmas. Šios pagrindinėms teisėms taip pat priskiriamos teisės (kaip ir teisė į kolektyvinio poveikio priemonės) kyla iš visuotinai pripažintos asociacijų laisvės, ir yra užtikrinamos ir valstybių konstitucijose, ir tarptautiniuose žmogaus teisių dokumentuose¹¹.

Galiausiai informavimo ir konsultavimo teisės turi būti atribojamos ir nuo paprastų pasiūlymų teikimo, kreipimosi ar informacijos gavimo teisių, kurias bet kuriems asmenims gali užtikrinti (nedrausti) administracinės teisės ar kokios kitos teisės šakos normos.

1.2. Informavimo ir konsultavimo teisių tarptautinė, Europos Sąjungos ir nacionalinė dimensija

Informavimo ir konsultavimo teisės priskirtinos prie naujos kartos darbuotojų teisių, kurios tarptautiniu lygmeniu įtvirtinamos labai nevienodai. Štai Tarptautinės darbo organizacijos (toliau – ir TDO) dėmesys tradiciškai buvo labiausiai skirtas asociacijų laisvės ir kolektyvinių derybų užtikrinimui ir plėtrai, todėl informavimas ir konsultavimas deklaraciniuose ir rekomendaciniuose dokumentuose buvo beveik neminimas¹². Europos socialinės chartijos 1961 m. tekste tokios teisės nerasime, tačiau 1988 m. papildomame protokole ir 1996 m. pataisytosios Chartijos 21 straipsnyje matome įpareigojimą šalims imtis tam tikrų priemonių ar remti jas, kad darbuotojai ar jų atstovai pagal vidaus įstatymus ar praktiką:

a) būtų nuolat ar tam tikrais laikotarpiais ir jiems suprantamai informuojami apie įmonės, kurioje jie dirba, ekonominę bei finansinę būklę, susitarus, kad tam tikra informacija, kurios atskleidimas pakenktų įmonei, gali būti neteikiama

teises, bet ir intensyviausią poveikio darbdavio sprendimams teisę – darbuotojų atstovų teisę kaip ir juridinio asmens dalininkams skirti to juridinio asmens valdymo ir priežiūros organų narius (*angl.* participation). Dėl sąvokų žr., pvz., Direktyvos 2001/86 2 str.

11 Žr., pvz., *Darbo teisės principai ir jų taikymas Lietuvos teismų praktikoje*. Vilnius: MRU, 2016, p. 74-90. Atkreiptinas dėmesys, kad kolektyvinių derybų teisių turėtoju įvardijamos „asociacijos“, tačiau informavimo ir konsultavimo teisių turėtojais įvardijami ir darbuotojai, ir jų „atstovai“, plačiau pastarųjų neapibrėžiant.

12 Labai fragmentiškai tai paminėta TDO rekomendacijose Nr. 94 (1952), Nr. 143 (1971), Nr. 129 (1967) bei Konvencijoje Nr. 168, skirtoje kolektyviniams atleidimams. Žr. plačiau Papadakis K. The Concept of Information-consultation in times of crisis: overview of normative guidelines and recent practices. Prieiga https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172331.pdf, žiūrėta 2022 m. sausio 10 d.

arba viešai neskelbtina; ir

b) būtų laiku konsultuojami apie numatomus sprendimus, kurie galėtų turėti esminę įtaką darbuotojų interesams, ypač apie tuos sprendimus, kurie gali gerokai paveikti užimtumą įmonėje.

Pažymėtina, kad šios teisės įgyvendinimui pačios Chartijos priede yra pateikiamos reikalingos sąvokos, iš kurių mums svarbiausia yra „įmonės“ (*undertaking – angl.*) sąvoka. Tai „materialių ir nematerialių elementų visuma, turinti juridinio asmens statusą arba jo neturinti, kuri yra įkurta, kad gamintų produkciją ar teiktų paslaugas siekiant pelno, ir galinti nustatyti savo rinkos politiką“. Šios ekonominės paskirties kriterijaus įtraukimas į apibrėžtį, anot A. M. Światkowski, esmingai paaiškina, kad socialinės chartijos 21 straipsnis nėra taikomas viešajame sektoriuje¹³.

Nors Europos Tarybos Socialinių teisių komitetas ir yra priėmęs sprendimų šioje srityje¹⁴, tačiau informavimo ir konsultavimo teisių plėtrai paneuropiniu lygiu didžiausius impulsus davė būtent Europos Sąjunga, kurios priimami teisės aktai nebūtinai identišškai sutampa su tarptautiniais valstybių įsipareigojimais. Paveikta valstybių narių su išvystyta informavimo ir konsultavimo sistema (pirmiausia Vokietijos, Austrijos, Prancūzijos), Europos Sąjunga ėmėsi intensyviuos teisėkūros būtent šioje srityje, bandydama kompensuoti reikšmingą savo kompetencijos kolektyvinėje darbo teisėje trūkumą – draudimą reglamentuoti kolektyvines derybas valstybėse narėse¹⁵. Kaip parodė Europos Sąjungos darbo teisės raida, Europos Sąjungai neturint kompetencijos reguliuoti kolektyvinių sutarčių valstybėse narėse, vadinamasis Europos socialinis modelis¹⁶ buvo kuriamas stiprinant privalomąsias informavimo ir konsultavimo procedūras. Aptariamas teisės pirmiausiai įgyvendino atskirose direktyvose, kuriose buvo reglamentuojami skausmingiausi

13 Su nuoroda į Europos socialinių teisių komiteto praktiką A.M. Światkowski. *Labour Law: Council of Europe*, Wolters Kluwer, 2014, p. 224. Tuo tarpu B.Veneziani tarsi „pamiršta“ šiuos požymius ir pasisako prieš vadinamųjų kolektyvinių solidarumo teisių diferencijavimą ir akivaizdų disbalansą viešajame ir privačiajame sektoriuje. Žr. Veneziani B. *The Right to information and Consultation*. In: *The European Social Charter and the Employment Relationship* (ed. N.Bruun et al). Hart Publishing, 2017, p. 397-399.

14 Plačiau žr. Światkowski A.M. *Labour Law: Council of Europe*. Wolters Kluwer, 2014, p. 221-222.

15 Žr. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 153 straipsnį, kurio 3 dalis *expressis verbis* leidžia leisti minimalius standartus informavimo ir konsultavimo teisių srityje kvalifikuota balsų dauguma, tačiau 5 straipsnis neleidžia reglamentuoti teisės į asociacijas, darbo užmokesčio (daugelyje valstybių būtent kolektyvinės sutartys nustato pagrindines darbo apmokėjimo sąlygas) streikus ir lokautus.

16 1994 m. Europos Komisijos Baltojoje knygoje dėl socialinės politikos (COM (94) 333) „Europos socialinis modelis“ apibūdintas kaip vertybės, apimančios demokratiją ir asmens teises, laisvas kolektyvines derybas, rinkos ekonomiką, lygias galimybes visiems ir socialinę apsaugą ir solidarumą. Modelis grindžiamas įsitikinimu, kad ekonominė pažanga ir socialinė pažanga yra neatsiejami dalykai: „Kuriant sėkmingą Europą ateičiai buvo atsižvelgta į konkurencingumą ir solidarumą“.

darbuotojams darbdavio sprendimai: verslo perdavimai ir susiliejimai, kolektyviniai darbuotojų atleidimai¹⁷. Paskui šio teisės buvo plečiamos¹⁸, ir netgi institucionalizuotos¹⁹, o dar vėliau joms buvo suteiktas ir pagrindinės teisės rangas (1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijos 17 ir 18 str., 2000 m. ES pagrindinių teisių chartijos 27 str.).

Šiandien galime suskaičiuoti daugiau kaip 35 ES direktyvas²⁰, kuriose vienu ar kitu būdu užsimenama apie būtinybę informuoti ir (arba) konsultuotis su darbuotojais ar jų atstovais – nuo bendros informavimo ir konsultavimo pareigos įmonėse ar jų padaliniuose, iki saugos darbe normatyvinių nuostatų ar informavimo ir konsultavimo procedūrų tarptautiniu mastu veikiančiuose ekonominiuose subjektuose (Europos Bendrovėje, Europos Sąjungos masto įmonėje)²¹. Tam tikrais atvejais darbuotojų ir jų atstovų informavimas ir konsultavimas gali atlikti papildomą palaikomąją funkciją ginant darbuotojų interesus (pavyzdžiui, grupės darbuotojų atleidimo iš darbo ar verslo, ar jo dalies perdavimo atveju informavimo ir konsultavimo procedūromis darbuotojų atstovams teikiant savo nuomonę ir pasiūlymus siekiama švelninti darbuotojams skaudžius padarinius). Kitais atvejais Europos Sąjungos direktyvos numato darbdavių prievolę sukurti nuolatinius informavimo ir konsultavimo instrumentus, kuriais naudojantis informacija apie įmonės padėtį ir darbuotojams svarbiausius darbdavio sprendimus būtų teikiama reguliariai bei atskirais ypač svarbiais atvejais. Pareiga sukurti informavimo ir konsultavimo sistemą siejama arba su įmonės ar padalinio dydžiu (Direktyva 2002/14 reikalauja įdiegti tokią sistemą padaliniuose, kuriuose yra per 20 darbuotojų, arba įmonėse, kuriose yra per 50 darbuotojų), arba su juridinio asmens forma ar veiklos ypatumais (Direktyva 2009/38 reikalauja minėtąją sistemą sukurti Europos Sąjungos įmonėse ar įmonių grupėse, Direktyva 2001/86 – Europos bendrovėse, Direktyva 2003/72 – Europos kooperatinėse bendrovėse) arba su būtinybe įtraukti darbuotojus į veiklas, skirtas apsaugoti nuo sveikatos sutrikdymų ir sužalojimų darbe²². Tokiu būdu buvo sukurtas unikalus informavimo ir konsultavimo mecha-

17 Direktyvoje dėl kolektyvinių atleidimų 98/59 ir direktyvoje dėl verslo perdavimo 2001/23.

18 Direktyvos dėl Europos darbo tarybų (direktyva 94/45, vėliau – 2009/38) ir darbuotojų informavimo ir konsultavimo Europos bendrovėje (direktyva 2001/86) ir Europos kooperatinėje bendrovėje (direktyva 2003/72).

19 Direktyva 2002/14 dėl bendros darbuotojų informavimo ir konsultavimosi su jais sistemos sukūrimo Europos bendrijoje.

20 ETUI. Information, consultation and participation. Prieiga internete <https://www.etuc.org/en/democracy-thematic/information-consultation-participation>, žiūrėta 2022 m. sausio 20 d.

21 Kaip parodė Europos Sąjungos darbo teisės raida, Europos Sąjungai neturint kompetencijos reguliuoti kolektyvinių sutarčių valstybėse narėse, vadinamasis Europos socialinis modelis buvo kuriamas stiprinant privalomąsias informavimo ir konsultavimo procedūras.

22 ESTT 2003 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje Nr. C-441/01 (Komisija / Nyderlandai),

nizmas, kuris harmonizuotas visose valstybėse narėse.

Iki narystės Europos Sąjungoje, tokios apimties ir tikslingumo informavimo ir konsultavimo teisių Lietuvoje nebuvo. Atsiradus poreikiui perkelti minėtas Europos Sąjungos direktyvas į nacionalinę Lietuvos teisę, įstatymų leidėjas nors ir ne iš karto, tačiau palaipsniui į nacionalinę teisinę sistemą įvedė visas privalomas taisykles. Šiuo metu kone visos šios taisyklės yra įtvirtintos 2016 m. Darbo kodekse, kuris:

- 1) įtvirtina informavimo ir konsultavimo teises kaip vieną iš socialinės partnerystės formų;
- 2) pateikia informavimo sąvoką ir jo įgyvendinimo principus;
- 3) apibrėžia, kaip vyksta dalinimasis konfidencialia informacija;
- 4) įvardina atvejus ir tvarką, kuomet darbdavys reguliariai privalo informuoti darbuotojų atstovus apie įmonės padėtį;
- 5) numato konsultavimo sąvoką ir jo įgyvendinimo principus;
- 6) įvardina tvarką, kuomet darbdavys privalo informuoti ir konsultuoti su darbuotojų atstovais, kai atleidžia grupę darbuotojų, kai vykdomas verslo perdavimas ar kiti darbuotojų teises ir interesus lemiantys sprendimai²³;
- 7) numato atvejus, kai darbdavys privalo informuoti darbuotojus tiesiogiai²⁴.

Darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas²⁵ numato atitinkamas darbdavio pareigas saugos darbe srityje²⁶.

Pagal 2016 m. Lietuvos Respublikos darbo kodeksą, darbuotojų informavimo ir konsultavimo mechanizmui įgyvendinti pasitelkiamas nuolatinis darbuoto-

ECLI:EU:C:2003:308.

- 23 Darbo tarybos turi ir ne direktyvose numatytų teisių, pavyzdžiui, teisė į informavimo ir konsultavimo procedūras priimant vietinius teisės aktus įmonėse (DK 206 str.), teisė gauti informaciją apie vyrų ir moterų darbo užmokesčių vidurkius (DK 23 str. 2 d.).
- 24 Kaip numato ir Europos Sąjungos direktyvos, informavimo teisė ir konsultavimo teisės yra dalios ir jų įgyvendinimas priklauso nuo darbuotojų atstovų buvimo įmonėje. Tais atvejais, kai darbuotojų atstovų nėra, apie konsultacijas kalbėti netenka, o darbuotojams priklauso tik informavimo teisės (žr. DK 207 str. 3 d., 208 str. 3 d.). Lygiai taip pat Ales E. 2002/14/EC: Framework Information and Consultation In: *EU labour law: a commentary* (Ed. M. Schlachter). Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2015, p. 457-489.
- 25 Valstybės žinios, 2003, Nr. 70-3170.
- 26 Darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymo 13 straipsnis: Darbdaviui atstovaujantis asmuo, darbdavio įgalioti asmenys privalo informuoti darbuotojus ir su jais konsultuoti visais darbuotojų saugos ir sveikatos būklės ir jos gerinimo planavimo, priemonių organizavimo, jų įgyvendinimo ir kontrolės klausimais. Šiuo tikslu renkami darbuotojų atstovai saugai ir sveikatai ir steigiami darbuotojų saugos ir sveikatos komitetai. Darbdaviui atstovaujantis asmuo, padalinių vadovai sudaro sąlygas darbuotojams, darbuotojų atstovams saugai ir sveikatai dalyvauti diskusijose svarstant darbuotojų saugos ir sveikatos klausimus.

jus atstovaujantis darinys. Tai kiekvienoje įmonėje, kurioje dirba bent 20 darbuotojų²⁷ visuotina lygia rinkimų teise renkamas kolegialus organas – darbo taryba, kurios kompetencijos didžiausią dalį kaip tik sudaro informavimo ir konsultavimo teisės. Tai tikslingas įstatymų leidėjo apsisprendimas, kuriuo darbo tarybos, atstovaudamos visiems įstaigos darbuotojams, įgalinamos dalyvauti darbdavio sprendimų priėmime, o profesinėms sąjungoms, atstovaujančioms tik savo narius, suteikiamos kolektyvinių derybų ir kolektyvinių sutarčių sudarymo kompetencijos²⁸.

Taigi, nors darbuotojų ir jų atstovų tarptautiniu lygiu informavimo ir konsultavimo teisės buvo atrastos gana vėlai, intensyviausiai ir vienoda apimtimi jos įtvirtintos tiek Lietuvoje, tiek ir daugumoje Europos Sąjungos valstybių narių tik perkėlus Europos Sąjungos informavimo ir konsultavimo direktyvas.

1.3. Teisės į informavimą ir konsultavimą taikymo sritis asmenų atžvilgiu

Nors kolektyvinės derybos ir kolektyvinių sutarčių sudarymo teisės iš pirmo žvilgsnio deklaruojamos kaip taip pat siejamos su darbuotojais, tačiau visuotinai pripažįstama, kad jos (su kai kuriomis siauromis išimtimis) taikomos ir valstybės tarnautojams. Tokią išvadą lemia ne tik istorinė kovos dėl asociacijų laisvės pripažinimo patirtis ir reikšmė, kuri jai tenka šiuolaikinėse teisinėse valstybėse²⁹, bet ir tai, kad valstybės tarnautojų teisę į kolektyvines derybas *expressis verbis* numato atitinkami tarptautiniai dokumentai, pavyzdžiui, TDO Konvencija Nr. 98 „Dėl teisės jungtis į organizacijas ir vesti kolektyvines derybas principų taikymo“, Konvencija Nr. 151 „Dėl valstybės tarnautojų teisės jungtis į organizacijas gynimo ir darbo sąlygų valstybinėse tarnybose nustatymo procedūrų“³⁰. Be to, dėl Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 20 straipsnio formuluotės įtakos Europos

27 Mažesnėse įmonėse gali būti renkamas vienasmenis darbuotojų atstovas – patikėtinis, turintis tokias pačias teises kaip ir darbo taryba (DK 177-178 str.).

28 Zr. Davulis T. Main features of Lithuanian Labour Law reform 2016. In: *Labour law reforms in Eastern and Western Europe* (ed. Tomas Davulis). Brussels: Peter Lang, 2017, p. 72-74; Davulis T. Darbo teisės rekodifikavimas Lietuvoje 2016-2017 m. Teisė: VU mokslo darbai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2017, Nr. 104, p. 21-22.

29 Primintina, kad I pasaulinis karas baigėsi Versalio sutartimi, kuria 1919 m. buvo įkurta Tarptautinė darbo organizacija, kurios vienas iš pagrindinių veiklos tikslų – asociacijų laisvės, teisės į kolektyvines derybas (viena iš keturių fundamentinių konvencijų sričių) pripažinimas ir plėtra.

30 Apie tai, kad būtent kolektyvinių derybų būdu nustatomos apmokėjimo sąlygos valstybės tarnyboje daugelyje Europos šalių žr. Collective Bargaining in the Public Service in the European Union. ILO Working Paper No. 309. Prieiga https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_429795.pdf, žiūrėta 2022 m. sausio 12 d.

žmogaus teisių konvencijos 11 straipsnis asociacijų laisvę (atitinkamai – ir iš jos kildinamą teisę į kolektyvines derybas bei kolektyvinio poveikio priemones) garantuoja „kiekvienam“ (asmeniui)³¹, tad ir platus Europos Žmogaus Teisių Teismo šios nuostatos taikymo srities aiškinimas persismelkia per kitus žmogaus teisių dokumentus, kurie konkrečiai mini „tik“ darbuotojus ir darbdavius³². Atitinkamai tai turi įtakos nacionalines konstitucijas aiškinančių institucijų praktikai³³, bei galiausiai atsispindi įstatymų tekstuose³⁴.

To negalima pasakyti apie informavimo ir konsultavimo teises. Tiek ES pagrindinių teisių chartijos 27 straipsnyje, tiek ir direktyvoje 2002/14, nustatančioje bendruosius informavimo ir konsultavimo Europos Bendrijoje pagrindus, operuojama sąvokomis „darbdavys“ ir „darbuotojas“, „įmonė“, „padalinys“. Reikšminga yra būtent direktyvoje 2002/14 pateikiama darbuotojo sąvoka, pagal kurią darbuotojai apibrėžiami kaip bet kurie asmenys, kuriuos atitinkamoje valstybėje narėje gina *darbuotojams taikomi* nacionaliniai darbo įstatymai ir nusistovėjusi tvarka. Taigi direktyva pati nesukuria vieningos darbuotojo sąvokos šio Europos Sąjungos teisės akto atžvilgiu, ir nesukuria „vakuumo“ (spragos), kad reiktų ją perimti iš jau susiformavusios Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos kitose srityse. Tad šios direktyvos numatomas informavimo ir konsultavimo mechanizmas taikomas tik tiems asmenims, kurie laikomi darbuotojais kaip juos įvardins valstybės narės teisės³⁵. Tas pats galioja ir darbdavio sąvokai³⁶. Analogiškas arba panašias sąvokas pateikia direktyvos dėl verslo perdavimo 2001/23, kolektyvinių atleidimų iš darbo 98/59, laikino įdarbinimo direktyva 2008/104, Europos

31 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. lapkričio 12 d. sprendimas byloje *Demir and Baykara v Turkey*, Peticijos Nr. 34503/97; 2009 m. balandžio 21 d. sprendimas byloje *Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey*, Peticijos Nr. 68959/01.

32 Žr. Europos (pataisytosios) socialinės chartijos 6 straipsnį, ES pagrindinių teisių chartijos 28 straipsnį.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pasakyta, kad „(...) kai kurios tam tikrų tarnybų valstybės tarnautojų socialinės ir ekonominės teisės gali būti įstatymu apribotos dėl tų tarnybų arba dėl atitinkamų valstybės tarnautojų pareigų specifikos; pavyzdžiui, Konstitucijos 51 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta darbuotojų teisė streikuoti ginant savo ekonominius ir socialinius interesus gali būti įstatymu apribota remiantis šio straipsnio 2 dalimi, kurioje nustatyta, kad šios teisės apribojimus, įgyvendinimo sąlygas ir tvarką nustato įstatymas.“

34 Pvz., Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 2-4 dalys. Profesinių sąjungų įstatymo 1 straipsnis, Darbo kodekso 186 straipsnis, 234 straipsnis.

35 Kadangi šios direktyvos skirtos socialinei politikai (daugiausia jų priimta SESV 153 str. pagrindu), todėl joms galioja minimalių darbo standartų principas – valstybės narės yra laisvos pagerinti jose numatytą darbuotojų teisinę padėtį. Tai reiškia, kad jos gali jos gali išplėsti direktyvas perkeliančių nuostatų taikymą ir kitiems asmenims, kaip antai valstybės tarnautojams.

36 Darbdaviu pagal Direktyvos 2002/14/EB 2 straipsnį yra valstybės teisės aktais ir nusistovėjusia tvarka reglamentuojamas fizinis arba juridinis asmuo, esantis darbo sutarčių arba darbo santykių su darbuotojais šalimi pagal nacionalinės teisės aktus ir nusistovėjusią tvarką;

darbo tarybai (2009/38), Europos Bendrovės (2001/86) ir Europos kooperatinei bendrovei (2003/72) skirtos direktyvos.

Ypatingos reikšmės turi ir įmonės (*undertaking – angl.*) sąvoka, kuri žymi valstybių narių teritorijoje esančią valstybės arba privačią įmonę, vykdančią ekonominę veiklą, siekiančią arba nesiekiančią pelno, ir padalinio (*establishment – angl.*) sąvoka, kuri valstybės narės teritorijoje žymi esantį nacionalinės teisės aktais ir nusistovėjusia tvarka apibrėžtą verslo padalinį, kuriame vykdoma nuolatinė ekonominė veikla, naudojant žmogiškuosius ir materialinius išteklius. Tai šie požymiai leidžia vienareikšmiškai teigti, kad direktyvos taikymo sritis apima ekonomine veikla užsiimančius vienetus, ir viešo administravimo subjektai į jos taikymo sritį nepatenka.

Kiek kitaip Europos Sąjungos įstatymų leidėjas apibrėžė saugos darbe direktyvų taikymo sritį. Rėminės direktyvos 89/391 2 straipsnis naudoja darbuotojo apibrėžtį, tačiau direktyvos tekstas jau referuoja ne į „*employee*“, kaip anksčiau minėtose direktyvose, o į „*worker*“³⁷, ir be nuorodos į valstybių narių teisę teigdamas, kad tai darbdavio įdarbintas asmuo. Kaip interpretuodamas lygiateisiškumo bei saugos darbe direktyvas yra išaiškinęs Europos Sąjungos Teismas, direktyvų taikymo sritį gali apibrėžti ne valstybių narių nustatytos „darbuotojo“ sąvokos, o autonominės Europos Sąjungos teisės sąvokos³⁸. Čia mes susiduriame su platesne ir autonomine ES teisės sąvoka, kuri orientuojasi į laisvo darbuotojų judėjimo srityje patvirtintas „darbuotojo“ apibrėžtis³⁹.

Tokia kiek skirtinga informavimo ir konsultavimo teisių taikymo sritis rodo diferencijuotą požiūrį į jų įgyvendinimą. Jei saugios, sveikos ir nepavojingos darbo sąlygos yra tiek darbuotojams, tiek tarnautojams bendra siekiamybė, tai ir informavimo ir konsultavimo teisės jiems gali būti taikomos vienodai. Tuo tarpu, jei tokių teisių įgyvendinimas apsprendžia suverenių galių įgyvendinimą ar vadybos sprendimus, vadovybės teises ribojančios procedūros mažiau toleruojamos. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, nagrinėdamas atvejį, ar uždaromos JAV karinės bazės atveju vykdomi atleidimai iš darbo Jungtinėje Karalystėje patenka į direktyvos dėl kolektyvinių atleidimų 98/59/EB taikymo sritį (ir dėl to būtina laikytis informavimo ir konsultavimo procedūrų), pažymėjo, kad pastaroji direktyva akivaizdžiai netaikoma viešajam sektoriui (1 straipsnio 2 dalies b punktas),

37 Sunku pasakyti, ar šie lingvistiniai skirtumai yra teisiškai reikšmingi. Mat prancūzų ir vokiečių kalbomis naudojamos ne kitos sąvokos, o tos pačios „*travailleur*“, „*Arbeitnehmer*“. Negana to, ES Pagrindinių teisių chartijos 27 straipsnis taip pat mini „*worker*“, o ne „*employee*“. Tuo tarpu Alan Bogg teigia, kad reikšmingiau yra žiūrėti į skirtumus tarp žodžių derinių „*worker*“ ir „*every worker*“. Žr. Bogg, Article 31. In: *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (ed. Peers S et al). Hart Publishing, 2014, p. 851

38 Žr. Išnašą Nr. 5.

39 ESTT 1986 m. liepos 3 d. sprendimas byloje 66/85 (Lawrie-Blum), ECLI:EU:C:1986:284.

o direktyva yra skirta bendros rinkos veikimui užtikrinti. Tuo tarpu veikla, kuri patenka į viešosios valdžios prerogatyvų vykdymą, kaip antai valstybės gynyba, iš principo nėra ekonominė veikla⁴⁰. Iš to kiltų, kad jei atleidimai vyksta ne ekonominėje, o viešosios valdžios įgyvendinimo aplinkoje, informavimo ir konsultavimo teisės neturi būti pripažintos⁴¹. Žinoma, minėtas sprendimas kalba tik apie direktyvoje 98/59 esančią išimtį, kuri nėra tiesiogiai paminėta 2002/14 direktyvoje, tačiau ekonominis kontekstas gali paaiškinti pastarojoje direktyvoje naudojamų sąvokų „įmonė“ ar „padalinys“ turinį⁴².

Taigi tiek direktyvas perkeliantis, tiek ir nacionalinis reguliavimas informavimo ir konsultavimo klausimai įtvirtinti Darbo kodekse. Darbo kodekso straipsnis nustato, kad jis taikomas darbuotojams, todėl tiek Darbo kodeksas, tiek ir Europos Sąjungos teisės aktai nustato, kad informavimo ir konsultavimo mechanizmo taikymo sritis – darbuotojai, kaip juos apibrėžia Lietuvos Respublikos darbo teisė. Vadinas, valstybės tarnautojams šios nuostatos *a priori* nėra taikomos, nebent prie priešingos išvados prieisime išnagrinėję valstybės tarnautojo statusą pagal Konstituciją ir kitus teisės aktus.

2. Informavimo ir konsultavimo instituto taikymo valstybės tarnyboje (ne)galimybė

Kaip matome, informavimas ir konsultavimas laikomi svarbiomis darbuotojo teisėmis, turinčiomis pagrindinės teisės rangą Europos Sąjungoje, ir kiek mažesne apimtimi – Europos socialinėje chartijoje. Matome, kad jos suteikiamos darbuotojams (jų atstovams), tačiau dėl valstybės tarnybos ir darbo santykių panašumo⁴³ ir kolektyvinio vienodo abejoms atstovavimo per profesines sąjungas požymio⁴⁴, gali būti keliamas klausimas, ar šis teisinis institutas negali būti tai-

40 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. spalio 18 d. sprendimas byloje C583/10 (Nolan), ECLI:EU:C:2012:638

41 Analogiškai verslo perdavimo direktyva 2001/23/EB numato, kad Valstybinių valdymo institucijų administracinis pertvarkymas arba administracinių funkcijų perdavimas, atliekamas tarp valstybinės valdžios institucijų, nepriskiriamas šioje direktyvoje nustatytam perdavimui.

42 Direktyvos 2002/14 priėmimo procese Europos Parlamentas siekė numatyti, kad direktyva turi būti taikoma ir „viešajam sektoriui“ (taigi, įskaitant „valstybinę tarnybą ir viešąsias paslaugas“), tačiau Tarybai tai buvo nepriimtina.

43 Tokių panašumų toli ieškoti nereikia. Pagal Lietuvos Respublikos užimtumo įstatymo (TAR, 2016, Nr. 18825) 4 straipsnį, asmuo yra laikomas dirbančiu, jeigu jis dirba pagal darbo sutartį ar darbo santykiams prilygintų teisinių santykių pagrindu. Pagal to paties straipsnio 2 dalį, darbo santykiams prilyginti teisiniai santykiai yra *inter alia* valstybės tarnybos santykiai, kurių ypatumus nustato Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas ir atitinkami tarnybos statutai.

44 Valstybės tarnautojų teisę tokiais pačiais kaip darbuotojai pagrindais steigti ir stoti į profesines są-

komas ir valstybės tarnautojams, jei tai *expressis verbis* numato įstatymai arba tai išplaukia iš Konstitucijos ar žmogaus teisių dokumentų, arba jei būtina užpildyti teisinio reguliavimo spragą, arba plečiamai aiškinant darbuotojo sąvoką. Atsakymams pateikti būtina trumpai aptarti valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo teisinės padėties klausimą.

2.1. Valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo statuso ypatumai

Lietuvos valstybės tarnybos teisiniai pagrindai pradėti kurti 1992 m. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurios 33 straipsnyje įtvirtinta piliečio teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą. Per vėlesnius dešimtmečius Lietuva ne kartą keitė teisinio reglamentavimo koncepciją⁴⁵ ir pasirinko siaurąjį valstybės tarnybos modelį, kuris, kaip teigia N. Glebovė⁴⁶, bene labiausiai tinka santykinai mažai valstybei: tai asmenų veikla, kuria *tiesiogiai* įgyvendinama valstybės, jos aparato ar atitinkamos institucijos uždaviniai ir funkcijos valstybės valdymo srityje.

Valstybės tarnybos⁴⁷ kūrimo eigoje buvo formuluojami ir konstituciniai⁴⁸ valstybės tarnybos požymiai: valstybės tarnybos vieningumas, lojalumas Lietuvos

jungas numato Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas (Valstybės žinios, 1991, Nr. 34-933). Nors įstatymo preambulėje atkartojama Konstitucijos 50 straipsnio principinė nuostata, kad profesinės sąjungos yra savanoriškos, savarankiškos ir savaveiksmės organizacijos, atstovaujančios darbuotojų profesinėms darbo, ekonominėms, socialinėms teisėms ir interesams ir juos ginančios, 2 straipsnio 1 dalis teigia, kad profesinių sąjungų nariai, teisėtai dirbantys pagal darbo sutartis ar kitais įstatymų nustatytais pagrindais Lietuvos Respublikos teritorijoje, turi visas profesinės sąjungos narių teises ir pareigas, nustatytas profesinių sąjungų įstatuose. Konstitucinės „darbuotojo“ sampratos santykis su įstatymų leidėjo sukurta valstybės tarnautojo sąvoka bus aptarta toliau.

45 Žr., pvz., Vaičiaitis V. A. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. Teisė, 2011, Nr. 78, p. 122-130; Glebovė N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo teisinio statuso ypatumai. Teisė, 2010, Nr. 76, p. 131-140.

46 Glebovė N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo teisinio statuso ypatumai. Teisė, 2010, Nr. 76, p. 131. Pagal plačiąją valstybės tarnybos sampratą, ji apimtų visų valstybės tarnautojų veiklą, vykdant jiems pavestas funkcijas, o valstybės tarnautojo sąvoka – visus dirbančiuosius (tarnaujančius) asmenis, kurie dirba (tarnauja) valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose ir gauna atlyginimą iš valstybės ar savivaldybės biudžetų.

47 Šiandien galiojanti legalinė „valstybės tarnybos“ definicija pateikiama Valstybės tarnybos įstatymo (TAR, 2018, Nr. 12037) 2 straipsnio 11 punkte. Pagal jį, valstybės tarnyba – valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose pareigas einančių asmenų profesinė veikla, kuria atliekamos viešojo administravimo funkcijos ir (arba) padedama valstybės ar vietos valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus ūkinio ir (ar) techninio pobūdžio funkcijas.

48 Valstybės tarnybos sampratą padėjo atskleisti Konstitucinio Teismo doktrina: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. kovo 20 d. Nutarimai.

valstybei ir jos konstitucinei santvarkai, nešališkumas, atvirumas, viešumas, palankumas tik Konstitucijai ir teisei, valdžių padalijimo ir valdžios galių ribojimo principams, aukšta kvalifikacija ir profesiniai tarnautojų reikalavimai, įstatyminio reguliavimo primatas, skirtumai nuo sutartinių darbo santykių, darbo apmokėjimo stabilumas⁴⁹. Tai leido suformuluoti ir doktrininę valstybės tarnautojo sąvoką⁵⁰, pagal kurią valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ir įstaigoje, atliekantis viešojo administravimo veiklą, turintis ypatingą teisinį statusą, reglamentuojamą specialiaisiais teisės aktais, tarnaujantis tautai ir valstybei ir užtikrinantis viešąjį interesą⁵¹.

Čia norėtųsi atkreipti dėmesį į vieną svarbų aspektą – valstybės tarnybos veiksmingumą⁵² kaip sąlygą nuolat veiksmingai vykdyti viešąjį administravimą ir teikti viešąsias paslaugas garantuojant viešąjį interesą. Valstybės tarnybos veiksmingumas, kurį mini V. Vaičaitis ir apie kurį netiesiogiai užsimena N. Glebové, Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje minimas, tačiau dažniausiai siejamas arba su valstybės tarnybos vieningumu, arba valstybės tarnautojų kvalifikacijos, profesionalumo ar atrankos reikalavimais ar būtinybe užtikrinti materialinę–finansinę tarnybos pusę⁵³. Manytume, kad valstybės tarnybos veiksmingumo principo turinys neturi apsiriboti vien tik tuo – jis turi apimti ne tik viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo teisėtumo ar personalo gebėjimo aspektus, tačiau ir kitas dimensijas: operatyvumą, poveikumą, tikslumą, taupumą, skaidrumą, institucines sąsajas, ir numatant tinkamą atsakomybę. Šie valstybės tarnybos funkcionavimo aspektai *sine qua non* turėtų būti plačiau aptarti ir doktrinoje, ir Teismo jurisprudencijoje.

Valstybės tarnautojų ir darbuotojų teisinio statuso skirtumai kyla iš pagrindinių valstybės tarnybos paskirties ypatumų. Vienas iš būtinų konstitucinės valstybės tarnybos sampratos bruožų yra „tai, kad valstybės tarnybos paskirtis –

49 Glebové N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo teisinio statuso ypatumai. Teisė, 2010, Nr. 76, p. 141.

50 Pats įstatymų leidėjas valstybės tarnautoją linkęs apibrėžti labai lakoniškai. Tai fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje (Valstybės tarnybos įstatymo 2 str. 10 d.)

51 Valstybės tarnybos įstatymo buv. 5-1 str. 4 d. (2003 m. spalio 7 d. redakcija, galiojusi iki 2019 m. sausio 1 d.) numatė, kad įstaigos kolektyvinėje sutartyje negali būti nustatyta papildomų sąlygų, susijusių su papildomomis valstybės ir savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų lėšomis.

52 Būtent toks žodis pasirinktas Konstitucinio Teismo. Tuo tarpu valstybės tarnybos efektyvumo ekonometriniai matavimai ir skaičiavimai taip pat turi teisę egzistuoti (žr. KPMG tyrimą „Valstybės tarnybos efektyvumo indeksas - kas tai?“) Prieiga https://vtd.lrv.lt/uploads/vtd/documents/files/VEIKLA/Vykdomi_projektai/Valstybės_tarnybos_efektyvumo_indeksas.pdf, žiūrėta 2022 m. sausio 10 d.), tačiau jų sąsajos su teisiniais imperatyvais yra tolimos.

53 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. kovo 20 d., 2008 m. sausio 22 d., 2012 m. liepos 3 d., 2019 m. balandžio 18 d., 2021 m. balandžio 14 d. nutarimai.

garantuoti viešąjį interesą [...] vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą⁵⁴. Šie valstybės tarnybos ypatumai suformuoja ir atitinkamus skirtumus tarp asmenų, turinčių valstybės tarnautojo statusą, ir darbuotojų. Kaip teigia N. Glebovė, nors kokybiniu požiūriu tarnybos santykiai labai panašūs į darbo teisinius santykius, tačiau jų statusą nustato skirtingi teisės aktai, nustatomi skirtingi apmokėjimo šaltiniai, su tarnautoju nėra sudaroma sutartis, nes dėl darbo sąlygų nesitariama, valstybės tarnautojas vykdo viešojo administravimo veiklą, nors aiškių kriterijų atriboti ją nuo kitų veiklų nėra, aktai nustato daugiau pareigų (apribojimų) valstybės tarnautojams, nei tai numatyta Darbo kodekse darbuotojams, ir dėl to tarnautojams skiriama daugiau ir kitokių socialinių garantijų, nei darbuotojams⁵⁵. Tačiau kyla natūralus klausimas: kokie apribojimai taikomi valstybės tarnautojams, kokių darbuotojams būdingų teisių jiems nesuteikiama?

Pats Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad valstybės tarnybos teisiniai santykiai, nepaisant panašumo, nėra tapatūs darbo santykiams, susiklosčiantiems tarp darbuotojo ir darbdavio⁵⁶. Vis tik Konstitucinio Teismo doktrinoje galime rasti daug pavyzdžių, kuomet darbuotojo ir valstybės tarnautojo statusas yra gretinami ir lyginami, nors tam nėra pagrįstų motyvų (pavyzdžiui, valstybės tarnautojo nušalinimu nuo darbo ir darbuotojo nušalinimu nuo darbo⁵⁷ siekiama skirtingų tikslų). Tam pats teismas sukuria solidų pagrindą, darydamas išvadą, kad Konstitucijos 33 straipsnio 1 dalies nuostata „piliečiai turi teisę <...> lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą“ yra susijusi ir su Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies nuostata „kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą“ kaip *lex specialis* su *lex generalis*. Anot Teismo, piliečio konstitucinė teisė lygiomis sąlygomis stoti į valstybės tarnybą yra kiekvieno asmens konstitucinės teisės pasirinkti darbą atmaina⁵⁸.

Tokia principinė išvada leidžia Teismui deklaruoti valstybės tarnautojui teises, glaudžiai susijusias su kiekvieno žmogaus konstitucine teise į darbą, *inter alia* su teise gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju.

54 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

55 Glebovė N. Valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnautojo teisinio statuso ypatumai. Teisė, 2010, Nr. 76, p. 144-145.

56 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. kovo 20 d., 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimai.

57 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gruodžio 22 d. nutarimas.

58 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2019 m. birželio 25 d., 2021 m. balandžio 14 d. nutarimai.

Vėliau Teismas „eina“ dar toliau, teigdamas, kad „tas pats pasakytina apie kitas Konstitucijoje įtvirtintas socialines ir ekonomines teises, *inter alia* apie Konstitucijos 52 straipsnyje įtvirtintą teisę gauti socialinę paramą nedarbo, ligos ir kitais įstatymų nustatytais atvejais ir kt.“⁵⁹.

Čia telieka savęs paklausti – ar visos teisės, kurios numatytos Konstitucijoje (48-52 straipsniai), ar darbuotojams Darbo kodekso ir kitų darbo teisės normų priskiriamas teisės, ir kokias apimtimi? Pats Teismas linkęs kazuistiškai spręsti tokias problemas. Pavyzdžiui, teigdamas, kad Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno žmogaus teisė gauti teisingą apmokėjimą už darbą valstybės tarnautojui turi būti garantuojama *ne mažesniu mastu* negu kitiems darbuotojams, jis tuojau pat šį teiginį sureliatyvina – „dėl valstybės tarnybos, kaip specifinės darbinės veiklos, pobūdžio galimi tam tikri jos įgyvendinimo *ypatumai*“⁶⁰, kuriuos vėlgį taikant „turi būti paisoma Konstitucijos normų ir principų“⁶¹.

Taigi, valstybės tarnautojas nėra darbuotojas⁶², ir dėl išskirtinės jo atliekamos funkcijos visuomeninės svarbos (viešojo intereso gynimo) gali būti taikomi tam tikri didesni ribojimai, palyginti su darbuotojais, dirbančiais pagal darbo sutartį (pvz., viešųjų ir privačių interesų derinimas ir kt.). Visų ribojimų būtinumą, pagrįstumą ir proporcingumą Teismas labai atidžiai „svėrė“ pamatinių žmogaus teisių kontekste ir siekė apginti neproporcingus valstybės tarnybos dalyvių ribojimus, daro išvadą V. A. Vaičaitis⁶³. Vis tik tai dar nepaaiškina, kokias apimtimi valstybės tarnautojui gali būti taikomi atskiri Darbo kodekso nustatyto darbuotojo teisinio režimo elementai.

2.2. Informavimo ir konsultavimo teisių taikymas valstybės tarnybai *ex lege*

Natūralu, kad atsakymo, ar vienas, ar kitas teisės institutas taikomas konkrečiai asmenų kategorijai pirmiausia reikia ieškoti įstatymuose, apibrėžiančiuose tos asmenų kategorijos teisinį statusą, arba įstatymuose, apibrėžiančiuose to instituto taikymą asmenų atžvilgiu.

59 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

60 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2019 m. gegužės 29 d. nutarimai.

61 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas.

62 Valstybės tarnybos įstatymo 10 straipsnio 5 dalis tiesiogiai numato, kad su valstybės tarnautojais darbo sutartys nesudaromos.

63 Vaičaitis V. A. Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija. *Teisė*, 2011, Nr. 78, p. 128.

2.2.1. Valstybės tarnybos įstatymas

Valstybės tarnybos įstatymas nuo pat jo priėmimo 1998 m. net neužsimitinė apie valstybės tarnautojų ar jų atstovų informavimo ir konsultavimo teises ar šių procesų įgyvendinimo mechanizmus, kaip kad tai suprantama pagal Lietuvos Respublikos darbo kodeksą ir pagal Europos Sąjungos teisės aktus (žr. 1 skyrių).

Tuo tarpu kolektyvinių sutarčių sudarymo galimybė yra nuodugnai aptarta. Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 2-4 dalys nustato, kad kolektyvinėms deryboms ir kolektyvinių sutarčių sudarymui valstybės tarnyboje taikomos Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatos (tą taip pat numato ir DK – žr. toliau), pateikia nacionalinės kolektyvinės sutarties ir įmonės kolektyvinės sutarties sąvokas (šakinės ir teritorinės sutartys vis tik nepaminėtos). Asociacijų laisvės įgyvendinimo Lietuvoje ypatumai viešajame sektoriuje yra nagrinėti ir teisės doktrinoje, kurioje pabrėžiama, kad jie *in concreto* kildinami iš nacionalinės statutinės teisės⁶⁴.

2.2.2. Darbo kodeksas

Informavimo ir konsultavimo instituto taikymo sritis yra apribota teisės akto, kuriame jis yra įtvirtintas (t. y. Darbo kodekso), taikymo sritimi, vadinasi, ji taikoma tik tiems santykiams, kurie laikomi darbo santykiais, kaip kad tai nustato Darbo kodekso 32 straipsnis sąryšyje su 21 straipsniu⁶⁵. Pažymėtina, kad darbo teisėje žinomas kai kurių Darbo kodeksų normų taikymas ne darbo santykiams, kaip jie apibrėžiami kodekso, o kitiems visuomeniniams santykiams (Užimtumo įstatyme nurodytiems prilygintiems santykiams) taikymas *expressis verbis*. Tai numato Darbo kodekso nuostatos, įtvirtinančios kolektyvinių sutarčių sudarymo (DK 186 str. 1 d.) ir kolektyvinių ginčų (DK 234 str. 1 d.) taisykles. Informavimo ir konsultavimo (o taip pat ir darbo tarybų veiklą) apibrėžiančios Darbo kodekso

64 Petrylaitė D. Asociacijų laisvė valstybės tarnyboje: norai ir galimybės. *Justitia*, 2007, Nr. 1, p. 50-58; Kasiliauskas N. Asociacijų laisvės įgyvendinimo valstybės tarnyboje, policijoje, kariuomenėje ypatumai. *Teisė*, 2008, Nr. 55, p. 18-26; Kasiliauskas N. Kolektyvinės sutartys valstybės tarnyboje. *Teisė*, 2008, Nr. 55, p. 33-40; Darbo teisės principai ir jų taikymas Lietuvos teismų praktikoje. Vilnius: MRU, 2016, p. 96-103.

65 Pagal Darbo kodekso 32 straipsnį, darbo sutartis – darbuotojo ir darbdavio susitarimas, pagal kurį darbuotojas įsipareigoja būdamas pavaldus darbdaviui ir jo naudai atlikti darbo funkciją, o darbdavys įsipareigoja už tai mokėti darbo užmokestį. Pagal kodekso 21 straipsnio 1 dalį, darbuotojas – fizinis asmuo, įsipareigojęs atlygintinai atlikti darbo funkciją pagal darbo sutartį su darbdaviu. Darbuotoju gali būti darbinį teismumą (galėjimas turėti darbo teises ir pareigas) ir veiksnumą (galėjimas savo veiksmais įgyti darbo teises ir sukurti darbo pareigas) turintis fizinis asmuo. Fizinis asmuo darbinį teismumą ir veiksnumą įgyja, kai jam sukanka šešiolika metų, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis.

normos tokio savo taikymo (DK 203 str.) valstybės tarnyboje nenumato.

2.2.3. Profesinių sąjungų įstatymas

Jau buvo minėta, kad valstybės tarnautojai turi teisę kurti profesines sąjungas ir dalyvauti jų veikloje. Jei profesinėms sąjungoms būtų priskirtos informavimo ir konsultavimo teisės, tokios teisės galėtų būti pripažintos ir valstybės tarnautojų profesinėms sąjungoms. Vis tik Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų įstatymas, nors ir kalba apie profesinių sąjungų teisę sudaryti kolektyvines ar kitas sutartis (11, 12 str.), teikti pasiūlymus valstybių ir savivaldybių institucijoms (14 str.), ginti narių teises (15 str.), tokios konstrukcijos informavimo ir konsultavimo teisių nenumato. Įstatymas numato darbdavio pareigą pateikti profesinės sąjungos įgaliotiesiems atstovams, atliekantiems kontrolės funkciją, jų prašomą informaciją apie darbo, ekonomines ir socialines sąlygas, tačiau sieja tai su visoms profesinėms sąjungoms pripažįstama abstrakčia teise kontroliuoti darbo ir kitų įstatymų laikymąsi (17 str.). Įstatymas vėlgi tarsi ir sako, kad darbo, ekonominius, socialinius klausimus darbdavys privalo spręsti, suderinęs su profesinės sąjungos organais (13 str. 1 d.), tačiau tuojau pat nukreipia į kitų įstatymų numatytus atvejus. Taigi, Profesinių sąjungų įstatymai informavimo ir konsultavimo teisių profesinėms sąjungoms, kurios gali veikti ir valstybės tarnyboje, nenumato. Tam jų neįpareigoja ir tarptautiniai teisės aktai asociacijų laisvės srityje.

2.3. Informavimo ir konsultavimo teisių taikymas valstybės tarnybai iš Konstitucijos

Informavimo ir konsultavimo teises valstybės tarnautojams galima bandyti kildinti iš Konstitucijos reikalavimų. Viena vertus, galima klausti, ar darbuotojų sąvoka, kuri naudojama Konstitucijos 48-51 straipsniuose neturi būti aiškinama taip plačiai, kad apimtų ir valstybės tarnautojus. Kita vertus, ar dėl darbuotojo ir valstybės tarnautojo sąvokų ir teisinio statuso panašumo valstybės tarnautojams kaip ir „dirbantiems žmonėms“⁶⁶ neturi būti „perkeliamos“ ir darbuotojams priskiriamos pagrindinės teisės.

2.3.1. Plačioji konstitucinė „darbuotojo“ sąvokos taikymo sritis

66 Konstitucijos 49 straipsnio 1 dalis numato, kad kiekvienas dirbantis žmogus turi teisę turėti poilsį ir laisvalaikį, taip pat kasmetines mokamas atostogas.

Plačios darbuotojo sąvokos srities idėja kol kas nėra nagrinėta nei Konstitucinio Teismo doktrinoje, nei specialioje literatūroje⁶⁷. Jos pagrindas – darbuotojo sąvokos taikymo sritis, fiksuojama teisės akto (Konstitucijos) priėmimo dieną. Šiandien valstybės tarnautojais laikomi asmenys 1992 m. negalėjo būti laikomi valstybės tarnautojais dėl to, kad jie buvo išskirti ir jų teisinis statusas iš esmės sukurtas tik 1998 m. priėmus Valstybės tarnybos įstatymą. Vadinasi, tuo metu jie buvo laikomi darbuotojais ir turėjo darbuotojams taikomas teises. Ši paradigma vėliau buvo keičiama priėmus Valstybės tarnybos įstatymą ir jį nuolat keičiant, tačiau ji nepaneigia, kad kai kurie rudimentiniai darbuotojo statuso elementai gali būti valstybės tarnautojams ne tik pripažinti, bet ir ginami, net jei jie nenumatyti ar uždrausti statutinės teisės. Ryškiausias to pavyzdys galėtų būti „darbuotojų teisė į streiką“, kuri, ko gero, kildinama iš darbuotojo statuso, o ne iš to, kad kai kurios pagrindinės žmogaus darbo teisės taikomos ir valstybės tarnautojams.

2.3.2. Pagrindinių žmogaus teisių taikymo srities išplėtimas kaip konstitucinis imperatyvas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pripažinęs valstybės tarnautojams kai kurių darbuotojams būdingų ar darbuotojams priskiriamų pagrindinių žmogaus teisių taikymo galimybę (sauga darbe, darbo laikas, ko gero, ir profesinės sąjungos ir teisė streikuoti). Šios teisės yra įgavusios konstitucinį rangą, todėl iš principo gali būti pakankamai lengvai perkeliamos kitiems dirbantiems žmonėms⁶⁸. Lengvai transplantuojamos (perkeliamos) gali būti ir Konstitucijoje tiesiogiai nenumatytos, tačiau iš tarptautinių sutarčių⁶⁹ kylančios pagrindinės darbo teisės, jei įstatymų leidėjas nesiima aktyvių veiksmų juos įtvirtinti.

Vis tik toks pagrindinių žmogaus teisių perkėlimas laikytinas kraštutine priemone, kurios reikalingumą turi apspręsti daug svarbių sąlygų. Atsižvelgti vertėtų ne tik į pačių pagrindinių teisių visuotinumą⁷⁰, tikslumą ir aiškumą ar įstatymų leidėjo diskrecijos ribas. Svarbiausias, ko gero, aspektas – skirtingų asmenų

67 Štai A. Abramavičius užsimena, kad Konstitucijos 48 straipsnio sąvoka „darbuotojas“ turi apimti ir tuos asmenis, kurie dirba be darbo sutarčių – valstybės tarnautojus ir savarankiškai dirbančius. Abramavičius A. Der Schutz des sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Litauens. In: Soziale Grundrechte in den „neuen“ Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Nomos 2019, p. 317-318.

68 Pavyzdžiui, tai bandoma padaryti ES lygiu siekiant sureguliuoti savarankiškai dirbančių platformų darbuotojų darbą. Žr. Europos Komisijos 2021 m. gruodžio 9 d. pateiktą Direktyvos, kuria siekiama pagerinti darbo platformose sąlygas projektą COM(2021) 762 final.

69 ES pagrindinių teisių chartijos 27 straipsnis ir deklaracijos forma patvirtinta 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių ir darbo teisių chartija.

70 Žr. 1 skyrių, kuriame aptarti šie skirtumai.

grupių faktinės ir juridinės padėties panašumai, lemiantys panašios apsaugos būtinybę, ir darbo santykių ir valstybės tarnybos santykių specifika, apsprendžianti diferencijavimo (skirtingo traktavimo) būtinybę. Kaip tik šie reikšmingi skirtumai ir leidžia atmesti Konstitucijoje nepaminėtų, per Europos Sąjungos direktyvas nesenai teisinėje sistemoje atsiradusių teisių taikymo srities išplėtimo galimybę.

2.4. Subsidiarus Darbo kodekso galiojimas kaip pagrindas taikyti informavimo ir konsultavimo teises valstybės tarnyboje

Tai, kad valstybės tarnautojai įstatymų leidėjo valia buvo atskirti į atskirą valstybės tarnautojų kategoriją (vėliau dalis jų sugrąžinta) nuo darbuotojų, taip pat tai, kad jų santykiai yra panašūs, leidžia įstatymų leidėjui ir Konstituciniam Teismui įsivaizduoti galimybę jiems taikyti darbo teisės normas. Tokią principinę galimybę numatė ir pirmasis 1998 m. Valstybės tarnybos įstatymas. Šiandien principinė nuostata įtvirtinta Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje ir skamba taip: darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas. Gali būti teigiama, kad tai, jog įstatymų leidėjas nenustato, kaip informavimas ir konsultavimas įgyvendinamas valstybės tarnyboje, reikėtų laikyti spraga, kurią Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 1 dalies pagrindu būtina užpildyti subsidiariai taikant Darbo kodekso nuostatas. Kita vertus, gal informavimo ir konsultavimo teisės į valstybės tarnybą galėtų patekti per „galines duris“ – jei darbo tarybų institutas, kuris yra Darbo kodekse ir nėra aptariamasis, valstybės tarnautojams turi būti taikomas, nustačius teisinio reguliavimo spragą, atsirastų galimybė valstybės tarnautojams naudotis ir informavimo ir konsultavimo teisėmis, kuriomis įgalina darbo tarybas Darbo kodeksas.

2.4.1. Informavimo ir konsultavimo teisių reglamentavimo Valstybės tarnybos įstatyme spraga

Subsidiaraus taikymo taisyklė nesikeitė su Darbo kodekso ir naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo priėmimu: darbo santykius ir socialines garantijas reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai valstybės tarnautojams taikomi tiek, kiek jų statuso ir socialinių garantijų nereglamentuoja šis įstatymas (Valstybės tarnybos įstatymo (2018 m. birželio 29 d. įstatymo Nr. XIII-1370 redakcija) 6 str. 1 d.). Vis tik tokiam Darbo kodekso taikymo srities išplėtimui reikalinga teisinio reguliavimo spraga, o ne vien gramatinis ar mechaninis dviejų įstatymų normų nesutapimas.

Išėities tašku čia turėtų būti suvokimas, kad darbuotojo ir valstybės tarnautojo statusas reikšmingai skiriasi ir jų dalyvavimo socialinėje partnerystėje formos nebūtinai turi sutapti. Manytume, tai, kad informavimo ir konsultavimo mechanizmas valstybės tarnybą reglamentuojančiuose teisės aktuose nepaminėtas nėra laikytina spraga, o yra tikslingas įstatymų leidėjo apsisprendimas. Šiuo atveju argumentai apie tai, kad įstatymo nesuteikiama teisė ar garantija automatiškai laikytina teisių ar garantijų ribojimu nėra tvarūs, nes 1) jie negali būti paremiami nei istoriniu, nei gramatiniu, nei teleologiniu ar kitais teisės aiškinimo metodais; 2) jie siekia vienodumo labai skirtingose teisinio reguliavimo srityse, kuriose kalbama ne apie darbuotojo ir valstybės tarnautojo statuso panašumą, o apie socialinės partnerystės santykius ir viešąjį administravimą įgyvendinančios įstaigos operatyvinės veiklos suvaržymus. Galų gale tai visiškai atspindi ir Europos socialinės chartijos (pataisytosios) 21 straipsnio aiškinimą, paremtą chartijoje esančia nuoroda į tai, kad informavimo ir konsultavimo objektas susijęs su „įmone“, kuri „gamina prekes ir teikia paslaugas už finansinę naudą“⁷¹.

Paminėtina, kad informavimo ir konsultavimo teisės pasireiškia kolektyviniuose darbo santykiuose, o ne individualiuose darbo santykiuose. Jei valstybės tarnautojo ir darbuotojo teisinis santykis gali turėti nemažai panašumų, tai šių panašumų yra mažiau tame lygmenyje ir tuose santykiuose, kur šie asmenys tiesiogiai nebedalyvauja, o veikia jų atstovai – profesinės sąjungos ir įstaiga, organizacija ar juos atstovaujanti institucija, pradedantys santykius, pasižyminčius konfliktais dėl skirtingų interesų, tarpusavio spaudimu, derybomis, tarpininkavimu, kompromiso paieška, susitarimų sudarymu. Šiuose kolektyvinio pobūdžio santykiuose mes randame itin daug skirtumų tarp privataus ir viešojo sektoriaus (valstybės tarnybos), kas neleidžia informavimo ir konsultavimo mechanizmo kaip įskiepio be atitinkamų įstatymų pakeitimų perkelti į valstybės tarnybos sritį. Primintina, kad informavimo ir konsultavimo procedūromis yra ribojama privataus, sprendimus galinčio priimti ir juos finansuoti darbdavio (paprastai komercinės naudos siekiančio ir dalininkų turtu rizikuojančio subjekto) sprendimų priėmimo diskrecija. Privatus darbdavys gali priimti darbo organizavimo, personalo planavimo sprendimus, atsižvelgdamas į savo darbuotojų atstovų nuomonę ir poziciją, taip užtikrindamas socialinį dialogą ir socialinę taiką įmonėje. Viešojo sektoriaus darbdaviai (įmonių, įstaigų, organizacijų vadovai) tokių įgaliojimų ir finansinės laisvės tvarkytis savo įstaigose neturi. Privatus darbdavys gali sudaryti susitarimą dėl informavimo konsultavimo kompetencijos įgyvendinimo ir kitų tarpusavio teisių ir pareigų (DK 175 str.). Tuo tarpu viešojo administravimo subjekto atžvilgiu susitarimai su valstybės tarnautojų atstovais gali trukdyti viešojo intereso įgyvendinimui, efektyvaus viešojo administravimo realizavimui. Šie konstituciniai

71 Žr. aukščiau.

imperatyvai gali būti lengvai pažeisti, jei tiek valstybės tarnybą reglamentuojantys teisės aktai, tiek ir įstaigų vadovų kompetencija bus ribojama tų galių, kurios darbo santykiuose suteikiamos darbo taryboms.

Galiausiai, Darbo kodeksas numato labai plačią kompetenciją darbuotojų atstovams per darbo tarybas ne tik dalyvauti kolektyviniuose atleidimuose (DK 207 str.), restruktūrizavimo ir verslo perdavimo klausimuose, kituose sprendimuose, galinčiuose turėti esminės įtakos darbuotojų padėčiai (DK 208 str.), tačiau ir darbdaviui tvirtinant visą eilę lokaliųjų norminių aktų (DK 206 str.). Dalis šių nuostatų yra pagrįsti direktyvų reikalavimais, dalis – nacionalinio teisinio reguliavimo ypatumais (pvz., darbo tvarkos taisyklių tvirtinimas, darbo apmokėjimo sistemos tvirtinimas, privataus gyvenimo apsaugą galinčių pažeisti priemonių taikymas, asmens duomenų saugojimo politikos tvirtinimas ir pan. (DK 206 str.). Darbdavys turi teisę priimti šiuos teisės aktus, tačiau tik atlikęs privalomas informavimo–konsultavimo procedūras. Kita vertus, formalus procedūrų neatlikimas suteikia teisę darbo taryboms ir patikėtiniui ginčyti darbdavio sprendimus prašant pripažinti juos negaliojančiais nuo sudarymo momento vien todėl, kad buvo neišlaikyta kodekse numatyta teisės akto priėmimo procedūra arba reikalauti išieškoti iš darbdavio iki 3 000 eurų baudą (DK 217 str.). Šie ginčai žinybingi Darbo ginčų komisijoms, o vėliau – bendros kompetencijos teismams.

2.4.2. Informavimo ir konsultavimo teisių atsiradimas pripažinus darbo tarybų nereglamentavimą kaip spragą

Gali būti teigiama, kad tai, jog teisinio reguliavimo spraga reikėtų laikyti ir tai, kad Valstybės tarnybos įstatymas nereglamentuoja darbo tarybų steigimo ir kompetencijos klausimų, todėl ši spraga pildytina Valstybės tarnybos įstatymo 6 straipsnio 1 dalies pagrindu taikant valstybės tarnautojams darbo tarybas reglamentuojančias teisės normas. Kita vertus, gali būti keliamas klausimas, ar darbo tarybos rinkimuose viešo administravimo ir kituose subjektuose, kuriuose dirba ir darbuotojai, ir darbdaviai, darbo tarybos rinkimų teisė suteikiama tik darbuotojo statusą turintiems asmenims, ar ir darbuotojams, ir valstybės tarnautojams. Teigiamai atsakius į antrąją šio klausimo dalį, būtų daroma išvada, kad darbo tarybų veikla tose įstaigose apima ne tik darbuotojų, bet ir valstybės tarnautojų teisinę padėtį.

Iš pirmo žvilgsnio tokį teiginį galėtų pagrįsti ir faktas, kad Valstybės tarnybos įstatymas (2018 m. birželio 29 d. įstatymo redakcija) pirmą kartą pamini darbo tarybas⁷². Įstatymo 11 straipsnyje „Konkursas ir pakaitinių karjeros vals-

72 Nauja įstatymo redakcija priimta 2018 m. birželio 29 d. Įsakymu Nr. XIII-1370 (TAR, 2018, Nr.

tybės tarnautojų atranka“ teigiama, kad „Vyriausybės nustatyta tvarka konkurso ir atrankos į pakaitinio karjeros valstybės tarnautojo pareigas metu stebėtojo teisėmis gali dalyvauti valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje veikiančios profesinės sąjungos ar darbo tarybos atstovai bei kiti visuomenės atstovai.“ Darbo tarybos, kuri privalo būti renkama darbuotojų, dirbančių valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje dėl imperatyvių Darbo kodekso reikalavimų, sulyginimas su „kitais visuomenės atstovais“ žymi simbolinę jų dalyvavimo reikšmę – skaidrumo, bet ne dalyvavimo veikloje siekį. Taip pat logiškai galima paaiškinti ir 27 straipsnio 15 dalies nuostatą, pagal kurią stebėtojo teisėmis vertinimo komisijos veikloje dalyvauja darbo tarybos atstovai, jei vertinamas valstybės tarnautojas yra ne profesinės sąjungos narys (pastarojo atveju, tikro nario teisėmis turi dalyvauti profesinės sąjungos atstovai). Tai, kad valstybės tarnautojai nėra renkami darbo tarybos nariais išplaukia ir iš įstatymo 17 straipsnio „Valstybės tarnautojų teisės“, kuriame teisė rinkti ar būti išrinktu nėra paminėta, ir iš 16 straipsnio „Valstybės tarnautojų pareigos“, kuriame draudžiama dalyvauti su valstybės tarnautojo pareigomis nesuderinamoje veikloje, išskyrus kitą darbą ar kitą veiklą, *inter alia* profesinės sąjungos atstovo (darbo taryba neminima) pareigų atlikimą.

Vis tik reikia pažymėti, kad darbo tarybų institutas, skirtingai nei profesinės sąjungos, nėra įtvirtintas Konstitucijoje. Lietuvos darbo teisėje jis atsirado ne priimant socialinį modelį, kurio šerdis yra 2016 m. Darbo kodeksas, 2016-2017 m., o gerokai anksčiau – 2002-aisiais priėmus 2002 m. Darbo kodeksą ir vėlesnius Europos darbo tarybų įstatymą ir Lietuvos Respublikos darbo tarybų įstatymą⁷³. 2002 m. Darbo kodekse pirmą kartą įtvirtintas darbo tarybų institutas apėmė tik darbo santykius, kaip jie suprantami pagal tuo metu galiojusio Darbo kodekso nuostatas. Darbo tarybų įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje buvo numatyta darbo taryba – *darbuotojų* atstovaujamas organas, ginantis *darbuotojų* profesines, darbo, ekonomines ir socialines teises bei atstovaujantis jų interesams. Atkreiptinas dėmesys, kad tuo metu darbo tarybos buvo konkurenciniame santykiyje su kitu darbuotoju atstovu – profesinėmis sąjungomis, nes turėjo iš esmės tokią pačią kompetenciją kaip ir profesinės sąjungos.

Rekodifikuojant darbo teisę 2016-2017 m. vadinamojo socialinio modelio rėmuose, apie darbo tarybų instituto taikymo išplėtimą valstybės tarnybai ar valstybės tarnautojų atžvilgiu net nebuvo diskutuota. Darbo teisės rekodifikavimo metu buvo sprendžiami su darbuotojo teisių gynimu ir jų atstovavimu susiję klausimai, stiprinant Europos valstybėse paplitusį dualistinį darbuotojų atstovavimo modelį, kurio požymiai yra tokie:

- 1) kolektyvinių derybų koncentravimas profesinių sąjungų kompetenci-

12037).

73 Valstybės žinios, 2004, Nr. 164-5972.

- joje (išimtinė profesinių sąjungų teisė sudaryti kolektyvines sutartis ir skelbti streikus), ir
- 2) renkamų darbuotojų atstovų (darbo tarybų, o darbuotojo patikėtinio įmonėse – ir iki 20 asmenų) privalomumas ir jų kompetencijos apribojimas (paneigiant teisę į kolektyvines derybas ir streikus), tačiau sustiprinant jų dalyvavimą (informavimo, konsultavimo ir dalyvavimo⁷⁴ procedūrose) priimant pagrindinius darbdavio sprendimus⁷⁵.

Naujojo Darbo kodekso aiškinamajame rašte nėra pasisakyta dėl darbo tarybų instituto išplėtimo valstybės tarnybai ne dėl to, kad įvyko klaida ar aiškina-masis raštas buvo nevisiškai parengtas, o dėl to, kad nei rengiant Darbo kodeksą, nei kitus socialinio modelio teisės aktus nebuvo siekiama įtvirtinti tokią socialinės partnerystės formą ir valstybės tarnyboje. Nei socialinio modelio uždaviniuose ar projekto aprašymuose, nei parengiamuosiuose klausymuose, pristatymuose, diskusijose ar vėliau *travaux préparatoires* (žr. www.socmodelis.lt) nerasime užuominų apie tai, kad socialinio modelio tikslai apima ir darbo tarybų su jų pasikeitusia kompetencija instituto išplėtimą ir valstybės tarnybai. Todėl nėra pagrindo teigti, kad tiek Darbo kodekso projektas, tiek ir kiti teisės aktai ar jų aiškinamieji raštai nėra pilni ar turi trūkumų.

Taigi, Darbo kodeksas nenumatė galiojimo darbo taryboms valstybės tarnyboje. Darbo tarybų instituto taikymo išplėtimas nesant įstatyminio pagrindo valstybės tarnautojams sukeltų nemažai problemų dėl šių normų tolimesnio taikymo valstybės tarnyboje ir apskritai administraciniuose santykiuose, ypač kai kalbama apie valstybės ar savivaldybės institucijos, užtikrinančios viešąjį administravimą, sprendimų priėmimą. Siekis įtvirtinti greta profesinių sąjungų dar vieną valstybės tarnautojų atstovavimo formą su informavimo ir konsultavimo teisėmis šiandien reikštų valstybės tarnybą reglamentuojančių norminių aktų taikymo nevienodumą ir neapibrėžtumą, nuo kolektyvinės teisės subjektų priklausantią įtaką valstybės tarnybos įgyvendinimui, institucijos ar įstaigos vadovo vadovavimo teisės ribojimą. Nors iš principo tokie ribojimai gali būti svarstomi, jų įtvirtinimas negali būti grindžiamas teisės spraga, o turi būti realizuojamas per atitinkamus teisės aktus, kurie apibrėžtų darbo tarybų sudarymo tvarką ir kompetenciją. Darbo tarybų veikla riboja darbdavio sprendimų priėmimo laisvę privačiuose

74 Sąvokos atitinka ES direktyvose naudojamas sąvokas (žr., pvz., direktyvos 2001/86/EB 2 str.)

75 Šiuo aspektu darbo tarybų santykis su profesinėmis sąjungomis tapo ypatingas – profesinės sąjungos gali perimti visas darbo tarybos teises (ir darbo taryba negali būti steigiama), jei vienai ar kelioms profesinėms sąjungoms įmonėje, įstaigoje ar organizacijoje priklauso trečdalis darbuotojų (Darbo kodekso 169 str. 3 d.). Tačiau, jei darbo taryba veikia, profesinės sąjungos teisės pagal teisinę prigimtį nėra tapačios darbo tarybos teisėms, o yra išvestinės – kaip numato Darbo kodekso 205 str. 3 d., 207 str. 3 d., profesinės sąjungos tik turi teisę gauti informaciją apie procesus, tačiau pagrindinis darbuotojų atstovas, priimantis sprendimus, yra darbo taryba.

darbo santykiuose, tad klausimas, ar toks ribojimas, jei būtų perkeltas valstybės institucijų atžvilgiu, atitiktų konstitucinius valstybės tarnybos, efektyvių valstybės funkcijų įgyvendinimo imperatyvus, liktų ir toliau atviras.

Taigi pagal naująjį Lietuvos Respublikos darbo kodeksą, darbuotojų informavimo ir konsultavimo teisės tikslingai suteikiamos darbo taryboms – darbuotojų atstovams. Tai tikslingas įstatymų leidėjo apsisprendimas, kuriuo darbo tarybos, atstovaudamos visiems įstaigos darbuotojams, įgalinamos dalyvauti darbdavio sprendimų priėmime, o profesinėms sąjungoms, atstovaujančioms tik savo nariams, suteikiamos kolektyvinių derybų ir kolektyvinių sutarčių sudarymo kompetencijos. Atsižvelgiant į išvardytus argumentus, reikia pritarti ir iki šiol aukščiausios instancijos teismų praktikoje⁷⁶ taikomai nuostatai, kad darbo tarybos yra darbuotojų, o ne valstybės tarnautojų atstovavimo institutas, ir Darbo kodekse numatytais informavimo ir konsultavimo teisėmis nedisponuoja. Tai taip pat reiškia, kad viešojo administravimo įstaigoje turės būti įsteigta darbo taryba, jei joje dirbs 20 ir daugiau darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (Darbo kodekso 169 str. 1 dalis) ir įstaigos vadovybė privalės informuoti ir konsultuotis su darbo taryba, bet tik dėl darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis. Valstybės tarnautojams toliau atstovauja tik profesinė sąjunga, ir tai apima Profesinių sąjungų įstatyme ir Darbo kodekse numatytas kolektyvinių derybų, bet ne informavimo ir konsultavimo teises.

3. Ar reikia tikėtis informavimo ir konsultavimo teisių plėtros valstybės tarnyboje: europinis kontekstas

Tai, kad tiek Europos Sąjungos teisės lygmeniu, tiek ir nacionaliniu lygmeniu neturime teisės normų, nustatančių valstybės tarnautojų ir jų atstovų teisių į informavimą ir konsultavimą, kaip jis suprantamas pagal ES teisės aktus, nereiškia, kad tokių teisių savo sistemose negali numatyti kitos valstybės. Vis tik skirtingų Europos valstybių situacija yra labai įvairi dėl šalių institucinių, teisinių ir kultūri-

76 Lietuvos administraciniai teismai nuosekliai laikėsi pozicijos, kad „darbo tarybos yra išimtinai darbuotojų atstovai ir neturi jokių teisių valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose“ (pvz., LVAT 2020 m. lapkričio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1724-438/2020, 2019 m. vasario 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2045-415/2019). Tai patvirtino ir Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, pripažinęs, kad DK 57 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta darbuotojų atrankos procedūra, kurios kriterijai suderinami su darbo taryba, o kai jos nėra, – su profesine sąjunga taikytina tik darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, atžvilgiu, todėl valstybės tarnautojų pareigybės šioje atrankos procedūroje neturi dalyvauti (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2020 m. sausio 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-152-248/2020).

nių tradicijų⁷⁷. Tiek socialinio dialogo ir jo formų, išskyrus tradicines kolektyvines derybas, apibrėžimas, tiek ir jo procedūrų, veikėjų ir rezultatų palyginimas yra perdėm sudėtingas⁷⁸. Vis tik mūsų tyrime tiksliausia aptarti tas valstybes, kuriose valstybės tarnautojų informavimo ir konsultavimo teisės turi giliausias tradicijas ir plačiausią pripažinimą.

Situacija valstybėse narėse yra labai nevienoda⁷⁹. Apie labiausiai išvystytas (ir labiausiai panašias į darbuotojų) valstybės tarnautojų informavimo ir konsultavimo teises reikia kalbėti pasitelkiant vėlgi Vokietijos pavyzdį. Vyriausybės administracinėse institucijose ir įstaigose, formuojamose pagal viešąją teisę, taip pat federalinės vyriausybės teismuose personalo atstovai pagal Federalinio personalo atstovavimo įstatymo (*Bundespersonalvertretungsgesetz*⁸⁰) nuostatas renkama Personalo taryba (*Personalrat – vok.*), kuri atstovauja tarnautojams santykiuose su vadovybe. Sekant institucijų hierarchija, sudaromos ir teritorinės, bendrosios tarybos. Personalo atstovybei suteiktos bendro sprendimo⁸¹, dalyvavimo, išklauso, informavimo, konsultavimo ir iniciatyvos teisės. Tokie klausimai kaip įdarbinimas, perkėlimas, paaukštinimas pareigose, paaukštinimas tolesnis įdarbinimas viršijant amžiaus ribą, vertinimo gairės, darbo vietos planavimas galimas tik bendrai nusprendus (tik gavus personalo tarybos sutikimą), o ginčai sprendžiami kvaziteisminėje institucijoje (*Einigungsstelle – vok.*). Silpnesnės dalyvavimo teisės – tai teisė į konsultacijas, teisė teikti patarimą ir teisė gauti informaciją. Konsultavimas privalomas dėl esminių darbo procesų ir darbo eigos pokyčių, reikalavimų darbo vietai, pastatų statyba ir rekonstrukcijos, pastatai, konsultacinis dalyvavimas egzaminuose, neeiliniai atleidimai iš tarnybos⁸². Panaši situacija yra ir Austrijoje.

Tuo tarpu frankofoniškoje tradicijoje galioja paritetinių socialinės partnerystės organų steigimo principas – institucijos, sprendžiančios reikšmingus individualius ir kolektyvinių interesų klausimus, sudaromos iš vienodo skaičiaus tarnautojų rinktų atstovų ir vadovybės skirtų atstovų. Kaip ir Vokietijoje, taip ir Prancūzijoje šios institucijos kuriamos įvairiais administracijos lygmenimis, ir jų tipologijos įvairovė atspindi jų kompetencijų apimtį. Nuo 1946 m. veikia admi-

77 Bordogna L. Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union. ILO working paper No 318, 2018, p. 24-25.

78 *Ibid.*

79 Commission Staff Working Document 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation. SWD(2013) 293 final, p. 16-17.

80 Prieiga https://www.gesetze-im-internet.de/bpersvvg_2021, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d. Federalinės žemės turi savo valstybės tarnautojų atstovavimo įstatymus.

81 Įdarbinimas, perkėlimas, paaukštinimas pareigose, paaukštinimas, tolesnis įdarbinimas viršijant amžiaus ribą, vertinimo gairės, darbo vietos planavimas galimas tik gavus personalo tarybos sutikimą, o ginčai sprendžiami kvaziteisminėje institucijoje (*Einigungsstelle*).

82 Neiškliausias Personalo tarybos, atleidimas iš tarnybos laikomas negaliojančiu.

nistracinės paritetinės komisijos (*commissions administratives paritaires – CAP*)⁸³, kurios reikšmingos tuo, kad institucijų ar įstaigų vadovybės su jomis turi konsultotis prieš priimdamos tam tikrus individualius sprendimus, susijusius su valstybės tarnautojų karjera ir padėtimi⁸⁴. CAP turi būti įtraukta, kad pateiktų nuomonę apie veiksmus, turinčius įtakos atitinkamai tarnautojų padėčiai (perkėlimas, perskyrimas, išeinančio tarnautojo pakeitimas, drausminės nuobaudos skyrimas, įspėjimas) ir karjerai (klasės suteikimas, mobilumas, paaukštinimas pareigose, vertinimas). Su CAP turi būti konsultuojamasi ne tik reguliariai (valstybės tarnautojų praktikantų atleidimas arba stažuotės pratęsimas; atleidimas iš darbo dėl profesinės nekompetencijos arba atsisakius užimti vieną ar kelias siūlomas pareigas siekiant grąžinti į pareigas; tam tikri sprendimai, susiję su neįgalių darbuotojų įdarbinimu, tam tikri sprendimai dėl profesinio mokymo), bet ir iškilus individualiam tarnautojo ir vadovybės nesutarimui (dėl darbo ne visą darbo dieną ar nuotolinio darbo, nesutarus dėl profesinio pokalbio vertinimo, sukaupto laisvo laiko panaudojimo, atsisakius atsistatydinti). CAP taip pat gali dalyvauti drausmės komisijoje, jei valstybės tarnautojas įtariamas padaręs profesinį nusižengimą. Be CAP valstybės tarnyboje veikia techninis komitetas (*Comité technique*) tarnybos teisės aktų tobulinimui, Higienos, saugos ir darbo sąlygų komitetas (*Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail – CHSCT*). Aukštesnių lygmenų socialinio dialogo institucijose valstybės tarnautojams atstovauja profesinės sąjungos, tuo tarpu Vokietijoje aukštesnio lygmens personalo atstovavimas patikimas tarnautojų renkamoms aukštesnio lygio personalo taryboms.

Šių nacionalinių patirčių išdavoje pradėjo formuotis ir bendro europinio reguliavimo poreikis. Dar 2009 m. Europos Parlamentas paskelbė, jog mano, kad viešojo administravimo sektoriaus darbuotojų atstovams ir atstovams iš valstybinio ir finansų sektoriaus įmonių būtina užtikrinti tokias pačias informavimo ir konsultavimosi su jais teises, kokios suteikiamos kitiems darbuotojams. Vertindama egzistuojančių direktyvų efektyvumą, Europos Komisija iš pradžių taip pat teigė, kad viešasis administravimas ir valstybės tarnyba yra „išimta“ iš informavimo ir konsultavimo taikymo sričių ir vertino tai kaip teisinio reguliavimo spragą ir nenuoseklumą⁸⁵. Europinio socialinio dialogo (vadinamojo Val Duchese formatu) trisdešimtmečio šventėse socialinio dialogo perkrovą Europos Sąjungoje žadėjo ir tuometis Komisijos pirmininkas Ž. K. Junckeris. Suprasdami tai kaip signalą,

83 Décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires. Prieiga <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000879673/>, žiūrėta 2022 m. sausio 26 d.

84 Darbo sutartis turintys pareigūnai atstovaujami Konsultacinės paritetinės komisijos (*commission consultative paritaire – CPP*).

85 Commission Staff Working Document 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation. SWD(2013) 293 final, p. 33, 37.

palankų plėsti informavimo ir konsultavimo mechanizmo taikymo sritį valstybės tarnybai, Europos lygmens valstybės tarnautojų profesinės sąjungos⁸⁶ ir viešojo administravimo darbdavius atstovaujanti EUPAE visus 2015 m. derėjosi dėl susitarimo dėl valstybės tarnautojų informacijos ir konsultavimosi teisių, ir jį pasiekė 2015 m. gruodžio 21 d⁸⁷. Tikėtina, kad susitarimo sudarymą paskatino darbdavių nenoras sulaukti Europos įstatymų leidėjo vienašališkai priimto sprendimo paprasčiausiai išplėsti minėtų direktyvų taikymo sritį, įtraukiant centrinės valstybių viešojo administravimo institucijas, ir pasirinko derėtis su profesinėmis sąjungomis rasti sprendimą, kuris geriausiai tiktų viešajam sektoriui. Tuo tarpu profesinės sąjungos tikėjo, kad Komisija pasinaudos Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 155 straipsnyje numatytu mechanizmu⁸⁸, leidžiančiu Europos socialinių partnerių pasiektus susitarimus perkelti į direktyvas, ir tokiu būdu padarys juos privalomais valstybėms narėms⁸⁹. Šioms viltims nebuvo lemta išsipildyti, nes Europos Komisija oficialiai atsisakė tai padaryti, motyvuodama tuo, kad centrinės valdžios administracijos yra pavaldžios nacionalinėms vyriausybėms ir naudojasi viešosios valdžios įgaliojimais. Jų struktūra, organizavimas ir veikimas yra atitinkamų valstybių narių nacionalinių institucijų reikalas. Be to, šio sektoriaus organizavimas valstybėse narėse labai skiriasi, priklausomai nuo jų viešojo administravimo decentralizacijos laipsnio, tad direktyva, kuria susitarimas būtų perkeliamas į ES teisę, labai skirtųsi apsaugos lygiais, priklausomai nuo to, ar valstybėje narėje yra labiau centralizuotas administravimas, taigi ir platesnė centrinės valdžios aprėptis, ar labiau decentralizuota ar federalinė administracija.

Pačiam susitarimo turiniui nebuvo išsakoma kritika, nepaisant to, kad jam toli iki galiojančių direktyvų detalumo ir aiškumo. Nagrinėjant susitarimo nuostatas matyti, kad jos gana abstrakčios ir stokoja turinio. Pavyzdžiui, be trumpai formuluojamų tikslų, sąvokų ir išimčių (susitarimo 1-3 straipsniai), konfidencialumo, atstovų apsaugos (susitarimo 6-7 straipsniai) ir organizacinių nuostatų (8-9 straipsniai), į susitarimą įtrauktas susitarimo 4 straipsnis „taikymo sritis“ teigia, kad informavimas ir konsultavimas turi apimti „saugą darbe, darbo laiką ir darbo ir šeimos suderinamumą, organizacinės kaitos sprendimų ar paslaugų keitimo pasekmes darbo sąlygoms arba kai yra pavojus darbui“. Kita nuostata numato, kad informavimas ir konsultavimas turi „pagal nacionalinę teisę ir socialinį dialogą“

86 Svarbiausia iš jų EPSU (*European Federation of Public Service Unions - angl.*), atstovaujanti 8 mln. tarnautojų ir jungianti 260 profesinių sąjungų valstybėse narėse.

87 Prieiga <https://www.cesi.org/wp-content/uploads/2014/03/Signed-agreement-informati-on-and-consultation.pdf>, žiūrėta 2022 m. sausio 22 d.

88 Žr. Davulis T. Socialinių partnerių vaidmuo kuriant Europos Bendrijos teisės normas. *Teisė*, 2006. Nr. 58, p. 24-53.

89 Toks unikalus santykinai delegalizacijos teisėkūros mechanizmas yra gana populiarus darbo santykių teisinio reguliavimo instrumentas.

apimti apmokėjimo gaires, darbuotojų mokymus, vyrų ir moterų lygiateisiškumą ir nediskriminaciją, specialią tik tarnautojams taikomą apsaugą.

Atsižvelgiant į susitarimo sudarymo priešistorę ir ką tik pasirašytą susitarimą dėl Europos Sąjungos socialinių teisių ramsčio, Europos Komisijos atsisakymą sudaryti šį susitarimą profesinės sąjungos įvertino kaip išdavystę⁹⁰, ir inicijavo jo apskundimą Bendrajame Teisme. Tačiau tiek Bendrasis teismas⁹¹, tiek ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas⁹² pagrįstai patvirtino Europos Komisijos diskreciją vertinti Europos Sąjungos lygmenyje veikiančių socialinių partnerių susitarimus ir teisę priimti politinio pobūdžio sprendimą neteikti jų teisės akto priėmimui Europos Parlamentui ir (ar) Tarybai. Nors Komisijos atsisakymo motyvai gali būti kritikuojami tiek dėl jų tvarumo, tiek dėl jų išsamumo, vis tik reikia pripažinti, kad sutartis nesuteikia privatiems subjektams (o tokiais laikytini Europos lygmens socialiniai partneriai) visais atvejais reikalauti jų susitarimus įgyvendinti Europos Sąjungos teisės aktais. Atitinkamai Bendrasis Teismas taip pat nepadare teisės klaidos, kai nusprendė, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju jo vykdoma ginčijamo sprendimo teisminė kontrolė yra riboto intensyvumo⁹³. Tad Europos lygmens socialiniams partneriams lieka gana miglota galimybė siekti bendro harmonizacijos lygio valstybėse narėse tik antruoju tokio Europos Sąjungos lygmens susitarimo įgyvendinimo būdu⁹⁴ – ne per direktyvas, o kiekvienoje šalyje inicijuojant atitinkamų kolektyvinių sutarčių sudarymą.

Taigi, kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse narėse aktyviai vystomas socialinis dialogas valstybės tarnyboje gali būti realizuojamas ir intensyvių informavimo ir konsultavimo teisių suteikimu valstybės tarnautojams atstovaujantioms institucijoms. Tokie sprendimai priimami nacionalinių įstatymų forma ir yra nacionalinio įstatymų leidėjo politinio apsisprendimo klausimas. Lygiai taip pat politiniu apsisprendimu reikia laikyti Europos Sąjungos teisėkūros institucijų neveikimą, kuris pasireiškia: a) atsisakymu įgyvendinti Europos Sąjungos lygmens socialinių partnerių susitarimą dėl valstybės tarnautojų ir centrinių administracijų

90 The European Pillar of Broken promises, Time for a Social Europe – One Year on - Slow Progress and disappointment. Prieiga <https://www.epsu.org/article/european-pillar-broken-promises-time-social-europe-one-year-slow-progress-and-žiūrėta> 2022 m. sausio 20 d.

91 Bendrojo Teismo 2019 m. spalio 24 d. sprendimas byloje T310/18 (European Federation of Public Service Unions (EPSU) v. Komisija). ECLI:EU:T:2019:757.

92 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas 2021 m. rugsėjo 2 d. Byloje C928/19 P (European Federation of Public Service Unions (EPSU) v. Komisija). ECLI:EU:C:2021:656.

93 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas 2021 m. rugsėjo 2 d. Byloje C928/19 P (European Federation of Public Service Unions (EPSU) v. Komisija). ECLI:EU:C:2021:656, para 100.

94 Apie tai žr., pvz., Bagdonaitė A. Europos socialinių partnerių perkėlimo į nacionalinę teisę teorinės prielaidos ir jų įgyvendinimas. *Teisė*, 2017, Nr. 104, p. 176-178; Davulis T. Socialinių partnerių vaidmuo kuriant Europos Bendrijos teisės normas. *Teisė*, 2006, Nr. 58, p. 45-49.

darbuotojų informavimo ir konsultavimo; b) atsisakymu pakeisti Europos Sąjungos direktyvų, reglamentuojančių informavimo ir konsultavimo teises darbuotojų atžvilgiu, į taikymo sritį įtraukiant ir valstybės tarnautojus; c) atsisakymu priimti kitokį teisės aktą, numatantį tokias teises.

Išvados

Valstybės tarnautojų teisė į informavimą ir konsultavimą (su išimtimi dėl saugos ir sveikatos nuostatų taikymo) taip, kaip ji suprantama ir garantuojama darbuotojams pagal Europos Sąjungos teisės ir darbo kodeksą, Lietuvoje šiuo metu nėra užtikrinama. Ši teisė nėra įtvirtinta valstybės tarnybos veiklą reglamentuojančiose teisinėse nuostatose ir neišplaukia iš Konstitucijos nuostatų aiškinimo. Su valstybės tarnautojų teisiniu statusu susijusių klausimų ratas yra labai platus ir sudėtingas, todėl socialinis dialogas ar socialinė partnerystė vienokia ar kitokia forma gali padėti efektyviau spręsti su individualia valstybės tarnautojo situacija ar kolektyvine valstybės tarnautojų padėtimi (teisinio reguliavimo vystymas ir tarnautojų interesus labiausiai pažeidžiančių sprendimų pasekmių mažinimas) susijusias problemas. Vis tik tokiam sprendimui būtinas įstatymo leidėjo apsisprendimas dėl valstybės tarnautojams atstovaujančios struktūros sukūrimo ir jai perduodamų teisės gauti informaciją ir pareikšti savo nuomonę kompetencijų, atsižvelgiant į valstybės tarnybos ypatumus ir siekį garantuoti jos veiksmingumą.

Ilgalaikio gyventojų statusą lemiančių teisėto gyvenimo sąlygų reglamentavimo nacionalinėje teisėje problema

Dr. Justina Nasutavičienė

Santrauka. 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso 4 straipsnio 1 dalis įtvirtina valstybių narių pareigą suteikti ilgalaikio gyventojų statusą trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje. Straipsnyje analizuojant svarbiausius šios teisės normos aspektus ir su jais susijusią aktualią Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką, siekiama nustatyti nacionalinių taisyklių, reglamentuojančių ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, vertinimui reikšmingus kriterijus, vadovaujantis jais pateikti beveik dvidešimt metų Lietuvos Respublikoje galiojančio nacionalinio reguliavimo atitikties minėtos direktyvos nuostatoms vertinimą. Straipsnyje taip pat apžvelgiama prieš Lietuvą pradėtos pažeidimo procedūros dėl netinkamo 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso perkėlimo nulemta nacionalinio reguliavimo tobulinimo iniciatyva. Straipsnis baigiamas akcentuojant įstatymų leidėjo sprendimų belaukiant Sąjungos teisės veiksmingumo užtikrinimo kontekste itin svarbią administraciniams teismams tenkančią užduotį, taip pat straipsnio išvadosse pasisakant dėl poreikio plėtoti su šios direktyvos normomis suderintą nacionalinių nuostatų aiškinimo praktiką, kuri ėmė ryškėti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje.

Reikšminiai žodžiai: *ilgalaikio gyventojų statusas, teisėto gyvenimo sąlygos, leidimas nuolat gyventi, leidimas laikinai gyventi, Direktyva 2003/109, Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties*

Įvadas

Migracija neišvengiamai susijusi su esminiais ir įvairialypiais Europos eko-

nominio, socialinio ir kultūrinio vystymosi aspektais. Štai akademinėje literatūroje taikliai pažymima, kad žvelgiant iš istorinės perspektyvos matyti, jog migrantai nuo seno darė neabejotinai svarią įtaką pačiose įvairiausiose srityse visose Europos Sąjungos valstybėse narėse ir tebedaro tai šiandien, tačiau migracijos klausimas vis dar tebėra labai prieštaringas dėl baimių, kad dideli migracijos srautai pakenks šalių ekonomikai, kels grėsmę socialinei harmonijai ir nusistovėjusioms nacionalinėms vertybėms¹.

Vyraujančio požiūrio dėl trečiųjų šalių piliečių vietos Europos teisinėje sistemoje evoliucija ir Sąjungos kompetencijos teisingumo ir vidaus reikalų srityje raida lėmė 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (toliau – Direktyva 2003/109) priėmimą². Šiame teisės akte buvo išdėstytos sąlygos dėl ilgalaikio gyventojų statuso suteikimo ir panaikinimo trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra ne trumpiau kaip penkerius metus teisėtai pragyvenę Europos Sąjungoje, taip pat nustatytos tokių asmenų teisės ir sritys, kuriose jiems taikomos lygios galimybės su ES piliečiais, be to, įtvirtintos sąlygos, kurios taikomos siekiančiųjų persikelti į kitą ES valstybę narę trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu.

2004 m. balandžio 29 d. priimant naują Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties redakciją buvo siekiama suderinti užsieniečių teisinę padėtį Lietuvos Respublikoje reglamentuojančias teisės aktų nuostatas su Lietuvos Respublikos tarptautiniais įsipareigojimais ir Europos Sąjungos *acquis* reikalavimais. Beveik dvidešimt metų galiojančios nacionalinės teisės nuostatos, įtvirtinančios leidimų nuolat gyventi šalyje išdavimo sąlygas, tik 2021 metų vasarą buvo sukritikuotos Europos Komisijos (toliau – Komisija) kaip neteisingai perkeliančios Direktyvos 2003/109 nuostatas. Tačiau, ar išties pagrįsta būtų teigti, kad dėl netinkamo šio ES teisės akto perkėlimo prieš Lietuvą pradėta pažeidimo procedūra buvo tarytum perkūnas iš giedro dangaus?

Siekiant į leidimo nuolat gyventi šalyje sąlygas pažvelgti iš ES teisės keliamų reikalavimų perspektyvos straipsnyje analizuojamos Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies, įtvirtinančios valstybių narių pareigą suteikti ilgalaikio gyventojų statusą trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje, nuostatos. Pasitelkus nagrinėjama tema aktualią Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas, ESTT) praktiką, siekiama suformuluoti nacionalinių taisyklių, reglamentuojančių ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, vertinimo

1 Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*. 2016, OUP Oxford. ISBN 9780198776857 P. 319.

2 Sonja Boelaert-Suominen, 'Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back', (2005), 42, *Common Market Law Review*, Issue 4, pp. 1011-1052, p. 1011.

orientyrą, o vėliau – antrojoje straipsnio dalyje – vadovaujantis juo pažvelgti ir į pačias minėtąsias taisykles, nustatytas Lietuvos Respublikos teisės normose, bei šiame kontekste reikšmingą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką. Paskutinėje straipsnio dalyje apžvelgiamas kompetentingų institucijų pateiktas Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties (toliau – Įstatymas) tobulinimo projektas ir atsižvelgus į Komisijos identifikuotą nacionalinio reguliavimo ydingumą, akcentuojama Sąjungos teisės veiksmingumo užtikrinimo kontekste itin svarbi administraciniam teismams tenkanti užduotis, straipsnio išvadose taip pat pabrėžiant šioje srityje jau pagrindus padėjusios Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos plėtojimo poreikį.

Ilgalaikio gyventojų statusas – Direktyvos 2003/109 normomis sukurtos teisėtai ir nuolat gyvenančių valstybėse narėse trečiųjų valstybių piliečių integracijos sistemos ramstis

2003 m. lapkričio 25 d. priimta Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso buvo antroji direktyva³ dėl teisėtos migracijos, priimta po to, kai Amsterdamo sutartimi buvo suteikti įgaliojimai šią sritį reguliuoti ES lygmeniu⁴. Ekonominę ir socialinę sanglaudą laikydamas pagrindiniu Bendrijos tikslu, o tokios sanglaudos esminiu elementu įvardydamas ilgalaikių gyventojų integraciją⁵, jos skatinimo tikslu Europos Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyva 2003/109/EB ilgalaikiams gyventojams suteikė saugus gyventojų statusą ir su juo susijusias kai kurias teises, „kaip galima labiau atitinkančias Europos Sąjungos piliečių turimas teises“⁶, bei tam tikromis sąlygomis – teisę gyventi kitoje valstybėje narėje⁷. Todėl šis teisės aktas, Europos Komisijos vertinimu, laikytinas be galo reikšmingu įvykiu plėtojant ES imigracijos poli-

3 Pirmoji direktyva buvo Direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą.

4 2011 m. rugsėjo 28 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso įgyvendinimo, KOM/2011/0585 galutinis, p. 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM%3A2011%3A0585%3AFIN> [žiūrėta 2021-11-22].

5 Direktyvos 2003/109 preambulės 4 konstatuojamoji dalis.

6 Direktyvos 2003/109 preambulės 2 konstatuojamoji dalis.

7 2011 m. rugsėjo 28 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso įgyvendinimo, KOM/2011/0585 galutinis, p. 1.

tiką⁸. 2011 m. gegužės 11 d. priėmus Direktyvą 2011/51/ES⁹ Direktyvos 2003/109 taikymo sritis buvo išplėsta, į ją įtraukiant ir tarptautinės apsaugos gavėjus.

Kaip Teisingumo Teismo didžioji kolegija apibūdino *Kamberaj* sprendime, iš Direktyvoje 2003/109 nustatytos sistemos aiškiai matyti, kad pagal šį teisės aktą ilgalaikio gyventojų statusas suteikiamas laikantis specialios procedūros ir tik jeigu tenkinamos tos direktyvos II skyriuje nurodytos sąlygos.¹⁰ Pirmiausia, valstybės narės suteikia ilgalaikio gyventojų statusą trečiųjų šalių piliečiams tik su sąlyga, kad prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą jie yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje¹¹. Be to, toks statusas suteikiamas, jeigu jį prašantis suteikti trečiosios šalies pilietis įrodo, kad turi pakankamai išteklių ir sveikatos draudimą (be to, valstybėms narėms suteikta galimybė reikalauti, kad būtų tenkinamos nacionalinėje teisėje numatytos integracijos sąlygos)¹². Minėtam statusui gauti keliami ir tam tikri procedūriniai reikalavimai, pavyzdžiui, kompetentingoms institucijoms pateikti pareiškimą, kartu pridėdant Direktyvoje 2003/109 nustatytų sąlygų tenkinimo dokumentinius įrodymus¹³ (tai, be kita ko, rodo, jog ilgalaikio gyventojų statusas neįgaunamas automatiškai – dėl jo suteikimo trečiosios šalies pilietis turi inicijuoti administracinę procedūrą). Galiausiai, valstybės narės gali atsisakyti suteikti ilgalaikio gyventojų statusą viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sumetimais¹⁴.

Siekiant į leidimo nuolat gyventi šalyje sąlygas pažvelgti iš ES teisės keliamų reikalavimų perspektyvos, pirmiausia akcentuotina Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalis, įtvirtinanti valstybių narių pareigą suteikti ilgalaikio gyventojų statusą trečiųjų šalių piliečiams, kurie prieš pat paduodami atitinkamą pareiškimą yra penkerius metus teisėtai ir nuolat pragyvenę jos teritorijoje. Šio teisės akto preambulės 6 konstatuojamojoje dalyje paaiškinta, kad pagrindiniu kriterijumi ilgalaikio gyventojų statusui suteikti turi būti laikoma gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmė. Kartu pažymėta, jog gyvenama turi būti teisėtai ir nuolat, kad būtų galima parodyti žmogaus įsitvirtinimą toje šalyje. Nurodyta ir tai, kad reikėtų numatyti prielaidas tam tikram lankstumui, kas leistų atsižvelgti į tokias aplinky-

8 *Ibid.*

9 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/51/ES, kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB siekiant išplėsti jos taikymo sritį asmenims, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga (OL L 132, 2011, p. 1).

10 2012 m. balandžio 24 d. Teisingumo Teismo didžiosios kolegijos sprendimas byloje *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, 66-67 p.

11 Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalis.

12 Direktyvos 2003/109 5 straipsnio 1 ir 2 dalys.

13 Direktyvos 2003/109 7 straipsnio 1 dalis.

14 Direktyvos 2003/109 6 straipsnis.

bes, dėl kurių asmeniui gali tekti laikinai išvykti iš tos teritorijos.

Tam, kad būtų galima aiškiau suvokti iš Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies kylančius įpareigojimus valstybėms narėms, be kita ko, atitinkamu klausimu jų turimos diskrecijos apimtį, tikslinga atidžiau pažvelgti į teisinio reguliavimo, kurio dalimi ta norma yra, genezę, Europos Sąjungos teisės aktų leidėjo ketinimus ir bendresnį aktualų teisinį kontekstą, išskiriant nagrinėjamai temai aktualiausius Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies turinį formuojančius aspektus.

Gyvenimo trukmės aspektas. Jau minėta, kad pagal Direktyvos 2003/109 preambulės 6 konstatuojamąją dalį „pagrindinis kriterijus, kad būtų suteiktas ilgalaikio gyventojų statusas, turi būti gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmė“¹⁵. Kaip savo išvadoje yra nurodęs generalinis advokatas Yves Bot, Sąjungos teisės aktų leidėjas remiasi principu, jog pakankamai ilgai ir nuolat gyvenęs priimančiosios valstybės narės teritorijoje trečiosios valstybės pilietis parodė savo norą ilgam laikui įsikurti šios valstybės teritorijoje ir tai, kad yra įsitvirtinęs joje. Iš tikrųjų trečiosios valstybės piliečio gyvenimo priimančiosios valstybės narės teritorijoje trukmė atspindi ryšių, atsiradusių šios valstybės teritorijoje, intensyvumą ir atitinkamai tam tikrą integraciją, nes jis yra užmezgęs glaudžius santykius su šia valstybe. Juo gyvenimo priimančiosios valstybės narės teritorijoje laikotarpis ilgesnis, juo ryšiai su ja laikomi glaudesniais ir juo visapusiškiau integruojamasi, kol pilietis pasijunta esąs panašus į valstybės pilietį ir šios valstybės visuomenės sudedamoji dalis¹⁶. Teisingumo Teismo požiūriu, Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta penkerių metų teisėto ir nuolatinio gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmė parodo, kad žmogus įsitvirtino toje šalyje ir joje ilgą laiką gyvena¹⁷.

Sąjungos teisės aktų leidėjo pasirinktas penkerių metų terminas iš tiesų atspindi ankstesnę kai kurių valstybių narių praktiką, taip pat Tarptautinės Darbo Organizacijos ir Europos Tarybos dokumentuose įtvirtintas taisykles¹⁸. Teisingumo Teismo sprendimas *Tahir* byloje atskleidžia, kad vadovaujantis Direktyvos 2003/109 nuostatomis valstybėms narėms nesuteikta diskrecija nacionalinėje tei-

15 Direktyvos 2003/109 preambulės 6 konstatuojamoji dalis.

16 Generalinio advokato 2012 m. gegužės 15 d. išvados byloje *Singh*, C-502/10, EU:C:2012:294, 32-33 p.

17 2012 m. spalio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Singh*, C-502/10, EU:C:2012:636, 45 p.

18 Pavyzdžiui, TDO konvencija Nr. 97, taip pat 1955 m. Europos Tarybos Europos konvencija dėl įsisteigimo nustato įpareigojimus užtikrinti vienodą požiūrį į darbuotojus migrantus įvairiais atžvilgiais ir garantuoti apsigyvenimą po penkerių metų; Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijoje Rec(2000)15 dėl ilgalaikių imigrantų apsigyvenimo saugumo rekomenduojama suteikti ilgalaikio imigranto statusą trečiųjų šalių piliečiams, šalyje pragyvenusiems penkerius metus. Žr. 2001 m. kovo 13 d. Tarybos direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso pasiūlymas COM(2001) 127 final aiškinamojo memorandumo 2.1-2.3 p. Komisijos dokumentų registras. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2001\)127&lang=lt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2001)127&lang=lt) [žiūrėta 2021-11-24].

sėje nustatyti trumpesnių terminų ilgalaikio gyventojų statusui gauti. Anot ESTT, iš Direktyvos 2003/109 preambulės 17 konstatuojamosios dalies matyti, kad ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo sąlygų suderinimas skatina valstybių narių tarpusavio pasitikėjimą, tačiau palankesnėmis sąlygomis, nei nustatytosios šioje direktyvoje, išduoti nuolatinio arba neriboto galiojimo leidimai gyventi nesuteikia teisės gyventi kitose valstybėse narėse. Taigi, nors pagal Direktyvos 2003/109 13 straipsnį valstybėms narėms paliekama galimybė išduoti nuolatinio arba neriboto galiojimo leidimus gyventi palankesnėmis sąlygomis, nei nustatytosios šioje direktyvoje, Teisingumo Teismo vertinimu, taip išduoti galima tik tokius leidimus gyventi, kurie nesuteikia teisės apsigyventi kitose valstybėse narėse¹⁹.

Kaip bus nagrinėjama vėliau, sąvoka „teisėtas gyvenimas“ apibrėžiama pagal atitinkamas nacionalines ir (arba) Europos lygmens taisykles, pagal kurias nacionalinės valdžios institucijos arba teismai turi įvertinti, ar į reikalaujamą penkerių metų terminą įskaičiuojami tam tikri konkretūs trečiosios šalies piliečio gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje laikotarpiai. Paprastai klausimas, kokių pagrindų šalyje gyvenama teisėtai ir nepertraukiamai, termino skaičiavimo kontekste nėra reikšmingas: prieš pateikdamas atitinkamą pareiškimą ilgalaikio gyventojų statusui gauti, trečiosios šalies pilietis išties gali būti gyvenęs priimančiojoje valstybėje narėje keliais skirtingais pagrindais ir atitinkami laikotarpiai gali būti sudedami²⁰. Tiesa, šiuo aspektu svarbu atsižvelgti į Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 2 dalyje keliamus reikalavimus ir apskaičiuojant 5 metų teisėto nepertraukiamo gyvenimo terminą neįskaičiuoti apsigyvenusius tikrai laikiniais pagrindais²¹ bei diplomatinio statuso pagrindų gyvenančių²² trečiųjų šalių piliečių gyvenimo šalyje trukmės. Studijų arba profesinio išsilavinimo gavimo tikslu šalyje gyvenančių asmenų²³, taip pat asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga,²⁴ atžvilgiu taikomos tam tikros laikotarpių apskaičiavimo išimtys. Apibendrintai galima sakyti, kad skirtingais pagrindais pragyventi valstybėje narėje laikotarpiai gali būti įskaičiuojami į Direktyvoje 2003/109 reikalaujamą 5 metų teisėto nepertraukiamo gyvenimo terminą, jei gyvenimas šalyje kiekvienu konkrečiu pagrindu *ipso facto* atitinka Direktyvoje 2003/109 keliamus reikalavimus ilgalaikio gyventojų statusui gauti²⁵.

19 2014 m. liepos 17 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Tahir*, C 469/13, EU:C:2014:2094, 39-41 p.

20 Edit. Kay Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law, A Commentary*. München: Beck, 2010. - pp. 149-286. ISBN 978-3-406-60017-3. P. 620.

21 Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punkte numatytos šios direktyvos taikymo išimtys.

22 Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies f punkte numatytos šios direktyvos taikymo išimtys.

23 Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 2 dalies 2 pastraipa.

24 Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 2 dalies 3 pastraipa.

25 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. (2016). In K. Hailbronner & D. Thym (Eds.). *EU Immigration*

Įdomu pastebėti ir tai, kad 2021 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamentas priimtoje rezoliucijoje sukritikavo Direktyvą 2003/109, kaip nesuteikiančią veiksmingos teisės judumui Sąjungos viduje, ir rekomendavo Komisijai iš dalies ją pakeisti, *inter alia*, kad gyvenimo šalyje metų, kurių reikia norint gauti ES ilgalaikio gyventojų statusą, skaičius būtų sutrumpintas nuo penkerių iki trejų metų.²⁶

Tuo metu neteisėtai į valstybės narės teritoriją patekę užsieniečiai nepripažįstami teisėtai gyvenančiais šalyje trečiųjų šalių piliečiais, kol nustatyta tvarka jų gyvenimas šalyje neįteisintas. Todėl 5 metų teisėto gyvenimo terminas tokiu atveju iš esmės skaičiuotinas nuo teisės gyventi šalyje pripažinimo momento, neįskaičiuojant prieš tai trukusio laikotarpio, kuomet tęsėsi atitinkama administracinė užsieniečio gyvenimo šalyje įteisinimo procedūra²⁷.

Teisėto gyvenimo aspektas. Nors pagal Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalį valstybės narės įpareigojamos suteikti ilgalaikio gyventojų statusą atitinkamą laiką teisėtai šalyje pragyvenusiems trečiųjų šalių piliečiams, šio teisės akto nuostatos nepateikia teisėto gyvenimo sąvokos apibrėžimo. Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad nors pagal Direktyvos 2003/109 1 straipsnio a punktą siekiama nustatyti sąlygas, kuriomis valstybė narė suteikia ilgalaikio gyventojų statusą jos teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams, ir panaikina tokį statusą bei su tokiu statusu susijusias teises, vis dėlto šis tikslas neapima nei sąvokos „teisėtai gyvenantiems“, nei sąlygų ar su tokiu statusu susijusių teisių sąvokų, kurios priklauso valstybių narių kompetencijai²⁸. Pasak ESTT, priešingai, nei nustatyta Direktyvoje 2004/38, Direktyvoje 2003/109 nenustatytos sąlygos, kurias turi atitikti tokie šalyje gyvenantys piliečiai, kad galėtų būti laikomi teisėtai gyvenančiais valstybės narės teritorijoje, todėl tokios sąlygos reglamentuojamos tik nacionalinėje teisėje²⁹.

Toks Teisingumo Teismo sprendimas implikuoja, kad trečiosios šalies piliečio gyvenimo priimančiojoje valstybėje narėje teisėtumas apsprendžiamas visų pirma remiantis konkrečios valstybės nacionalinių imigracijos įstatymų nuostatomis. Tokia išvada atrodo įtikinama atsižvelgiant į tai, kad valstybėse narėse taikomų gyvenimo šalyje pagrindų įvairovė nėra harmonizuota ES lygmeniu³⁰.

and Asylum Law: A Commentary (pp. 427–519). München: Verlag C. H. Beck oHG. P. 449.

26 2021 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento rezoliucija su rekomendacijomis Komisijai dėl legalios migracijos politikos ir teisės (2020/2255(INL)), 14 p. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0472_LT.html [žiūrėta 2021-12-09].

27 Edit. Kay Hailbronner, EU Immigration and Asylum Law, A Commentary. *Op. cit.* 20, p. 619.

28 2012 m. spalio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Singh*, C-502/10, EU:C:2012:636, 39-40 p.

29 2012 m. lapkričio 8 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, 36 p.

30 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. (2016). In K. Hailbronner & D. Thym (Eds.). EU Immigration

Direktyva 2003/109 remiasi nacionalinėmis ir (arba) ES taisyklėmis, pagal kurias teisėtas gyvenimas yra būtina sąlyga norint įgyti ilgalaikio gyventojų statusą, ir šių taisyklių taip pat neharmonizuoja. Todėl vertinti, ar konkrečiu atveju reikalingas galiojantis leidimas gyventi, reikia remiantis būtent nacionalinėmis ir (arba) ES taisyklėmis³¹.

Kita vertus, valstybių narių kompetencijos pagal nacionalinės teisės aktus apibrėžti teisėto gyvenimo sąvoką tinkamo įgyvendinimo keliamą problematiką Komisija pažymėjo jau pirmojoje savo pateiktoje ataskaitoje dėl Direktyvos 2003/109 įgyvendinimo. Anot Komisijos, įgyvendindamos savo kompetenciją šioje srityje, valstybės narės turi laikytis ES teisėje nustatytų apribojimų. Jei perkeldamos Direktyvos 2003/109 4 straipsnį, valstybės narės apibrėžia teisėto gyvenimo sąvoką, jos negali siaurinti šios sąvokos taikymo srities. Jeigu teisėtas gyvenimas apibrėžiamas tik kaip gyvenimas turint leidimą gyventi ir iš esmės netaikomos vizos ar kitokių formų leidimai būti šalyje, Komisijos vertinimu, gali būti laikoma, kad ši nuostata į nacionalinę teisę perkelta neteisingai, jeigu tokiam buvimui netaikomos Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalyje nurodytos šio teisės akto taikymo išimtyš³².

Tokiomis aplinkybėmis, galima sakyti, esminiu klausimu tampa valstybių narių kompetencijos pagal nacionalinės teisės aktus apibrėžti teisėto gyvenimo sąvoką tinkamo įgyvendinimo aspektas, taigi ir šiuo atžvilgiu valstybės turimos diskrecijos apimtis, kurią būtina analizuoti remiantis negausia, bet gana iškalbinga Teisingumo Teismo praktika.

Valstybių narių kompetencija nustatyti teisėto gyvenimo sąlygas. Kaip taikliai pažymima doktrinoje, „supranacionalinėje sąjungoje, grindžiamoje galių suteikimo ir subsidiarumo principais, ES teisės aktų taikymo sritis yra jautri „teritorija“, tiesiogiai susijusi su vertikalia jėgų pusiausvyra. Platus Sąjungos teisės

and Asylum Law: A Commentary (pp. 427–519). München: Verlag C. H. Beck oHG. P. 441.

- 31 *Ibid*, p. 442. Autorius šiame kontekste, be kita ko, atkreipia dėmesį, kad, pavyzdžiui, Turkijos piliečiams, gyvenantiems 1980 m. rugsėjo 19 d. Asociacijos tarybos sprendimo Nr. 1/80 dėl asociacijos plėtros pagrindu netaikomas reikalavimas turėti pažymėjimą, įrodantį jų buvimą šalyje teisėtumą. Kitas pavyzdys būtų 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir tarybos Direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, 25 straipsnis, kuris nustato, kad tos direktyvos 8 straipsnyje nurodyto registracijos sertifikato, nuolatinę gyvenamąją vietą patvirtinančio dokumento, paraiškos šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelei gauti pateikimą patvirtinančio sertifikato, leidimo gyventi šalyje kortelės ar nuolatinio gyvenimo šalyje leidimo kortelės turėjimas jokiais aplinkybėmis negali būti būtina sąlyga pasinaudoti teise arba atlikti administracinį formalumą, nes teisės turėjimas gali būti patvirtinamas bet kokiomis kitomis įrodančiomis priemonėmis.
- 32 2011 m. rugsėjo 28 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso įgyvendinimo, KOM/2011/0585 galutinis. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=COM%3A2011%3A0585%3AFIN> [žiūrėta 2021-11-22] 3.2 punktas.

apimties aiškinimas valstybėms narėms palieka mažiau galimybių savarankiškai veikti. Būtent šis susirūpinimas dėl valstybės autonomijos skatina nacionalinių konstitucinių teismų ir Teisingumo Teismo epinius ginčus *ultra vires* arba konstitucinės tapatybės klausimais³³.

Direktyvos 2003/109 kontekste aktualią valstybių narių kompetencijos nustatyti teisėto gyvenimo šalyje sąlygas problematiką pradėti analizuoti tikslinga pirmiausia atsižvelgus į tai, kad ilgalaikio gyventojų statusas laikomas elementu, kuriuo grindžiama visa Direktyvos 2003/109 normomis sukurta teisėtai ir nuolat gyvenančių valstybėse narėse trečiųjų valstybių piliečių integracijos sistema³⁴. Bendro visose valstybėse narėse statuso apibrėžimas sudaro prielaidas teisingam šalyje teisėtai gyvenančių trečiųjų valstybių piliečių vertinimui užtikrinti, kad jie galėtų įgyti šį statusą ir visoje Sąjungoje labai panašiomis sąlygomis juo naudotis³⁵. Pristatydama pasiūlymo dėl Direktyvos 2003/109 projektą, Komisija aiškiai nurodė, kad ilgalaikio gyventojų statuso įtvirtinimas turi užtikrinti trečiųjų valstybių piliečių teisinį saugumą ir, jei numatytos sąlygos iš tikrųjų įvykdomos, padėti išvengti to, kad dėl šio statuso įgijimo būtų palikta spręsti valstybėms narėms³⁶. Taigi, visose valstybėse narėse nuosekliai ir vienodai taikomi ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo kriterijai turi esminę reikšmę trečiųjų valstybių piliečių, galinčių tikėtis, kad jiems bus suteiktas leidimas nuolat gyventi šalyje, teisiniam saugumui.

Šiuo atžvilgiu svarbus Teisingumo Teismo išaiškinimas *Singh* byloje, kurioje prašymą išaiškinti Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punktą buvo pateikęs Nyderlandų Karalystės teismas, nagrinėjęs ginčą dėl atsisakymo suteikti leidimą nuolat gyventi šalyje Indijos piliečiui, kurio oficialiai apribotas leidimas gyventi šalyje buvo vis atnaujinamas kiek ilgiau, nei septynerius metus. Šis teismas iš esmės prašė patikslinti, kokią prasmę Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino suteikti oficialiai apriboto leidimo gyventi šalyje sąvokai, vartojamai Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punkte³⁷, kad būtų geriau apibrėžta toje nuostatoje numatyta direktyvos taikymo išimtis.

33 Thym, Daniel. (2016). Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law. Comments on P & S and K & A. *European Journal of Migration and Law*. 18. 89-111. 10.1163/15718166-12342091. P. 97.

34 Generalinio advokato 2012 m. gegužės 15 d. išvados byloje *Singh*, C-502/10, EU:C:2012:294, 29 p.

35 *Ibid.*

36 2001 m. kovo 13 d. Tarybos direktyvos dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso pasiūlymas COM(2001) 127 final. Komisijos dokumentų registras. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2001\)127&lang=lt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2001)127&lang=lt) [žiūrėta 2021-11-24].

37 Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punktas nustato, kad ši direktyva netaikoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra apsigyvenę tiksliai laikiniais pagrindais, pavyzdžiui, pagal „au pairs“ programą ar kaip sezoniniai darbuotojai, arba kaip darbuotojai, pasiūsti paslaugas tiekėjo tarpvalstybiniam paslaugų teikimui, arba patys teikdami tarpvalstybines paslaugas, arba tais atvejais, kai jų leidimas gyventi yra oficialiai apribotas.

Konstatavęs, kad minėtoje Direktyvos 2003/109 nuostatoje vartojamas oficialiai apriboto leidimo gyventi terminas turėtų būti laikomas apibrėžiančiu savarankišką Sąjungos teisės sąvoką, kuri visų valstybių narių teritorijoje turi būti aiškina vienodai, Teisingumo Teismas ėmėsi šios normos aiškinimo, atsižvelgdamas į Direktyva 2003/109 siekiamus tikslus³⁸. Pažymėjęs, kad penkerių metų teisėto ir nuolatinio gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmė parodo, kad žmogus įsitvirtino toje šalyje ir joje ilgą laiką gyvena, taip pat atsižvelgęs į Direktyva 2003/109 siekiamus tikslus, Teisingumo Teismas, sprendė, kad pagal 3 straipsnio 2 dalį į jos taikymo sritį nepatenka tokių trečiųjų šalių piliečių gyvenimas, kurie, nors gyvena teisėtai ir nepertraukiamai, vis dėlto *a priori* nesiekia valstybės narės teritorijoje gyventi ilgą laiką. Siekdamas atskirti laikiniais pagrindais šalyje gyvenančius asmenis nuo tų, kurie *de facto* šalyje gyvena ilgą laiką, Teisingumo Teismas pažymėjo, jog leidime gyventi šalyje nurodomas oficialus apribojimas neleidžia savaime nuspręsti, ar trečiosios šalies pilietis, nepaisydamas tokio apribojimo, gali ilgam laikui apsigyventi valstybėje narėje. Oficialiai apribotas leidimas gyventi šalyje, kaip jis suprantamas nacionalinėje teisėje, kurio oficialus apribojimas netrukdo atitinkamam trečiosios šalies piliečiui ilgam laikui apsigyventi šalyje, Teisingumo Teismo vertinimu, negali būti laikomas oficialiai apribotu leidimu gyventi šalyje, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punktą, antraip būtų pakenkta šia direktyva siekiamiems tikslams ir ji nebūtų veiksminga. Atsižvelgiant į tai, konstatuota, jog aplinkybė, kad leidimo gyventi šalyje galiojimas pratęsiamas kelis kartus iš eilės ir tai trunka ilgiau nei penkerius metus, t. y. neribotai, anot Teisingumo Teismo, gali būti svarbus požymis, leidžiantis daryti išvadą, kad šiam leidimui gyventi šalyje nustatytas oficialus apribojimas netrukdo trečiosios šalies piliečiui ilgam laikui apsigyventi atitinkamoje valstybėje narėje, o jei taip ir yra (tai turintis patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs nacionalinis teismas), tai gyvenimas tokio leidimo pagrindu turėtų būti laikomas teisėtu gyvenimu, todėl tokį leidimą turintis asmuo turėtų įgyti trečiųjų šalių piliečio ilgalaikio gyventojų statusą³⁹.

Kitaip tariant, sprendime *Singh* Teisingumo Teismas iš esmės patvirtino, kad pagal Direktyvą 2003/109 leidimo nuolat gyventi šalyje suteikimas išties grindžiamas objektyviu penkerių metų teisėto ir nuolatinio gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmės kriterijumi. Vėlesnėje praktikoje buvo patikslinta, kad Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje numatyta teisėto ir nepertraukiamo gyvenimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje penkerius metus iki atitinkamo prašymo pateikimo sąlyga yra privaloma sąlyga Direktyvoje 2003/109 numatytam ilgalaikio

38 2012 m. spalio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Singh*, *Op. cit.* 28. 43, 45 p.

39 *Ibid.*, 46-47, 50-55 p.

gyventojų statusui gauti⁴⁰. Taigi, nors valstybės narės, vykdydamos savo kompetenciją imigracijos srityje, gali nustatyti teisėto gyvenimo sąlygas ir šiomis aplinkybėmis oficialiai apriboti trečiųjų šalių piliečių leidimus gyventi šalyje, vis dėlto šioje srityje taikomos nacionalinės taisyklės negali apriboti Direktyvos 2003/109 veiksmingumo ir kenkti šia direktyva siekiamiems tikslams. Kitaip tariant, pagal Direktyvą penkerių metų teisėto ir nuolatinio gyvenimo valstybės narės teritorijoje trukmės kriterijų tenkinę trečiųjų šalių piliečiai, siekiantys valstybės narės teritorijoje gyventi ilgą laiką, įgyja teisę į ilgalaikio gyventojų statusą, neatsižvelgiant į *formaliai nustatytą* oficialiai apriboto leidimo gyventi pobūdį, t. y. kai oficialiai apribotas leidimas gyventi dėl savo pobūdžio *ipso facto* lemia kliūtį nuolatiniam leidimui gyventi gauti, nors iš tiesų netrukdo trečiosios šalies piliečiui ilgam laikui apsigyventi atitinkamoje valstybėje narėje.

Šiuo atžvilgiu derėtų pabrėžti, kad tokia praktika nesiekama apskritai paneigti valstybių narių diskrecijos nacionalinėje teisėje numatyti oficialiai apribotų leidimų gyventi instituto – tokia šalių kompetencija aiškiai matyti Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punkte, įtvirtinančiame vieną iš Direktyvos 2003/109 taikymo išimčių. Kita vertus, kaip šioje byloje pateiktoje išvadoje nurodė generalinis advokatas Yves Bot, jei prisidengdamos oficialiai apriboto leidimo gyventi šalyje suteikimu, valstybės narės galėtų neleisti tam tikrų kategorijų trečiųjų valstybių piliečiams naudotis ilgalaikio gyventojų statusu, net jeigu dėl teisėto ir nuolatinio gyvenimo šių valstybių teritorijoje jie turi teisę į šį statusą, generalinio advokato vertinimu: i) šie trečiųjų valstybių piliečiai netektų teisių, susijusių su leidimo nuolat gyventi šalyje suteikimu, kurių visiškai negalima prilyginti teisėms, suteikiamoms oficialiai apriboto leidimo gyventi šalyje turėtojams; ii) iš minėtų trečiųjų valstybių piliečių būtų atimtas teisinis saugumas, kurį direktyva siekiama suteikti visiems trečiųjų valstybių piliečiams, teisėtai ir nuolat gyvenantiems valstybės narės teritorijoje, ir atitinkamai būtų pakenkta jų integracijai šioje valstybėje; iii) nebeliktų teisingo vertinimo, kuris turi būti užtikrintas visiems trečiųjų valstybių piliečiams, teisėtai ir nuolat gyvenantiems valstybės narės teritorijoje; iv) būtų neatsižvelgta į aplinkybę, kuri, vadovaujantis Direktyvos 2003/109 6 konstatuojamąja dalimi ir 4 straipsniu, yra pagrindinis kriterijus ilgalaikio gyventojų statusui įgyti, t. y. į gyvenimo šalyje trukmę, ir pirmenybė būtų teikiama mažiau aiškiems kriterijams⁴¹.

Nors vadovaujantis Teisingumo Teismo praktika, valstybės narės, vykdydamos savo kompetenciją imigracijos srityje, gali nustatyti teisėto gyvenimo sąlygas, vis dėlto siekiant, jog šią sritį reglamentuojančios nacionalinės taisyklės atitiktų

40 2014 m. liepos 17 d. Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Tahir*, C-469/13, EU:C:2014:2094, 34 p.

41 Generalinio advokato 2012 m. gegužės 15 d. išvados byloje *Singh*, C-502/10, EU:C:2012:294, 56-60 p.

Direktyvą 2003/109, jų tikslas ir pasekmė neturi būti papildomos sąlygos, lemiančios kliūtį ilgalaikio gyventojų statusui gauti, numatymas. Tokią išvadą suponuoja Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija prieš Nyderlandų Karalystę* byloje⁴², kurioje buvo vertinama, ar už statuso suteikimą ir leidimo apsigyventi kitoje valstybėje narėje išdavimą Nyderlandų Karalystės reikalaujamų rinkliavų dydis nesudaro kliūtis užsieniečiams pasinaudoti teise apsigyventi.

Šioje byloje priimtame sprendime pripažinęs, kad valstybės narės gali leidimų gyventi pagal Direktyvą 2003/109 išdavimui taikyti rinkliavas ir, kad nustatydamos šių rinkliavų dydį jos turi didelę diskreciją, Teisingumo Teismas vis dėlto pabrėžė ribotą tokios diskrecijos apimtį. Priminus draudimą valstybėms narėms taikyti nacionalinės teisės aktus, dėl kurių gali kilti pavojus, kad nebus įgyvendinti tam tikra direktyva siekiami tikslai ir todėl ji neteks savo veiksmingumo, taip pat atsižvelgus į Direktyva 2003/109 siekiamą tikslą ir ja įtvirtinamą sistemą, šiame sprendime buvo aiškiai nurodyta, kad jei trečiųjų šalių piliečiai įgyvendina Direktyvoje 2003/109 įtvirtintas sąlygas ir laikosi joje numatytų procedūrų, jie turi teisę gauti ilgalaikio gyventojų statusą ir kitas teises, atsirandančias suteikus šį statusą. Taigi, nors Nyderlandų Karalystė gali teisėtai taikyti rinkliavas už leidimų gyventi išdavimą pagal Direktyvą 2003/109, nustatydamą šių rinkliavų dydį, Teisingumo Teismo vertinimu, ji neturėtų nei siekti, nei lemti kliūtis įgyti ilgalaikio gyventojų statusą, numatytą šioje direktyvoje, antraip būtų pažeistas šia direktyva siekiamas tikslas ir jos prasmė. Rinkliavomis, kurios daro reikšmingą finansinę įtaką trečiųjų šalių piliečiams, atitinkantiems Direktyvoje 2003/109 numatytas sąlygas šiems leidimams apsigyventi gauti, iš šių piliečių galėtų būti atimta galimybė pasinaudoti teisėmis, numatytomis šioje direktyvoje, o tai prieštarautų jos 10 konstatuojamajai daliai, o būtent reikalavimui, kad procedūros taisyklės, kuriomis reguliuojamas prašymų suteikti ilgalaikio gyventojų statusą nagrinėjimas, nebūtų priemone kliudyti pasinaudoti teise apsigyventi⁴³. Analogiškais argumentais buvo remtasi Teisingumo Teismui sprendžiant klausimą ir dėl Italijoje taikomų rinkliavų už leidimo gyventi šalyje išdavimą ir pratęsimą⁴⁴.

Įdomu, kad generalinis advokatas šioje byloje pateiktoje išvadoje suabejojo, ar leidimo apsigyventi trečiųjų šalių piliečiams išdavimas apskritai sukelia teises suteikiančią poveikį tiek, kiek juo sukuriamos teisės, ar jis yra tik teises patvirtinantis tiek, kiek juo pripažįstama jau egzistuojanti padėtis. Direktyvos 2003/109

42 Teisingumo Teismo 2012 m. balandžio 26 d. sprendimo byloje *Komisija prieš Nyderlandų Karalystę*, C-508/10, EU:C:2012:243.

43 *Ibid.*, 68-71 p.

44 Žr. 2015 m. rugsėjo 2 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) ir Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) prieš Presidenza del Consiglio dei Ministri ir kt.*, C-309/14, EU:C:2015:523.

nuostatų analizė generaliniam advokatui leido daryti išvadą, kad „yra pareiga, kuriai netaikoma diskrecija, suteikti statusą, jei tenkinamos sąlygos, ir neatrodo įmanoma nacionalinėms institucijoms numatytą teisę išduoti leidimus apsigyventi taikant direktyvą laikyti diskrecine“⁴⁵.

Minėtų Teisingumo Teismo sprendimų diktuojama idėja, kad Direktyva 2003/109 siekiamas tikslas ir jos normų sistema aiškiai nulemia valstybių narių diskrecijos ribotą pobūdį net tokiose srityse, kuriose pripažįstama plati atitinkamų valstybės narės veiksmų laisvės apimtis, iš esmės nėra netikėta jau vien atsižvelgiant į direktyvos, kaip įgyvendintino ir į nacionalinę teisę perkeltino, teisės akto pobūdį bei Teisingumo Teismo nuolatinės pastangas užtikrinti ES teisės normų veiksmingumą. Kita vertus, tokia praktika pateikia naudingą orientyrą, siekiant nustatyti nacionalinių taisyklių, reglamentuojančių ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, vertinimo formulę, o būtent, nukreipia tokias taisykles analizuoti per kliūtis ilgalaikio gyventojų statusui gauti prizmę. Kitaip tariant, įgyvendindamos savo kompetenciją nustatyti teisėto gyvenimo sąlygas nacionalinėje teisėje, valstybės narės negali apriboti Direktyvos 2003/109 veiksmingumo ir kenkti šia direktyva siekiamiems tikslams: atitinkamos nacionalinės taisyklės tikslas ir pasekmė neturi tapti papildomomis sąlygomis, lemiančiomis kliūtį ilgalaikio gyventojų statusui gauti.

Taigi, suformulavus nacionalinių taisyklių, reglamentuojančių ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, vertinimo orientyrą, toliau dėsninga pažvelgti ir į pačias minėtas taisykles, nustatytas Lietuvos Respublikos teisės normose, bei šiame kontekste reikšmingą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką.

Leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo sąlygos ir jų aiškinimas teisminėje praktikoje

Dar 1998 m. gruodžio 17 d. priimto Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. VIII-978 22 straipsnio, reglamentuojančio leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo sąlygas, 1 dalyje buvo įtvirtinta, kad užsieniečiui jo paties prašymu išduodamas leidimas nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, jeigu užsienietis atitinka šias sąlygas: i) turėjo leidimą laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje pastaruosius penkerius metus; ii) turi gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje; iii) turi teisėtą pragyvenimo šaltinį Lietuvos Respu-

45 2012 m. sausio 19 d. generalinio advokato Yves Bot išvados byloje *Europos Komisija prieš Nyderlandų Karalystę*, C508/10, EU:C:2012:25, 75 p.

blikoje⁴⁶. Normos turinys suponuoja, kad nurodytos sąlygos kumuliacinės, taigi, leidimui nuolat gyventi gauti galiojo aiškus reikalavimas, be kita ko, pastaruosius penkerius metus turėti leidimą laikinai gyventi.

Siekiant nustatyti užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimų sprendimo tvarką Lietuvos Respublikai įstojus į Europos Sąjungą, taigi ir suderinti užsieniečių teisinę padėtį Lietuvos Respublikoje reglamentuojančias teisės aktų nuostatas su Lietuvos Respublikos tarptautiniais įsipareigojimais ir Europos Sąjungos *acquis* reikalavimais⁴⁷, 2004 m. balandžio 29 d. buvo priimta nauja Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties redakcija⁴⁸. Šio teisės akto 53 straipsnio, reglamentuojančio leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo ir keitimo pagrindus, 1 dalies 8 punktą įtvirtino, kad leidimas nuolat gyventi gali būti išduodamas užsieniečiui, jeigu jis pragyveno Lietuvos Respublikoje be pertraukos pastaruosius 5 metus ir turėjo leidimą laikinai gyventi. Tokia normos formuluotė nekito, todėl yra aktuali ir šiuo metu.

Įstatymo 2 straipsnio 15 dalis apibrėžia, kad Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi Europos Sąjungoje (leidimas nuolat gyventi) tai – dokumentas, suteikiantis užsieniečiui teisę gyventi Lietuvos Respublikoje ir patvirtinantis užsieniečio nuolatinio gyventojų statusą⁴⁹. Kaip ne kartą savo praktikoje nurodė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, leidimas nuolat gyventi užsieniečiui suteikia daugiausiai teisių lyginant su kitomis teisėto užsieniečių gyvenimo Lietuvos Respublikoje formomis. Sprendimas išduoti tokį leidimą iš esmės reiškia, kad Lietuvos Respublika leidžia atitinkamam užsieniečiui gyventi Lietuvos Respublikoje neterminuotai, suteikia jam išskirtinį statusą, itin priartinantį šį užsieniečių prie Lietuvos Respublikos piliečio teisinio statuso, todėl leidimas nuolat gyventi gali būti išduodamas tik esant teisės aktuose nustatytiems pagrindams ir kruopščiai patikrinus, ar yra visos reikiamos sąlygos išduoti tokį leidimą ir nėra pagrindų, dėl kurių leidimą atsisakytina išduoti. Minėtos aplinkybės taip pat reiškia, kad išduodant leidimą nuolat gyventi, užsieniečiui yra keliami aukštesni reikalavimai ir taikomos griežtesnės sąlygos nei išduodant laikiną leidimą gyventi, vizą ar kitu teisiniu pagrindu leidžiant atvykti užsieniečiui į Lietuvos Respubliką ir joje būti⁵⁰.

46 1998 m. gruodžio 17 d. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. VIII-978. Žin., 1998, Nr. 115-3236.

47 2003-08-14 Įstatymų projektų Nr. IXP-2784, IXP-2785 aiškinamasis raštas. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.216385?positionInSearchResults=27&searchModelUUID=201ddb98-228e-4dc5-a213-0d13ed2b04cc> [interaktyvus, žiūrėta 2021-11-14].

48 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas Dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206. Žin., 2004, Nr. 73-2539.

49 *Ibid*, 2 straipsnio 15 dalis.

50 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 3 d. nutartį administracinėje

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje nuosekliai aiškina, kad Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte įtvirtintos leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo sąlygos – gyvenimas Lietuvos Respublikoje be pertraukos pastaruosius 5 metus ir leidimo laikinai gyventi turėjimas – nėra fakultatyvios, t. y. leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje siekiantis gauti užsienietis privalo atitikti jas abi⁵¹. Tai neabejotinai dėsninga, atsižvelgiant į tai, kad Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punktu įstatymų leidėjas perkėlė ir įgyvendino Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas sąlygas ilgalaikio gyventojų statusui gauti – 5 metų nuolatinio gyvenimo šalyje reikalavimą bei teisėto gyvenimo šalyje sąlygą, kuri įstatymų leidėjo valia perkelta nustačius konkretaus dokumento (leidimo laikinai gyventi) turėjimo reikalavimą.

Penkerių metų nepertraukiamo gyvenimo Lietuvos Respublikoje sąlygos aspektu pažymėtina, kad atskiros nuostatos dėl atitinkamo laikotarpio įskaičiavimo nustatytos Įstatymo 53 straipsnio 9–11 dalyse, o pragyventas laikotarpis apskaičiuojamas vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka⁵². Tokia tvarka nustatyta Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi Europos Sąjungoje išdavimo tvarkos apraše⁵³ (toliau – Aprašas), kuris reglamentuoja *inter alia* užsieniečio prašymų išduoti ar pakeisti Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimą gyventi Europos Sąjungoje pateikimą, priėmimą, nagrinėjimą, pragyvento Lietuvos Respublikoje laikotarpio apskaičiavimą, sprendimo dėl leidimo nuolat gyventi išdavimo ar pakeitimo priėmimą ir sprendimo išduoti leidimą nuolat gyventi panaikinimą, leidimo nuolat gyventi panaikinimą ir negaliojimą⁵⁴.

Vadovaujantis Aprašo 46 punktu, jei užsienietis siekia gauti leidimą nuolat gyventi Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatytu pagrindu, tai įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas turi įvertinti ir nustatyti, ar užsie-

byloje Nr. eA-2448-442/2021 2021 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2811-492/2021 ir pan.

51 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 30 d. nutarties administracinėje byloje Nr. eA-3216-442/2021 47 p., 2019 m. gegužės 14 d. nutarties administracinėje byloje Nr. eA-4000-822/2019 19 p. ir ten nurodytą teismo praktiką. Be kita ko, pažymėtina, kad siekdamas gauti leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje užsienietis taip pat turi atitikti Įstatymo 26 straipsnio 1 dalies 1–3 punktuose nustatytas sąlygas (Įstatymo 53 str. 3 d.), turi būti išlaikęs valstybinės kalbos egzaminą ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindų egzaminą (Įstatymo 53 str. 6 d.), be to, turi nebūti Įstatymo 35 straipsnio 1 dalyje numatytų pagrindų atsisakyti jam išduoti leidimą gyventi.

52 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206 53 straipsnio 1 dalies 8 punktas ir 53 straipsnio 3 dalis.

53 2005 m. gruodžio 21 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-445 patvirtintas Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi Europos Sąjungoje išdavimo tvarkos aprašas (nauja redakcija išdėstyta 2019 m. birželio 27 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-583; TAR, 2019-06-27, Nr. 10319).

54 *Ibid*, 1 punktas.

nietis, atsižvelgus į Įstatymo 53 straipsnio 9, 9¹ ir 11 dalis, pragyveno atitinkamai Lietuvos Respublikoje Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte nurodytą laikotarpį ir ar per šį laikotarpį nebuvo išvykęs atitinkamai už Lietuvos Respublikos teritorijos ribų laikui, ilgesniam, negu nurodyta Įstatymo 53 straipsnio 10 dalyje⁵⁵. Kadangi, kaip jau minėta, Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkto pagrindu išduodamo leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo sąlygos nėra fakultatyvios, leidimo laikinai gyventi turėjimas yra būtina leidimo nuolat gyventi išdavimo sąlyga. Taigi, leidimą laikinai gyventi turinčiam užsieniečiui pasikreipus dėl leidimo nuolat gyventi išdavimo, pagal Aprašo 47 punktą įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas turi Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo tvarkos aprašo⁵⁶ nustatyta tvarka įvertinti, ar nėra leidimo laikinai gyventi panaikinimo pagrindų. Jei toks pagrindas nustatomas, sprendimas dėl leidimo laikinai gyventi panaikinimo priimamas kartu su sprendimu neišduoti leidimo nuolat gyventi.

Vertindama šios nuostatos atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punktui ir Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl užsieniečių teisinės padėties 53 straipsnio 3 daliai, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad tokia norma tiesiogiai lemia tinkamą Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies įgyvendinimą, nes, vadovaujantis ja, efektyviai užtikrinama, kad leidimas nuolat gyventi būtų suteikiamas tik teisėtai šalyje gyvenančiam asmeniui, atsižvelgiant į Įstatyme reglamentuotas teisėto gyvenimo sąlygas. Akcentuodamas Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje aiškiai įtvirtintą teisėto gyvenimo šalyje sąlygą ilgalaikiam gyventojų statusui gauti, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atkreipė dėmesį į šiame kontekste ypatingai svarbią kompetentingų institucijų pareigą užtikrinti, kad leidimas nuolat gyventi nebūtų išduodamas nustatytus reikalavimus tik formaliai atitinkančiam užsieniečiui kruopščiai nepatikrinus, ar leidimo nuolat gyventi išdavimo metu iš tiesų yra visos reikiamos sąlygos tokiam leidimui išduoti ir nėra pagrindų, dėl kurių leidimą atsisakytina išduoti. Būtent Aprašo 47 punkte nustatyta tvarka, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, leidžia efektyviai užtikrinti, kad leidimas nuolat gyventi būtų išduodamas tik tokiam už-

55 Pagal Įstatymo 53 straipsnio 10 dalį leidimą nuolat gyventi išduodant užsieniečiui šio straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatytais pagrindais, pragyvento laikotarpio nepertraukia buvimo už Lietuvos Respublikos teritorijos ribų laikas, jeigu jis netrunka ilgiau kaip 6 mėnesius iš eilės ir iš viso per 5 metų laikotarpį nesudaro daugiau kaip 10 mėnesių.

56 2005 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-329 patvirtintas Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašas (nauja redakcija patvirtinta 2019 m. liepos 8 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 1V-615, TAR, 2019-07-08, Nr. 11271).

sieniečiui, kuris iš tiesų atitinka Įstatyme nustatytas teisėto gyvenimo sąlygas, kaip to ir reikalauja Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalis⁵⁷.

Apskaičiuojant 5 metų nepertraukiamo gyvenimo Lietuvos Respublikoje laikotarpį ir nustatant tai, ar užsienietis nebuvo išvykęs už Lietuvos Respublikos teritorijos ribų laikui, ilgesniam, negu nurodyta Įstatymo 53 straipsnio 10 dalyje, vadovaujantis Aprašo 48 punkto 10 dalimi, įvertinami pateiktų dokumentų duomenys ir kita informacija, Migracijos departamento gauta vykdant savo funkcijas, taip pat atlikus Aprašo 47 punkte nurodytą įvertinimą nustatyti duomenys apie laikotarpį (-ius), kai užsienietis neatitiko sąlygų, kurios taikomos leidimui laikinai gyventi gauti, ir tai buvo pagrindas panaikinti jam leidimą laikinai gyventi. Lingvistinė ir sisteminė šios nuostatos analizė, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo vertinimu, suponuoja išvadą, jog, apskaičiuojant užsieniečio pragyventą šalyje laikotarpį, į jį *neįskaičiuojamas* laikotarpis (-iai), kai užsienietis šalyje gyveno neatitikdamas sąlygų, kurios taikomos leidimui laikinai gyventi gauti, ir tai buvo pagrindas panaikinti jam leidimą laikinai gyventi. Analizuodamas šios normos konstitucingumo klausimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pabrėžė, kad siekiant užtikrinti efektyvų Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies įgyvendinimą, atsižvelgiant į toje nuostatoje įtvirtintą nuolatinio leidimo išdavimo sąlygą teisėtai ir nepertraukiamai penkerius metus iki atitinkamo prašymo pateikimo gyventi atitinkamos valstybės narės teritorijoje, svarbu tinkamai ir teisingai apskaičiuoti tokio teisėto gyvenimo šalyje laikotarpį. Taigi, į tokį laikotarpį jokiū būdu neturėtų būti įskaičiuojamas laikas, kai užsienietis šalyje gyveno pažeisdamas teisėto gyvenimo sąlygas reglamentuojančias nacionalinės teisės normas, todėl, skaičiuojant teisėto gyvenimo šalyje laikotarpį, svarbu ne formaliai atsižvelgti į leidimo laikinai gyventi atitinkamu laikotarpiu turėjimo faktą, bet nustatyti realų teisėto gyvenimo šalyje laiką. Tuo metu pagal Įstatymo 40 straipsnio 5 dalį užsieniečiams tenkančios pareigos⁵⁸ nepaisymas, LVAT manymu, akivaizdžiai suponuoja situaciją, kai leidimo laikinai gyventi pagrindu šalyje gyvena užsienietis, nebeatitinkantis tokiam leidimui išduoti taikomų sąlygų, t. y. toks užsienietis formaliai laikomas teisėtai gyvenančiu Lietuvos Respublikoje, nors tokios teisės jis iš tiesų nebeturi. Be to, praktikoje nereta atvejų, kai leidimas laikinai gyventi kompetentingų institucijų išduodamas nepagrįstai, pavyzdžiui, tuomet, kai užsienietis teikdamas prašymą išduoti leidimą laikinai gyventi pateikia tikrovės neatitinkančius duomenis⁵⁹. Šiuo aspektu akcentuotina gausi ir nuosekli Lietuvos vyriausiojo

57 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. sausio 13 d. sprendimo administracinėje byloje eI-16-575/2020 34, 36, 38 p.

58 Pagal Įstatymo 40 straipsnio 5 dalį užsienietis, turintis leidimą laikinai gyventi, pasikeitus aplinkybėms, lemiančioms šio leidimo išdavimo pagrindą, privalo gauti naują leidimą laikinai gyventi.

59 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. sausio 13 d. spren-

administracinio teismo praktika, kurioje kartojama, jog kilus įtarimų, kad teikdamas prašymą išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsienietis pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis ar neatitiko kitų Įstatyme nustatytų tokiam leidimui išduoti nustatytų kriterijų, jam išduotas leidimas laikinai gyventi turi būti naikinamas. Negali būti laikoma, jog tokio nepagrįstai išduoto leidimo laikinai gyventi galiojimo metu užsienietis Lietuvos Respublikoje gyveno teisėtai, t. y. kad jis atitiko vieną iš minėtų Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatytų leidimo nuolat gyventi išdavimo sąlygų⁶⁰.

Kitaip tariant, Aprašo 47 ir 48.10 punktai, pagal kuriuos Migracijos departamentas, nagrinėdamas užsieniečio prašymą išduoti leidimą nuolat gyventi Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte numatytu pagrindu, skaičiuodamas užsieniečio pragyventą laikotarpį šalyje, iš esmės vertina duomenis apie laikotarpį (-ius), kai užsienietis turėjo galiojantį leidimą laikinai gyventi, tačiau neatitiko sąlygų, kurios taikomos leidimui laikinai gyventi tokiu pagrindu gauti, vadovaujantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, užtikrina pagal Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalį valstybėms narėms tenkančių įpareigojimų tinkamą įgyvendinimą.

Įstatyme aiškiai ir imperatyviai reglamentuotos teisėto gyvenimo Lietuvos Respublikoje sąlygos leidimui nuolat gyventi išduoti dėsningai nulėmė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką bylose, kuriose užsieniečiai ginčijo Migracijos departamento sprendimus neišduoti leidimo nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, nes tarp laikotarpių, kuriais užsienietis gyveno laikino leidimo gyventi pagrindu, buvo susidariusi pertrauka, kurios metu, pastebėtina, užsienietis vis dėlto buvo Lietuvos Respublikoje teisėtai – pavyzdžiui, nacionalinės vizos pagrindu. Migracijos departamento požiūriu, į Lietuvos Respublikoje pragyventą 5 metų laikotarpį neįskaičiuojamas laikas, kurį užsienietis Lietuvos Respublikoje buvo pagal bevizį režimą, su Šengeno viza, su Lietuvos Respublikos ar kitos Šengeno valstybės išduota nacionaline viza, su kitos Europos Sąjungos valstybės išduota Europos Sąjungos leidimo gyventi kortele, su kitos Šengeno valstybės išduotu leidimu gyventi. Pasak Migracijos departamento, Įstatymo normos apibrėžia, kad viza – tai dokumentas, leidžiantis atvykti į Lietuvos Respubliką ir joje būti⁶¹, o leidimas laikinai gyventi – tai dokumentas, suteikiantis teisę laikinai gyventi Lie-

dimo administracinėje byloje eI-16-575/2020 35, 42-44 p.

60 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3933-624/2018, 2019 m. sausio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-5450-822/2018, 2019 m. gegužės 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-4000-822/2019, 2019 m. liepos 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-4517-525/2019.

61 Įstatymo 2 straipsnio 33 dalis.

tuvos Respublikoje⁶², taigi, tai yra skirtingi dokumentai ir viza nėra prilyginama leidimui laikinai gyventi⁶³.

Vyraujanti LVAT praktika šiuo klausimu palanki Migracijos departamento pozicijai⁶⁴. Atmesdamas užsieniečio argumentus dėl teisėto gyvenimo nacionalinės vizos pagrindu, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pabrėžė, kad Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punktą imperatyviai nustato būtent nepertraukiamo gyvenimo Lietuvoje su sąlyga turėti leidimą laikinai gyventi reikalavimą. Vertindamas tarp užsieniečio turėtų leidimų laikinai gyventi susidariusios pertraukos aspektą, LVAT atkreipė dėmesį, kad tokią pertrauką lėmė paties pareiškėjo elgesys (vėlyvas kreipimasis dėl leidimo išdavimo). Kartu pažymėta, kad ginčijamas Migracijos departamento sprendimas neužkerta kelio užsieniečiui prabuvus Lietuvos Respublikoje reikiamą laikotarpį bei esant kitoms atitinkamoms Įstatyme nustatytoms sąlygoms pakartotinai kreiptis dėl leidimo nuolat gyventi išdavimo⁶⁵.

Analogiškai vertintas ir bevizių režimu besinaudojančio užsieniečio skundas, kuriame jis ginčijo, kad Įstatyme nėra nustatytas reikalavimas, jog negali būti pertraukų tarp įformintų leidimų laikinai gyventi datų, be to, Argentinos pilietis Lietuvos Respublikoje gali teisėtai ir be vizų gyventi 90 dienų iš eilės, todėl per susidariusias pertraukas, pareiškėjo vertinimu, jis Lietuvoje gyvenęs teisėtai. LVAT tokiai pozicijai nepritarė nurodydamas, kad užsienietis, kuriam taikomas bevizis režimas, turi teisę atvykti į Lietuvos Respubliką ir būti joje be vizos, bet jo buvimas Lietuvos Respublikoje ir kitose Šengeno valstybėse negali trukti ilgiau negu 90 dienų per 180 dienų laikotarpį⁶⁶. Taigi, bevizis režimas nesuteikia teisės užsieniečiui gyventi Lietuvos Respublikoje, o tik suteikia teisę be vizos atvykti ir būti Lietuvos Respublikos ir kitų Šengeno valstybių teritorijoje tam tikrą laiką⁶⁷.

Vizos ir leidimo laikinai gyventi, kaip dokumentų, įforminančių skirtingas teises kategorijas, aspektu minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika nuosekliai plėtojama ir naujausiuose šio teismo išaiškinimuose pandemijos laikotarpiu galiojusių judėjimo apribojimų kontekste. Aiškindamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos

62 Įstatymo 2 straipsnio 14 dalis.

63 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 31 d. nutarties administracinėje byloje Nr. eA-2811-492/2021 10 p.

64 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3683-822/2020, 2021 m. kovo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2448-442/2021, 2021 m. kovo 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2811-492/2021.

65 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. balandžio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3683-822/2020 35-36 p.

66 Įstatymo 11 straipsnio 2 dalis.

67 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-3031-822/2017.

paskelbimo“ 3.3.1 punkto, nustačiusio draudimo atvykti į Lietuvos Respubliką iš-
imtį Europos ekonominės erdvės valstybių piliečiams ir šiose valstybėse teisėtai
gyvenantiems asmenims⁶⁸ nuostatas, LVAT nurodė, kad vadovaujantis Įstatymu,
buvimas ir gyvenimas Lietuvoje yra skirtingos teisinės sąvokos, skirtingas yra ir
jų teisinis statusas bei režimas. Asmeniui atvykti į Lietuvos Respubliką, būti joje
ar vykti tranzitu suteikia teisę nustatyta tvarka išduota viza⁶⁹, o teisę laikinai ar
nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje, asmeniui suteikia nustatyta tvarka išduoti
atitinkamai laikinas arba ilgalaikis leidimas gyventi⁷⁰. Dėl šių priešasčių pareiškė-
jos apeliacinio skundo argumentus, kuriais buvo teigiama, kad šios sąvokos iš es-
mės yra tapačios, kad jos abi suteikia teisę asmeniui gyventi atitinkamoje Europos
ekonominės erdvės valstybėje, teisėjų kolegija laikė nepagrįstais bei neteisingais.
Dėl apeliacinio skundo argumento, kad asmens, turinčio vizą, buvimas atitinka-
moje Europos ekonominės erdvės valstybėje, yra neatsiejamas nuo teisės ir gyventi
toje valstybėje, LVAT pažymėjo, kad tai atitinka buitiniame gyvenime vartojamas
sąvokas, tačiau teisine prasme toks teiginys yra neteisingas, nes Įstatymo taikymo
prasme buvimas ir gyvenimas atitinkamoje valstybėje yra skirtingos teisinės kate-
gorijos⁷¹.

Kita vertus, egzistuoja Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo prak-
tikos pavyzdžių, atskleidžiančių, jog ypatingų aplinkybių atveju susidariusi per-
trauka tarp leidimų laikinai gyventi, kurios metu užsienietis teisėtai buvo Lietuvos
Respublikos teritorijoje nacionalinės vizos pagrindu, nelaikytina nutraukusi ne-
pertraukiamą 5 metų teisėto gyvenimo termino skaičiavimą.

Štai vertindama situaciją, kai tarp pareiškėjai išduotų leidimų laikinai gy-
venti buvo susidariusi 32 dienų pertrauka, teisėjų kolegija atkreipė dėmesį, jog
pareiškėja Lietuvoje nuolatos gyvena nuo 2004 m., kai būdama nepilnametė, iš-
vyko iš kilmės valstybės nuolatiniam gyvenimui į Lietuvos Respubliką kartu su
šeima, Lietuvoje baigė vidurinę mokyklą ir lietuvių kalba išlaikė visus privalomus
brandos egzaminus, Vytauto Didžiojo universitete, studijuodama lietuvių kalba,

68 2020 m. vasario 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio eks-
tremaliosios situacijos paskelbimo“ (2020 m. birželio 10 d. nutarimo Nr. 588 redakcija; TAR, 2020-
06-11, Nr. 12822) 3.3.1 punktas nustatė, kad valstybės sienos kirtimas apribojamas uždraudžiant
užsieniečiams atvykti į Lietuvos Respubliką, šio draudimo netaikant Europos ekonominės erdvės
valstybių, Šveicarijos Konfederacijos, Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės
piliečiams ir šiose valstybėse teisėtai gyvenantiems asmenims, atvykstantiems iš šių valstybių, jeigu
valstybėje, kurioje jie teisėtai gyvena, sergamumas COVID-19 liga (koronaviruso infekcija) per
pastarąsias 14 kalendorinių dienų neviršijo 25 atvejų 100 tūkst. gyventojų. Tokių valstybių sąrašą
kiekvieną pirmadienį skelbia valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovas.

69 Įstatymo 2 straipsnio 33 dalis, 17 straipsnio 1 dalis.

70 Įstatymo 2 straipsnio 14-15 dalys, 24 straipsnio 1 dalis.

71 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. balandžio 28 d. nutarties administracinėje
byloje Nr. A-2913-438/2021 16-17 p.

igijo politikos mokslų bakalauro ir teisės magistro laipsnius, papildomai išlaikė Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindų egzaminą, susituokė su Lietuvos Respublikos piliečiu, dirba Lietuvoje bei vykdo individualią veiklą, susijusią su teisinių dokumentų rengimu ir konsultacijų teikimu, per visus 15 teisėtai Lietuvoje pragyventų metų nebuvo išvykusi iš Lietuvos ilgesniam nei Įstatymo 53 straipsnio 10 dalyje numatytam terminui, be to, pareiškėja pati nurodo, jog jos ryšiai su kilmės valstybe yra nutrūkę – pareiškėja save laiko ir faktiškai yra Lietuvos Respublikos gyventoja. Akcentuota ir tai, kad pareiškėjos prašymas paduotas nepasibaigus ankstesnio leidimo laikinai gyventi galiojimo terminui, o būtent ta konkrečia data jis paduotas dėl to, kad tą dieną pareiškėja susituokė su Lietuvos Respublikos piliečiu ir norėjo gauti leidimą laikinai gyventi jau kitu – šeimos susijungimo – pagrindu, kas, LVAT vertinimu, jokių būdu nėra pagrindas tvirtinti, jog iki to laiko pareiškėja nebūtų gavusi leidimo laikinai gyventi kitu pagrindu. Atsižvelgdama į tokias išskirtines aplinkybes, teisėjų kolegija konstatavo, kad nėra pagrindo pripažinti, jog vien ta aplinkybė, jog pareiškėja 32 dienas neturėjo galiojančio leidimo laikinai gyventi (turėjo nacionalinę vizą (D)), būtų pagrindas spręsti, kad pareiškėja neatitinka Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkto reikalavimų. Be kita ko, LVAT nurodė, jog Migracijos departamentas turėjęs įvertinti, kad ginčo laikotarpiu pareiškėjai buvo išduota nacionalinė viza (D), ji gyvena Lietuvoje jau daugiau nei 15 metų, integravosi į visuomenę, čia baigė aukštojo mokslo studijas ir šiuo metu dirba⁷².

Kitoje byloje pareiškėjas skundė Migracijos departamento sprendimą neišduoti jam Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimo gyventi Europos Sąjungoje dėl to, kad nebuvo tenkinta 5 nepertraukiamų metų gyvenimo Lietuvos Respublikoje sąlyga, nes tarp pareiškėjui išduotų leidimų laikinai gyventi buvo susidariusi 31 kalendorinės dienos pertrauka, kurios metu pareiškėjas Lietuvoje buvo išduotos nacionalinės vizos pagrindu. Šioje byloje susiklosčiusių aplinkybių pagrindu LVAT pabrėžė, kad Migracijos departamentas, gavęs pirmąjį pareiškėjo pateiktą prašymą ir su juo pateiktus dokumentus, nustatęs pateiktų dokumentų trūkumus, privalėjo ne atsisakyti priimti pareiškėjo prašymą pagal Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašo⁷³ 44.10 punktą, bet vadovaudamasis Įstatymo 33 straipsnio 4 dalimi turėjo nustatyti pareiškėjui terminą prašymo trūkumams pašalinti;

72 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3271-556/2020, Administracinė jurisprudencija. 2020, 39, p. 56-72.

73 Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymu Nr. 1V-329.

pareiškėjo vėl paduotas prašymas dėl leidimo pakeitimo likus 12 dienų iki išduoto leidimo galiojimo pabaigos ir atsakovo priimtas nagrinėti, teisėjų kolegijos nuomone, turėjo būti nagrinėjamas kaip prašymas pakeisti leidimą skubos tvarka ir atitinkamai sprendimas dėl jo turėjo būti priimtas per vieną mėnesį nuo prašymo pateikimo, nes teisės aktai nesuteikia atsakovui teisės savo nuožiūra perkvalifikuoti pareiškėjo prašymo pakeisti leidimą į prašymą išduoti leidimą. Taigi, atsižvelgdamas į tai, kad Migracijos departamentas nesilaikė teisės aktų reikalavimų, nagrinėdamas pareiškėjo pirmąjį prašymą (nenustatė termino prašymo trūkumams pašalinti) bei vėlesnį prašymą (priėmė sprendimą ne dėl prašyme suformuluoto reikalavimo), LVAT darė išvadą, kad nagrinėjamu atveju Migracijos departamentas turėjo įvertinti visas teisiškai reikšmingas aplinkybes, ar pareiškėjo gyvenimas Lietuvoje iš tikrųjų negali būti vertinamas kaip nepertraukiamas, nepaisant to, kad pareiškėjas 31 kalendorinę dieną neturėjo leidimo gyventi Lietuvoje, tačiau tuo laikotarpiu gyveno nacionalinės vizos pagrindu. Referuodama į prieš tai minėtą LVAT praktiką teisėjų kolegija pabrėžė, kad teismų praktikoje, atsižvelgiant į susiklosčiusias išskirtines aplinkybes, dėl kurių asmuo (užsienietis) tam tikrą laiką neturi galiojančio leidimo laikinai gyventi Lietuvoje, ir tuo laikotarpiu turi nacionalinę vizą, yra nurodyta, jog Migracijos departamentas turi įvertinti ir tas aplinkybes, jog asmeniui išduota nacionalinė viza, asmens gyvenimą Lietuvoje, jo integravimąsi į visuomenę. Tuo metu tiek ginčijamas Migracijos departamento sprendimas, tiek pirmosios instancijos teismo sprendimas buvo grindžiami išimtinai vienintele aplinkybe, kad pareiškėjas 31 kalendorinę dieną neturėjo leidimo gyventi Lietuvoje, nepaisant to, dėl kokių priežasčių ši pertrauka susidarė⁷⁴.

Apibendrinant, dėl leidimų nuolat gyventi išplėtotoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai vadovaujamosi teisėto nuolatinio gyvenimo šalyje kriterijumi, Įstatyme imperatyviai apribotu 5 metų nepertraukiamo gyvenimo šalyje turint leidimą laikinai gyventi sąlygomis, nors kartu pripažįstama, kad ypatingų susiklosčiusių aplinkybių atveju tarp leidimų laikinai gyventi susidariusi pertrauka, kurios metu užsienietis šalyje gyveno vizos pagrindu, t. y. teisėtai, gali nebūti laikoma pagrindu nutraukti 5 nepertraukiamų metų teisėto gyvenimo šalyje termino skaičiavimą. Tokia praktika dėsningai nulemta nacionalinio įstatymų leidėjo pasirinkto Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies įgyvendinimo būdo, konkrečiai, Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte teisėto gyvenimo sąlygą susiejant su vienintelio dokumento – leidimo laikinai gyventi – disponavimu.

Abejonių dėl beveik dvidešimt metų galiojančio Įstatymo 53 straipsnio 1 dalies 8 punkto atitikties Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies nuostatomis,

74 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugsėjo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-4752-520/2020.

panašu, nekėlė nei atitinkamoje srityje veikiančios kompetentingos Lietuvos Respublikos institucijos, nei migracijos sritimi aktyviai besidomintys akademikai (minėtos normos konstitucingumo klausimo nėra nagrinėjęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas). Vis dėlto pirmojoje straipsnio dalyje analizuota Teisingumo Teismo praktika, aiškiai signalizavusi apie draudimą apriboti Direktyvos 2003/109 veiksmingumą ir kenkti šia direktyva siekiamiems tikslams valstybėms narėms įgyvendinant kompetenciją teisėto gyvenimo sąlygų nustatymo nacionalinėje teisėje klausimu, primintina, leido identifikuoti šią sritį reglamentuojančių nacionalinių taisyklių vertinimo orientyrą. Vadovaujantis juo ir turėtų būti vertinamas Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjo pasirinkimas Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisėto gyvenimo sąlygą susieti su vieninteliu šiuo atžvilgiu tinkamu dokumentu – leidimo laikinai gyventi – turėjimo imperatyvu, nors kompetentingoms institucijoms pritrūkus laiko atitinkamam vertinimui atlikti, trečiosios šalies piliečiui, turėjusiam leidimą laikinai gyventi, taigi, nepertraukiamai ir teisėtai toliau gyvenančiam Lietuvos Respublikos teritorijoje, išduodama nacionalinė viza iki kol bus priimtas sprendimas dėl tokio asmens pateikto prašymo išduoti atitinkamą leidimą gyventi. Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys, kad teisinis režimas, pagal kurį apskaičiuojant penkerių metų teisėto ir nepertraukiamo gyvenimo šalyje laikotarpį tik leidimas laikinai gyventi laikomas galiojančiu teisėto gyvenimo fakto įrodymu, implikuoja nacionalinėje teisėje įtvirtintą papildomą Direktyvos 2003/109 nuostatose nenumatytą sąlygą, aiškiai lemiančią kliūtį ilgalaikio gyventojų statusui gauti. Atitinkamai, vargu, ar su Direktyva 2003/109 siekiamais tikslais ir draudimu apriboti šio teisės akto veiksmingumą suderinamu laikytinas gyvenimo šalyje laikotarpio skaičiavimo *ipso jure* nutraukimas tik dėl tarp leidimų laikinai gyventi susidariusios pertraukos, kurios metu trečiosios šalies pilietis nacionalinės vizos pagrindu ir toliau šalyje gyvena nepertraukiamai ir teisėtai.

Pažeidimo procedūra dėl netinkamo Direktyvos 2003/109 nuostatų perkėlimo ir žingsnis geresnio nacionalinio reglamentavimo link

2011 m. rugsėjo 28 d. buvo paskelbta pirmoji Komisijos ataskaita dėl Direktyvos 2003/109/EB įgyvendinimo⁷⁵. Šio dokumento išvadose konstatuota, kad

75 2011 m. rugsėjo 28 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso įgyvendinimo, KOM/2011/0585 galutinis. *Op. cit.* 4.

trečiųjų šalių piliečiams apskritai trūko informacijos apie ES ilgalaikio gyventojų statusą ir su juo susijusias teises, taip pat buvo identifikuoti įvairūs Direktyvos 2003/109 perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumai, pavyzdžiui, siauras šios direktyvos taikymo srities aiškinimas, papildomos priėmimo sąlygos, kaip antai, dideli mokesčiai, neteisėti judumo ES viduje apribojimai, teisės į vienodą požiūrį bei į apsaugą nuo išsiuntimo silpninimas⁷⁶.

2019 m. kovo 29 d. paskelbtoje antrojoje ataskaitoje dėl Direktyvos 2003/109/EB įgyvendinimo Komisija teigė, kad nuo 2011 metų, be kita ko, dėl daugybės Komisijos pradėtų pažeidimo procedūrų ir Teisingumo Teismo priimtų sprendimų Direktyva 2003/109 įgyvendinama tinkamiau. Vis dėlto, Komisijos vertinimu, tebėra keletas neišspręstų klausimų, kurie ir toliau trukdo visapusiškai pasiekti pagrindinius Direktyvos 2003/109 tikslus sukurti autentišką trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai valstybių narių gyventojai, integracijos dokumentą ir veiksmingai prisidėti kuriant vidaus rinką. Komisija tokiems probleminiams aspektams įvardijo neskatinimą naudotis ES ilgalaikio gyventojų statusu, toliau išduodant iš esmės tik nacionalinius ilgalaikius leidimus gyventi, taip pat judumo Europos Sąjungoje neskatinančias valstybių narių taisykles, nepakankamas šios srities kompetentingų institucijų žinias ar gebėjimus bendradarbiaujant su analogiškais kitų valstybių narių institucijomis⁷⁷.

Šios ataskaitos II dalyje pateikdama perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių atitikties Direktyvos 2003/109 reikalavimams vertinimą, šios direktyvos 4 straipsnio atžvilgiu Komisija pažymėjo, kad pirmojoje ataskaitoje jau buvo atkreiptas dėmesys į kai kuriose valstybėse narėse ribotai taikomą teisėto gyvenimo sąvoką, visų pirma neįtraukiant specialių vizų ar leidimų gyventi turėtojų. Nurodyta, kad Komisijai vieną tokių atvejų išnagrinėjus, valstybė narė atitinkamą nacionalinę teisę akta pakeitė, taip užtikrindama jo atitiktį Direktyvos 2003/109 reikalavimams⁷⁸.

Atsižvelgiant į tai, kad nuo Direktyvos 2003/109 įgyvendinimo galutinio termino⁷⁹ iki pirmosios Komisijos ataskaitos dėl Direktyvos 2003/109 įgyvendinimo praėjo daugiau nei 5 metai, o tarp pirmosios ir antrosios ataskaitų – net 8 metai, trečiosios Komisijos ataskaitos, matyt, dar teks palaukti ne vienerius metus. Nepaisant to, gana aiškiai galima numanyti, kad Direktyvos 2003/109 4 straipsnio

76 *Ibid*, p. 11.

77 2019 m. kovo 29 d. Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Direktyvos 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso įgyvendinimo. COM(2019) 161 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0161&from=LT> [žiūrėta 2021-11-30].

78 *Ibid*, p. 2.

79 Direktyvos 2003/109 26 straipsnis nustatė, kad valstybės narės priima įstatymus ir kitus teisės aktus, kurie, įsigalioję vėliausiai iki 2006 m. sausio 23 d., įgyvendina šią direktyvą.

perkėlimo į nacionalinę teisę problematiką atskleidžiančioje trečiosios Komisijos ataskaitos dalyje vienokia ar kitokia forma bus galima rasti informaciją apie 2021 m. birželio 9 d. pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 258 straipsnį Komisijos pradėtą pažeidimo procedūrą prieš Lietuvos Respubliką dėl neteisingo Direktyvos 2003/109 perkėlimo⁸⁰.

Viešai skelbiamoje šios procedūros motyvų santraukoje pirmiausia priminta, kad siekiant stiprinti ES pilietybės neturinčių asmenų integraciją, Direktyvoje 2003/109 apibrėžiamos sąlygos, kuriomis tokie asmenys gali įgyti ilgalaikio gyventojų statusą, ir apibrėžiama jų teisė į vienodą požiūrį. Pažymėjusi, kad ilgalaikio gyventojų statusui gauti pagal Direktyvą 2003/109 taikoma 5 metų teisėto ir nuolatinio gyvenimo šalies teritorijoje prieš pat prašymo pateikimą sąlyga, Komisija pabrėžė, kad pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus tokį ilgalaikį gyventojų statusą gali įgyti tik laikino leidimo pagrindu šalyje gyvenantys užsieniečiai, neįtraukiant asmenų, turinčių ilgalaikes vizas. Komisijos vertinimu, bet koks teisėto ir nepertraukiamo gyvenimo laikotarpis turėtų būti įskaitytas į Direktyvoje 2003/109 nustatytą 5 metų laikotarpį, nebent gyvenimas tuo laikotarpiu nerodytų ketinimo ilgam įsikurti atitinkamos valstybės narės teritorijoje⁸¹. Taigi, anot Komisijos, Direktyvoje 2003/109 nepasakyta, kad nepertraukiamo ir teisėto buvimo valstybėje narėje įrodymu gali būti laikomi tik tam tikrų rūšių teisę gyventi šalyje patvirtinantys dokumentai⁸².

Reaguodama į Komisijos veiksmus, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija parengė Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projektą (toliau – ir Įstatymo projektas).

Įstatymo projekto 9 straipsnio 1 dalimi siūloma pakeisti Įstatymo 53 straips-

80 Pažeidimo Nr. INFR(2021)4028. Europos Komisijos internetinis tinklalapis: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&r_dossier=2021/4028 [žiūrėta 2021-11-13].

81 Legal migration: Commission urges Lithuania, Malta and Slovenia to correctly transpose EU rules on long-term residents. June infringements package: key decisions. Europos Komisijos internetinis tinklalapis: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_2743 [žiūrėta 2021-11-13].

82 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 2, 22, 23, 26 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22¹ straipsniu įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo Nr. VIII-512 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas, p. 9. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos teikimas Nr. 1D-6559 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų projektų teikimo“. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt-TAK/18f820f2493d11eca442ce6d75941970?jfwid=-n0odowh3f> [2021-12-03]

nio 1 dalies 8 punktą, nustatant, kad leidimas nuolat gyventi gali būti išduodamas užsieniečiui, „jeigu jis pragyveno Lietuvos Respublikoje teisėtai be pertraukos pastaruosius 5 metus turėdamas teisę gyventi Lietuvos Respublikoje suteikiančią ar patvirtinančią dokumentą arba nacionalinę vizą“⁸³. Pasak projekto rengėjų, „tai reikštų, kad, skaičiuojant penkerių metų laikotarpį, siekiant įvertinti, ar užsienietis įgijo teisę gauti leidimą nuolat gyventi, būtų įtraukiami ir laikotarpiai, kai užsienietis gyveno Lietuvos Respublikoje, turėdamas teisę gyventi Lietuvoje patvirtinančią dokumentą arba nacionalinę vizą“⁸⁴.

Atsižvelgiant į Direktyvos 2003/109 3 straipsnio 2 dalies e punkte įtvirtintą direktyvos taikymo išimtį⁸⁵, Įstatymo 53 straipsnį taip pat siūloma papildyti nauja 8¹ dalimi, nustatančia, kad „[l]eidimą nuolat gyventi išduodant užsieniečiui šio straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatytu pagrindu, į pragyventą Lietuvos Respublikoje laikotarpį neįskaičiuojami laikotarpiai, kai užsieniečio atvykimo į Lietuvos Respubliką tikslas yra trumpalaikis, susijęs su laikina nenuolatinio pobūdžio veikla“⁸⁶. Tokio trumpalaikio atvykimo pavyzdžiais nurodomas atvykimas ir buvimas Lietuvoje su Šengeno viza ar be vizos (bevizio atvykimo atveju), be to, šios nuostatos pagrindu nebūtų įskaičiuojami atvykimo ir buvimo Lietuvoje su tam tikrais pagrindais išduota nacionaline viza laikotarpiai⁸⁷. Šiuo aspektu pažymėtina, kad teisėtai pragyvento laikotarpio nustatymo ir apskaičiavimo tvarkoje išduodant užsieniečiui leidimą nuolat gyventi šio straipsnio 1 dalies 8 ir 8¹ punktuose nustatytais pagrindais, kurią pavesta nustatyti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų

83 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto 9 straipsnio 1 dalis. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos teikimas Nr. 1D-6559 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų projektų teikimo“. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/18f820f2493d11eca442ce6d75941970?jfwid=-n0odowh3f> [2021-12-03]

84 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 2, 22, 23, 26 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22¹ straipsniu įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo Nr. VIII-512 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas, p. 9. *Op. cit.* 82.

85 *Ibid.*

86 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto 9 straipsnio 3 dalis. *Op. cit.* 83.

87 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 2, 22, 23, 26 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22¹ straipsniu įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo Nr. VIII-512 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas, p. 9. *Op. cit.* 82.

ministrui⁸⁸, numatyta detalizuoti, kad „į teisėtai pragyventą laikotarpį nėra įskaičiuojami laikotarpiai, kai užsienietis turėjo nacionalinę vizą, išduotą pagrindais, susijusiais su trumpalaikiu buvimu Lietuvoje, kurio metu užsiimama laikina, ne-nuolatinio pobūdžio veikla, o ne siekiu apsigyventi (tęsti gyvenimą) Lietuvoje“⁸⁹. Trumpalaikiu buvimu būtų laikomas laikotarpis, kai užsienietis Lietuvos Respublikoje buvo su nacionaline viza, išduota Vizos išdavimo tvarkos aprašo⁹⁰ 70.1, 70.4, 70.5, 70.7, 70.8, 70.9, 70.12, 70.15–70.21 papunkčiuose nurodytais pagrindais, o ilgalaikiu buvimu būtų laikomas laikotarpis, kai užsienietis Lietuvos Respublikoje buvo su nacionaline viza, išduota Vizų išdavimo tvarkos aprašo 70.2, 70.3, 70.6, 70.10–70.11¹, 70.13, 70.18 (išskyrus sezoninius darbuotojus) papunkčiuose nurodytais pagrindais⁹¹.

Nagrinėtos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos kontekste atkreiptinas dėmesys, kad Vizų išdavimo tvarkos aprašo 70.11 punktas nustato, jog nacionalinė viza gali būti išduodama užsieniečiui, pateikusiam prašymą išduoti ar pakeisti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje arba Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelę; 70.11¹ punktas įtvirtina galimybę nacionalinę vizą gauti užsieniečiui, dėl kurio Migracijos departamentas priėmė sprendimą išduoti ar pakeisti leidimą laikinai ar nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje arba Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelę, arba užsienietis užsienyje prarado leidimą laikinai ar nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje arba Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelę. Kitaip tariant, sisteminis siūlomų pakeitimų vertinimas suponuoja, kad tarp leidimų laikinai gyventi susidariusi pertrauka, kurios metu užsienietis Lietuvos Respublikoje gyvena nacionalinės vizos pagrindu, *ipso jure* nebebus laikoma pagrindu nutraukti 5 metų

88 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto 9 straipsnio 2 dalis. *Op. cit.* 83.

89 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 2, 22, 23, 26 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22¹ straipsniu įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo Nr. VIII-512 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas, p. 9. *Op. cit.* 82.

90 2017 m. gruodžio 28 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro įsakymas Nr. IV-899/V-330 „Dėl Vizos išdavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2018-01-02, Nr. 90.

91 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 2, 22, 23, 26 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22¹ straipsniu įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymo Nr. VIII-512 21 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 11, 19, 23, 26, 35, 53, 62, 98¹, 124, 125, 133, 140³ straipsnių ir priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 20¹ straipsniu įstatymo projekto aiškinamasis raštas, p. 9-10. *Op. cit.* 82.

teisėto nepertraukiamo gyvenimo šalyje termino skaičiavimą.

Sudėtinga vertinti Įstatymo projektą tokia ankstyvame teisėkūros etape, nors esamas jo turinys, kaip matyti, leidžia tikėtis veiksmingo klaidų, įgyvendinant Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalį, ištaisymo. Dar tik siūlomo reglamentavimo analizė neabejotinai galima ir tam tikra prasme būtų naudinga, tačiau šiuo konkrečiu atveju nepatenka į numatyto tyrimo tikslą. Tuo metu šiame kontekste labiausiai siekiama akcentuoti administraciniams teismams tenkančią bendrą Teisingumo Teismo suformuluotą užduotį, taikant nacionalinės teisės aktus, aiškinti juos kuo labiau atsižvelgiant į direktyvų formuluotes ir tikslus, kad būtų pasiektas tuose teisės aktuose numatytas rezultatas ir laikomasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnio trečios pastraipos. Ši pareiga nacionalinę teisę aiškinti taip, kad aiškinimas atitiktų Sąjungos teisę, iš tiesų pagrįsta pačia Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo sistema, nes sudaro sąlygas, kad nacionaliniai teismai, nagrinėdami gautas bylas, pagal savo kompetenciją užtikrintų visišką Sąjungos teisės veiksmingumą⁹². Minėta Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo pareiga apima visas nacionalinės teisės normas⁹³, įskaitant nacionalinių teismų praktiką⁹⁴. Minėtoji užduotis ne kartą buvo akcentuota ir leidimų nuolat gyventi išdavimo kontekste aktualioje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje⁹⁵, tad telieka palinkėti ir toliau nenukrypti nuo pagarbos Europos teisės vertybėms ir principams kurso.

Išvados

Ilgalaikio gyventojų statusu grindžiama visa Direktyvos 2003/109 normomis sukurta teisėtai ir nuolat gyvenančių valstybėse narėse trečiųjų valstybių piliečių integracijos sistema dėsningai lemia, kad visose valstybėse narėse nuosekliai ir vienodai taikomi ilgalaikio gyventojų statuso įgijimo kriterijai laikytini turinčiais esminę reikšmę trečiųjų valstybių piliečių, galinčių tikėtis, kad jiems bus suteiktas leidimas nuolat gyventi šalyje, teisiniam saugumui. Atitinkamai, šiuo klausimu

92 2012 m. sausio 24 d. Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos sprendimo *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, 24 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

93 Žr., be kita ko, 2014 m. sausio 15 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, 38 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

94 2000 m. liepos 13 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Centrosteeel*, C-456/98, EU:C:2000:402, 17 punktas.

95 Žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. sausio 13 d. sprendimą administracinėje byloje eI-16-575/2020, išplėstinės teisėjų kolegijos 2021 m. balandžio 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eI-11-556/2021.

aktualios Teisingumo Teismo praktikos analizė suponuoja išvadą, kad valstybės narės, vykdydamos savo kompetenciją imigracijos srityje, nacionalinėje teisėje gali nustatyti teisėto gyvenimo šalyje sąlygas, vis dėlto tai neturi pakenkti šia direktyva siekiamiems tikslams ir lemti Direktyvos 2003/109 veiksmingumo apribojimo. Siekiant užtikrinti nacionalinių taisyklių, reglamentuojančių ilgalaikio gyventojų statuso suteikimą, atitiktį Direktyvos 2003/109 nuostatomis, jų tikslas ir pasekmė neturi būti papildomos sąlygos, lemiančios kliūtį ilgalaikio gyventojų statusui gauti, numatymas.

Vadovaujantis tokiu nacionalinių imigracijos taisyklių vertinimo orientyru kritiškai vertintinas Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 53 straipsnio 1 dalies 8 punkte nustatytas reguliavimas, kuriuo perkeltos ir įgyvendintos Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos sąlygos ilgalaikio gyventojų statusui gauti – 5 metų nuolatinio gyvenimo šalyje reikalavimas bei teisėto gyvenimo šalyje sąlyga, kuri nacionalinio įstatymų leidėjo valia susieta su vienintelio šiuo atžvilgiu tinkamo dokumento – leidimo laikinai gyventi – turėjimo imperatyvu. Teisinis režimas, pagal kurį apskaičiuojant penkerių metų teisėto ir nepertraukiamo gyvenimo šalyje laikotarpį tik leidimas laikinai gyventi laikomas galiojančiu teisėto gyvenimo fakto įrodymu, implikuoja nacionalinėje teisėje įtvirtintą papildomą Direktyvos 2003/109 nuostatose nenumatytą sąlygą, aiškiai lemiančią kliūtį ilgalaikio gyventojų statusui gauti ir nesuderinamą su Direktyva 2003/109 siekiamais tikslais bei draudimu apriboti šio teisės akto veiksmingumą.

Europos Komisijos pradėta pažeidimo prieš Lietuvos Respubliką procedūra dėl netinkamo Direktyvos 2003/109 perkėlimo dėsningai nulėmė kompetentingų valdžios institucijų veiksmus dėl galiojančio teisinio reglamentavimo tobulinimo. Pasiūlytos teisėkūros iniciatyvos turinys (bent jau šiame ankstyvame teisėkūros etape) leidžia tikėtis veiksmingo Europos Komisijos identifiкуotų Direktyvos 2003/109 4 straipsnio 1 dalies perkėlimo klaidų ištaisymo.

Šio rezultato belaukiant administraciniais teismams aktuali tampa bendra Teisingumo Teismo suformuluota užduotis, taikant nacionalinės teisės aktus, aiškinti juos kuo labiau atsižvelgiant į direktyvų formuluotes ir tikslus, kad būtų pasiektas tuose teisės aktuose numatytas rezultatas ir laikomasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288 straipsnio trečios pastraipos. Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje jau yra pripažinęs, kad tam tikrų susiklosčiusių aplinkybių atveju tarp leidimų laikinai gyventi susidariusi pertrauka, kurios metu trečiosios šalies pilietis šalyje gyveno turėdamas jam išduotą nacionalinę vizą, t. y. teisėtai, gali nebūti laikoma pagrindu nutraukti 5 nepertraukiamų metų teisėto gyvenimo šalyje termino skaičiavimą. Taigi, tokia LVAT praktika tam tikra prasme jau suponavo galiojančio teisinio reglamentavimo trūkumus dar prieš Komisijai juos identifiкуojant. Nors minėtoje praktikoje pateiktas susiklosčiusio teisinio santykio vertinimas pagrįstai atsargus

(Įstatyme nustatyto imperatyvaus reikalavimo netaikymo būtinybė pripažįstama tik tam tikrų egzistuojančių aplinkybių atveju), vis dėlto, atsižvelgiant į nacionalinio reguliavimo ydingumą, kurį po Komisijos pastabų pripažino ir įstatymų leidėjas, minėtas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimas turėtų tapti naudingu atspirties tašku su Direktyvos 2003/109 normomis suderintam nacionalinių nuostatų aiškinimui.

Valstybių narių atsakomybė už Europos Sąjungos teisės pažeidimus teisėkūros srityje: aktuali Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktika

Milda Treigė

Santrauka: Nagrinėjamame straipsnyje analizuojama ir vertinama Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir Teisingumo Teismas) jurisprudencija, nustatanti valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus pagrindus, kriterijus ir sąlygas. Analizuojama Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika bylose, kurios spręsta dėl norminius teisės aktus turinčio teisę priimti subjekto veiksmais (neveikimu) padaryto Europos Sąjungos (toliau – ir ES) teisės pažeidimo ir žalos nukentėjusiems asmenims atlyginimo. Naudojami dokumentų analizės ir lyginamasis metodai.

Straipsnyje prieinama prie išvados, kad Lietuvos aukščiausiosios grandies teismų praktikoje sprendžiant dėl ES teisės pažeidimų, padarytų subjekto, turinčio teisę priimti norminio pobūdžio teisės aktus veiksmais (neveikimu), iš esmės tinkamai vadovaujamosi Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija. Vis dėlto Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje pasirinkti minėtų ginčų sprendimo būdai skiriasi. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje tiesiogiai vadovujasi ir detalai vertina Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytus ir išvystytus valstybių narių atsakomybės kriterijus. Tuo tarpu Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje dažniau naudojamas kitas būdas: teismas pripažįsta nacionalinių nuostatų neatitiktį ES teisiniam reguliavimui, įvertina, ar ES teisės reguliavimu asmenims suteikiamos teisės, atsisako taikyti ES teisiniam reguliavimui prieštaraujančias nacionalinės teisės nuostatas ir siekia nacionalines teisės normas išaiškinti taip, kad šios kuo labiau atitiktų ES teisės nuostatomis siekiamus tikslus.

Reikšminiai žodžiai: *atsakomybė už ES teisės pažeidimą, Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktika.*

Išvadas

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo jurisprudencijoje sukūrė autentišką, nors ir neišbaigtą, valstybių narių atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimus sistemą, kurioje vartojamos ES teisei būdingos sąvokos. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje suformuluotos sąlygos, kurioms esant valstybės narės privalo atlyginti asmenims už valstybių narių veiksmais (neveikimu) padarytą žalą pažeidus ES teisę, tačiau taip pat pripažįstama, kad už tokius pažeidimus gali būti atlyginama ir vadovaujantis nacionaline teise, jei tokia sistema atitinka ekvivalentiškumo ir efektyvumo principus. Nacionalinėse teisės sistemose gali būti nustatytas ir platesnis atlygintinų atvejų ratas ar paprastesnės žalos atlyginimo sąlygos, nei išplaukia iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos. Valstybių narių (nacionalinio subjekto, turinčio teisę priimti norminio pobūdžio aktus) atsakomybės už ES teisės pažeidimą egzistavimą ar jo nebuvimą visuomet vertina ir nustato nacionaliniai teismai.

Šiame straipsnyje siekiama išgryninti valstybių narių atsakomybei už ES teisės pažeidimus teisėkūros srityje taikytinus kriterijus, taip pat nustatyti ir įvertinti, kaip jie taikomi atrinktoje Lietuvos aukščiausios grandies teismų – Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje. Šiam tikslui pasiekti naudojami dokumentų analizės ir lyginamasis metodai.

1. Europos Sąjungos institucijų ir valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus sąlygos

1.1. ES institucijų atsakomybės už bendro pobūdžio teisės aktais padarytus ES teisės pažeidimus sąlygos

Nors ši potėmė tiesiogiai neišplaukia iš straipsnio pavadinimo, atsižvelgiant į valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus genezę ir siekiant nuoseklumo, tikslinga paminėti svarbiausius ES institucijų atsakomybės aspektus.

Pirminiuose ES teisės šaltiniuose valstybių narių deliktinė atsakomybė nėra įtvirtinta. Teisingumo Teismo jurisprudencija, kurioje suformuoti ir išvystyti valstybių narių deliktinės atsakomybės kriterijai remiasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – ir SESV) 340 straipsnio 2 dalyje esančia taisykle, skirta ES institucijų atsakomybei už ES teisės pažeidimus. Taigi, Teisingumo Teismas pirmiausiai suformavo praktiką dėl ES institucijų atsakomybės, kuria vėliau pasinaudojo ir pritaikė valstybių narių atsakomybės kriterijams (sąlygoms) konstruoti.

SESV 340 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „deliktinės atsakomybės atveju

Sąjunga pagal bendrus valstybių narių įstatymams būdingus principus atlygina bet kokią žalą, kurią, eidami savo pareigas, padaro jos institucijos ar jų tarnautojai¹. Ši nuostata yra vienintelis pirminiuose ES teisės šaltiniuose egzistuojantis pagrindas deliktinės atsakomybės už ES teisės pažeidimus taikymui. Vertinant pačios nuostatos tekstą ir konstrukciją neretai pažymima, kad ji labai bendra ir abstrakti, todėl gali būti „elastingai“ pritaikoma konkrečioms faktinėms aplinkybėms², o nuoroda į bendruosius valstybių narių teisės principus nereiškia, kad turi būti atliekama detali analizė – veikia labiau siekiama ieškoti bendrų pirminių charakteristikų ir sugretinti jas su ES tikslais ir uždaviniais³.

Aktualu ir tai, kad analizuojama SESV nuostata išliko stabili ir nesikeitė nuo 1957 m., tačiau evoliucionavo ir keitėsi ją aiškinanti Teisingumo Teismo jurisprudencija. Jau iš pirmųjų Teisingumo Teismo sprendimų, susijusių su ES institucijų atsakomybe dėl bendrojo pobūdžio teisės aktų leidybos veiksmis (*angl. legislative actions for general application*) padarytos žalos atlyginimo, galima matyti, kad žala asmenims šioje srityje atlyginama ne padarius bet kokią, o tam tikro pobūdžio pažeidimą. Teisingumo Teismo vertinimu, tais atvejais, kai teisės aktai susiję su ekonominės politikos pasirinkimais, ES nekyla atsakomybė už individų patirtą žalą, nebent buvo padarytas pakankamai rimtas (*angl. sufficiently flagrant*) aukštesnės taisyklės, skirtos individų teisių apsaugai, pažeidimas⁴, kai institucija rimtai pažeidė savo galių ribas (*angl. gravely disregard the limits of one's powers*). Aukštesnė laikoma sutarties nuostata, ar kita bendra ES teisės nuostata⁵. Teisingumo Teismas taip pat yra pabrėžęs, kad vertinant ES institucijų atsakomybę (kuri kyla nepriklausimai nuo individualios funkcijas atliekančio asmens kaltės) reikia atsižvelgti į tai, kad vienas esminių bruožų įgyvendinant Bendrijos politiką yra

1 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, Oficialusis leidinys C 326, 26/10/2012 p. 193. Pastebėtina, kad nors ir keitėsi šios nuostatos vieta (straipsnio numeris), pati nuostata išliko nepakitusi nuo 1957 m. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad pagal SESV galimi kitokio pobūdžio ieškiniai ES institucijoms, pavyzdžiui, kvestionuojant žalą sukėlusio teisės akto teisėtumą (263 straipsnis) ar dėl ES institucijų neveikimo (SESV 265 straipsnis). Pirmuoju pagrindu pateikiant ieškinius dėl bendrojo taikymo teisės aktų, nepaneigiama galimybė kreiptis dėl teisės aktu sukeltos žalos atlyginimo, nors tam tikrų išlygų esama. Žr., Ken Oliphant, *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective* (Insertia, 2017). Papildomai pažymėtina, kad iš esmės analogiška nuostata vėliau buvo suformuluota kaip asmens teisė ir įtvirtinta pagrindiniame Europos Sąjungos žmogaus teisių dokumente – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjunga pagal valstybėms narėms bendrus teisės principus atlygintų jam žalą, kurią atlikdami savo pareigas padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai.

2 *Oliphant*, 560.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*, p. 563.

5 *Ibid.*, p. 564.

plati institucijos diskrecija⁶.

Kadangi įprastinės pažeidimo sąvokos, siejamos su veiksmy neteisėtumu, ES institucijų atsakomybei atsirasti nepakako, siekiant nesuvaržyti institucijų diskrecijos priimant sprendimus, Teisingumo Teismas pasinaudojo „pakankamai rimto pažeidimo“ sąvoka. Taigi, apžvelgiant Teisingumo Teismo praktikoje sukurtą ES institucijų atsakomybės sistemą išskirtini šie kriterijai: (1) pažeista taisyklė, kuria suteikiamos teisės asmeniui; (2) pažeidimas pakankamai rimtas (*angl. sufficiently serious*); (3) asmuo dėl tų veiksmy patyrė žalą; (4) yra priežastinis ryšys tarp institucijos veiksmy ir patirtos žalos⁷. Atsižvelgiant į šio straipsnio tikslą, ir tai, kad minėtus kriterijus Teisingumo Teismas iš esmės perkėlė į valstybių atsakomybės už ES teisės pažeidimus sistemą, jie ir juos detalizuojanti (jau valstybių narių atsakomybei) aktuali Teisingumo Teismo praktika aptariami kitoje straipsnio dalyje⁸.

1.2. Valstybių narių atsakomybės už nacionalinio subjekto, turinčio teisę priimti norminio pobūdžio teisės aktus, veiksmais (neveikimu) padaryto ES teisės pažeidimą, sąlygos

Pagrindinis valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus tikslas – užtikrinti ES teisės efektyvumą ir ES teise asmenims suteiktų teisių apsaugą⁹. Mokslinėje literatūroje pažymima, kad valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus, padarytus norminius teisės aktus turinčio teisę priimti asmens veiksmais (neveikimu) pripažinimas buvo svarbus žingsnis vystant ES deliktinės atsakomybės sistemą.

6 *Ibid.*

7 Analizuojant Teisingumo Teismo praktiką galima rasti ir kitų papildomų taisyklių, kurias Teisingumo Teismas laiko bendraisiais valstybių narių teisės principais ir į juos atsižvelgia vertindamas žalą. Pavyzdžiui, kai kuriuose sprendimuose galima rasti nuorodų, kad asmens patirta žala turi išeiti už normalios ekonominės rizikos ribų, kad ES institucijų atsakomybė kyla tais atvejais, kai ekonominiai praradimai (*angl. economic loss*) yra didesni, nei įprastiniai toje sferoje. Teisingumo Teismas kaip visoms valstybėms narėms bendrą principą yra nurodęs, kad nuketėjusysis turi parodyti pakankamą atidumą (*angl. reasonable diligence*) siekdamas apriboti savo praradimus ar nuostolius arba įvertinti, jog galimai turės juos prisiimti pats. Žr. pvz., *Oliphant*, p. 564. Cees van Dam, *European Tort Law*, 2nd ed, p. 323.

8 Kai kurių mokslininkų nuomone, nors ES institucijų atsakomybei taikytini kriterijai, ir valstybių narių atsakomybei taikytini kriterijai įvardijami taip pat, jų turinys šiek tiek skiriasi. Vis dėlto, šio straipsnio tikslas analizuoti valstybių narių atsakomybę už ES teisės pažeidimus, todėl tokių subtilių skirtumų atskleidimui (jei jie iš tiesų egzistuoja), reikalinga atskira išsami analizė, kuri negali būti atlikta šime straipsnyje.

9 žr., pvz., Pekka Aalto, *Public Liability in EU Law: Brasserie, Bergaderm and Beyond*, Modern Studies in European Law (Oxford: Hart Publishing, 2011), p. 154. Taip pat žr., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 19 d. sprendimą byloje *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, C-6/90, ECLI:EU:C:1991:428.

Ši deliktinės atsakomybės tąsa neleido susiklostyti situacijai, kai ES teisės normos pažeidimo atveju institucijai galėjo kilti atsakomybė, o valstybė narė būtų galėjusi tokios atsakomybės išvengti. *Francovich* sprendime Teisingumo Teismas nurodė, kad jei asmenims nebūtų numatyta galimybė gauti žalos atlyginimo, kai jų teisės pažeistos dėl ES teisės pažeidimo, už kurį atsakinga valstybė narė, Europos Sąjungos taisyklių veiksmingumas būtų susilpnintas. Galimybė gauti nuostolių atlyginimą ypač aktuali tais atvejais, kai siekiant pilno (visiško) Sąjungos teisės veiksmingumo valstybė narė turi imtis tam tikrų veiksmų ir kai dėl tokio neveikimo individai negali valstybės teismuose apginti jiems Sąjungos teise suteiktų teisių. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas sprendė, kad valstybės narės atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl ES teisės pažeidimo, yra neatsiejama ES teisės dalis¹⁰.

Galima paminėti tokius bendrus Teisingumo Teismo sukurtos atsakomybės sistemos bruožus. Ši sistema nelaikoma *išbaigta*, nes, viena vertus, galutinį vertinimą dėl ES teisės pažeidimo egzistavimo ir žalos atlyginimo priima nacionalinis teismas, kita vertus, kai kurie žalos atlyginimo elementai paliekami grynai nacionalinėms teisės sistemoms (pavyzdžiui, ieškinio senaties, priešastinio ryšio nustatymo klausimai¹¹). Taip pat pagal Teisingumo Teismo suformuotą praktiką žala gali būti vertinama ir atlyginama ir pagal nacionalinėje teisėje galiojančias valstybės atsakomybės taisykles, jei tos taisyklės nėra mažiau palankios dėl ES teisės pažeidimo nukentėjusiam asmeniui, nei panašių nacionalinių reikalavimų atvejais (ekvivalentiškumo principas)¹² ir nėra sukonstruotos taip, kad padarytų žalos atlyginimą neįmanomu arba ypač sudėtingu (efektyvumo principas)¹³. Pripažįstami už ES teisės pažeidimus nacionalinėje teisėje įtvirtinti kiti galimi žalos atlyginimo būdai¹⁴.

10 *Frankovich*, p. 33-35. Vis dėlto galima rasti nuomonių, kad dėl nepaisant įvestos atsakomybės už ES teisės pažeidimus paralelės, tarp šių aktorių atsakomybių išlieka esminių skirtumų, nes skiriasi ES institucijų ir valstybių narių diskrecijos ribos. Žr. *Oliphant*, p. 572.

11 *Cees van Dam*, 2nd p. 323.

12 Ekvivalentiškumo pavyzdį galima rasti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. sausio 26 d. prejudiciniame sprendime *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39. Teisingumo Teismas nustatė, kad ekvivalentiškumo principui prieštaravo valstybės narės reikalavimas, kad dėl pažeidimo prieš valstybę narę galėjo būti kreipiamasi tik išnaudojus visas nacionalinės gynybos priemones, kai Konstitucijos pažeidimo atveju toks nacionalinių priemonių iššėmimas nebuvo reikalingas.

13 *Oliphant*, p. 580 – 581. Jei nacionalinės taisyklės mažiau palankios, tuomet nacionalinis teismas turėtų jas pakeisti Teisingumo Teismo suformuluotomis taisyklėmis. Taisyklių, kurios nėra tiesiogiai susijusios su atsakomybės sąlygų nustatymu, taikymas priklauso nuo jų atitikties efektyvumo principui – jei konkrečios taisyklės taikymas atsakomybės nustatymą labai apsunkina arba daro jį neįmanomą, nacionalinis teismas turėtų taikyti taisykles, skirtas panašioms ieškiniams. Jei nacionalinėje teisėje apskritai nėra įtvirtinta taisyklių dėl valstybės institucijų atsakomybės, sprendimas gali būti priimtas vadovaujantis vien Teisingumo Teismo jurisprudencija.

14 *Pekka Aalto*, p. 155.

Atsakomybė už ES teisės pažeidimus taikytina visoms valstybių narių valdžios šakoms, todėl nacionaliniai subjektai, turintys teisę priimti norminio pobūdžio aktus, privalo laikytis ES teisės taisyklių reguliuojančių individų padėti¹⁵. Atsakomybė kyla nepriklausomai nuo asmeninės (subjektyvios) kaltės¹⁶, todėl šiuo požiūriu atsakomybės sistemą galima būtų prilyginti nacionalinių valstybių narių atsakomybės sistemų kontekste progresyvia laikomai atsakomybei be kaltės.

1.3. Teisingumo Teismo praktikoje išskirti atsakomybės kriterijai

Pirmą kartą kriterijus valstybių narių atsakomybei Teisingumo Teismas įvardijo *Frankovič* sprendime, kur nustatė, kad valstybei narei neįgyvendinus įsipareigojimo imtis visų reikalingų priemonių, kad būtų pasiekti direktyvoje numatyti rezultatai, nukentėjusiems asmenims turi būti suteikta teisė į žalos atlyginimą, jei išpildomos šios sąlygos: (1) direktyva siekiama suteikti teises asmenims ir įmanoma identifikuoti šių teisių turinį ir (2) yra priežastinis ryšys tarp valstybės įsipareigojimo ir asmenų patirtos žalos¹⁷. Sprendime *Brasserie de Pecheur 48/93* Teisingumo Teismui įvedus paralelę tarp ES institucijų ir valstybių narių atsakomybės, kriterijų sąrašą papildė (3) pakankamai rimto pažeidimo kriterijus¹⁸. Šio kriterijaus taikymas priklauso nuo valstybės narės diskrecijos konkrečiu atveju. Valstybės narės atsakomybė už ES teisės pažeidimą gali būti griežta (*per se*) – šiai atsakomybės formai atsirasti pakanka to, kad ES teisės normoje nustatytas rezultatas nepasiekiamas¹⁹, o tais atvejais, kai tam tikra diskrecija egzistuoja, valstybės narės atsakomybė už ES teisės pažeidimą gali kilti įvertinus jos elgesį per pakankamai rimto pažeidimo prizmę²⁰. Atsižvelgiant į šių kriterijų svarbą, aktualu kiekvieną jų aptarti atskirai.

Pirmasis atsakomybės kriterijus, kad pažeista ES teisės norma būtų suteiktos (suteikiamos) teisės asmeniui. Taigi, būtinoji sąlyga valstybės narės atsakomybei atsirasti, taisyklė kurią savo veiksmais ar neveikimu pažeidžia valstybė narė iš tiesų turi tiesiogiai suteikti teises asmenims (*angl. confer rights directly*) ir šios taisyklės pagrindu asmenys turi galėti grįsti reikalavimą nacionaliniame teisme. Kaip ir ES institucijų atsakomybės atveju, nereikalaujama įrodyti, kad nuostata

15 *Pekka Aalto*, p. 156.

16 *Oliphant*, p. 560.

17 *Francovich*, p. 40.

18 *Oliphant*, p. 580.

19 Marjeta Tomulić Vehovec, "Member State Liability for Breach of EU Law Before English Courts," *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 8, no. 1 (2012). p. 394.

20 *Ibidem*.

būtų suteiktos teisės konkrečiam asmeniui, pakanka, kad nuostatos tikslas apskritai yra suteikti teises asmenims²¹. Individams teisių gali suteikti tiek direktyvos, tiek ir pirminės ES teisės nuostatos²². Šios atsakomybės sąlygos išpildymą lemia nuostatos tikslas ir interesų, kuriuos siekiama ja apsaugoti, pobūdis, todėl vertinant atitiktį šiam kriterijui neaktualu, ar nuostata bendro pobūdžio, ar tiksli. Žalos atlyginimas negalimas dėl taisyklės, kuri buvo skirta saugoti bendruosius interesus pažeidimo²³. Vertinant, ar konkreti nuostata arba teisės aktas suteikia teises individams, Teisingumo Teismas analizuodamas susitelkia į nuostatos turinį ir tikslą²⁴.

Svarbu paminėti ir tai, kad šis reikalavimas neturėtų būti tapatinamas su tiesioginiu ES (direktyvų) nuostatų veikimu. Nuostata yra tiesiogiai veikianti, kai ji yra aiški, tiksli ir besąlygiška (*angl. clear, precise and unconditional*) ir nepalieka valstybėms narėms diskrecijos; yra savaime vykdytina (*angl. self-executing*). Tiesioginis nuostatos veikimas yra labiau susijęs su taisyklės pobūdžiu, o tai, ar konkrečia taisykle suteikiamos teisės individams, susiję su taisyklės turiniu²⁵. Taigi, nors tiesiogiai veikiančios taisyklės dažniausiai suteiks ir teises asmenims, tačiau tiesioginis pažeistos ES teisės nuostatos veikimas nėra sąlyga valstybės atsakomybei kilti.

Antrasis valstybės narės atsakomybės už ES teisės pažeidimą kriterijus – vertinamoji pakankamai rimto pažeidimo sąvoka. Pakankamai rimtas pažeidimas yra grynai ES teisės sąvoka, kuri buvo panaudota (suvienodinta) *Bergdem* sprendime²⁶. Būtent šio kriterijaus naudojimas suteikė galimybę sukurti valstybių narių atsakomybės be kaltės sistemą, kai atsakomybė priklauso nuo paties pažeidimo. Naudojant pakankamai rimto pažeidimo kriterijų išvengiama ne tik kaltės, tačiau ir kitų nacionalinei teisei būdingų atsakomybės elementų elementų, pavydžiui, rūpestingumo pareigos (*angl. duty of care*) ar neteisėtumo (*angl. unlawfulness*)²⁷. Pakankamai rimto pažeidimo kriterijus taip pat leidžia išvengti už nacionalinių atsakomybės sąlygų kartais slypinčių politinių priežasčių (*angl. policy reasons*), tokių kaip siekis neatidaryti kelio skundų antplūdžiui, saugoti nacionalinius finansus, apsaugoti institucijų kompetenciją, kad šios nebijotų reguliuoti ir kita. Vis dėlto,

21 *Oliphant*, p. 582.

22 *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 289.

23 *Ibid.*, p. 290.

24 *Ibidem*.

25 *Cees van Dam*, p. 559.

26 Sąvoka skiriasi nuo tarptautinėje teisėje vartojamos akivaizdaus pažeidimo (*angl., manifest breach*) sąvokos, kuri koreliuoja su plačiu valstybės suverenitetu. Ši sąvoka taip pat neapima nacionalinei teisei būdingų atsakomybės elementų, tokių kaip kaltė.

27 *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 566. Pažymėtina, kad mokslinėje literatūroje pateikiama nuomonių, jog „pakankamai rimto“ pažeidimo sąvoka daro poveikį neteisėtumo kriterijui, nes ne kiekvienas netisėtus veiksmas sukelia atsakomybę.

pati pakankamai rimto pažeidimo sąvoka artima nacionalinėms sąvokoms tuo aspektu, kad yra daugialypė, kas yra neišvengiama siekiant lankstumo galimybės jį pritaikyti įvairioms situacijoms²⁸.

Pakankamai rimto pažeidimo kriterijus glaudžiai siejasi su valstybės narės diskrecijos laipsniu įgyvendinant konkrečią ES nuostatą. Būtent valstybės narės diskrecijos ribos (*angl. margin of appreciation*) yra vertinamos sprendžiant, ar pažeidžiant ES teisės nuostatą buvo padarytas pakankamai rimtas pažeidimas²⁹. Skirtingose situacijose valstybėms narėms suteiktas diskrecijos laipsnis ne toks pats ir kuo diskrecija platesnė, tuo mažesnė tikimybė, kad valstybės narės padarytas pažeidimas bus laikomas pakankamai rimtu, t. y. ji bus akivaizdžiai ir rimtai (*angl. manifestly and gravely*) pažeidusi savo diskrecijos ribas³⁰. To pavyzdys – Teisingumo Teismo sprendimas *British Communications* byloje 392/93. *Brasserie* sprendime Teisingumo Teismas pateikė ir daugiau kriterijų, į kuriuos gali atsižvelgti nacionalinis teismas sprenddamas dėl pažeidimo rimtumo, tais atvejais, kai valstybės narės diskrecija yra plati. Sprendime nurodyta, kad tokiais veiksniais yra pažeistos normos aiškumas ir tikslumas, pagal tą normą nacionalinėms ar Bendrijos institucijoms paliekamas veiksmų laisvės mastas, pažeidimo arba žalos padarymas tyčia ar dėl neatsargumo, ar padaryta teisės klaida yra pateisinama ar nepateisinama, faktas, kad Bendrijos institucijos pasirinkta pozicija galėjo skatinti neveikimą, Bendrijos teisei prieštaraujančių nacionalinių priemonių ar veiklos ėmimąsi ar nenutraukimą³¹.

Atskirai paminėtini atvejai, kai valstybių narių diskrecija siaura arba jos visai nėra. Prie jų pirmiausia priskirtini atvejai, kai ES teisės pažeidimas tęsėsi, nors ir buvo nustatytas Teisingumo Teismo sprendimu arba kai iš Teisingumo Teismo prejudicinių sprendimų (formuojamos jurisprudencijos) aišku, kad konkretus valstybės narės elgesys pažeidžia ES teisę³². Antra atvejų grupė – administracinius įgaliojimus turinčių institucijų padarytas pažeidimas srityje, kurioje jos neturėjo veikimo diskrecijos arba turėjo itin apribotą diskreciją³³. Trečia atvejų grupė, kai

28 *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 559.

29 *Ibidem*. Taip pat žr., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2000 m. liepos 4 d. prejudicinį sprendimą *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, C- 352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361.

30 Žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1996 m. kovo 26 d. prejudicinį sprendimą *The Queen v H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, C-392/93, ECLI:EU:C:1996:131.

31 *Braaserie*, p. 56.

32 *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 561.

33 Prie šios kategorijos priskirtini atvejai, kai institucijos turi visą sprendimui priimti būtiną informaciją, ES nuostatos yra pakankamai aiškios ir nėra daug galimų nuostatų interpretacijos variantų. Kaip šios kategorijos pavyzdys pateikiamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2007 m. balandžio 17 d. sprendimas *A.G.M.-COS.MET Srl v Suomen valtio and Tarmo Lehtinen*, C-470/03,

valstybė narė neperkelia direktyvomis nustatytų reikalavimų į nacionalinę teisę³⁴. Vis dėlto atvejai, kai direktyva perkeliama netinkamai, nėra itin aiškūs ir vertinant juos nacionaliniai teismai turėtų vadovautis *Brasserie du Pecheur* katalogu. Tokiais atvejais taip pat svarbu, ar valstybė narė klaidą įgyvendinant padarė dėl ES reguliavimo priemonės aiškumo ir tikslumo trūkumo, todėl būtent šis trūkumas yra viena svarbiausių valstybių narių gynybos priemonių³⁵.

Vertindamas pažeidimo rimtumą nacionalinis teismas turi atsižvelgti į visus nurodytus faktorius, charakterizuojančius jo nagrinėjamą situaciją³⁶.

Trečiasis valstybių narių atsakomybės už ES teisės nuostatų pažeidimus elementas – priežastinis ryšys tarp pažeidimo ir asmenų patirtos žalos. Teisingumo Teismas sprendime *Brasserie de Pecheur* nurodė, kad šį elementą turi nustatyti nacionalinis teismas³⁷. Nuomonė, kad šis atsakomybės elementas paliekamas nacionalinės teisės sričiai vyrauja ir mokslinėje literatūroje, nors svarstymų, ar priežastinio ryšio klausimas visiškai decentralizuotas taip pat galima rasti³⁸. Mokslininkai taip pat vertina, kokia apimtimi priežastinio ryšio nustatymui aktualus pakankamai rimto pažeidimo kriterijus ir kiek įtakos gali turėti nacionalinėms teisės sistemoms būdingi atsakomybės kriterijai, o kartu ir kaltės sąvokos³⁹. Bendrai galima pažymėti, kad šis elementas yra glaudžiai susijęs su valstybės narės diskrecija. Jei konkrečiu atveju valstybė narė diskrecijos neturi arba jos diskrecija siaura, priežastiniam ryšiui nustatyti pakanka faktinės analizės, o esant plačiai valstybės narės diskrecijai analizuojamas tiek faktinis, tiek teisinis priežastinis ryšys⁴⁰.

ECLI:EU:C:2007:213.

- 34 Europos Sąjungos Teisingumo Teismas tiek *Francovich*, tiek *Dillenkofer* sprendimuose nurodė, kad direktyvos neperkėlimas per nurodytą terminą laikytinas ES teisės pažeidimu. 1996 m. spalio 8 d. preiudiciniame sprendime *Dillenkofer and Others v Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, (ECLI:EU:C:1996:375), buvo analizuojama situacija, susiklosčiusi Vokietijai laiku neperkėlus ES kelių paketų direktyvos. Teisingumo Teismas nurodė, kad direktyva suteikiamos teisės asmenims, todėl jos neperkėlimas į nacionalinę teisę laiku laikytinas pakankamai rimtu ES teisės pažeidimu.
- 35 *Brinkmann* preiudiciniame sprendime ESTT pažymėjo, kad Danijos vyriausybės pateikta ES reguliavimo interpretacija buvo įtikinama ir atitiko ES reguliavimu siekiamą tikslą, todėl pakankamai rimtas pažeidimas nebuvo nustatytas. Žr., *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 562.
- 36 *Cees van Dam*, 2nd ed, p. 560.
- 37 *Brasserie*, 65 punktas.
- 38 Andrea Biondi and Martin Farley, *The Right to Damages in European Law* (Kluwer Law International, 2009), p. 55.
- 39 Žr. pvz., *Tomulić Vehovec*, p. 370.
- 40 Faktinis priežastinis ryšys apima seką nuo valstybės narės veiksmų iki patirtos žalos. Teisinio priežastinio ryšio atveju taip pat vertinami tokie aspektai kaip priežasties nutolimas, įsiterpiančios veiksmų ir tikslas (*angl., remotness, intervening factors, purpose*). Mokslinėje literatūroje teigiama, kad priklausomai nuo diskrecijos laipsnio, gali skirtis nacionalinėje teisėje naudojami priežastinio ryšio nustatymo testai: griežtos atsakomybės ir kalte grįstos atsakomybės. Priežastinis ryšys nustatomas

Atsižvelgiant į pateiktą analizę, galima konstatuoti, kad Teisingumo Teismo praktikoje sukurta autentiška, nors ir ne visiškai išbaigta valstybių narių atsakomybės už ES teisės pažeidimus sistema. Ji sudaryta iš kelių elementų ir yra kaskadinė ta prasme, kad kai kurie šių elementų visiškai priklauso ES teisės sričiai ir laikytini ES teisės sąvokomis, taip sukuriant unifikuotą ir harmonizuojantį poveikį, tačiau dalis elementų vis dėlto palikti nacionalinių teisės sistemų ir teismų diskrecijai. Būtent nacionaliniai valstybių narių teismai atlieka galutinį vertinimą dėl ES teisės normos pažeidimo, taigi šioje sistemoje galima išvelgti ir bendresnio Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų dialogo elementą.

III. Įstatymo leidėjo atsakomybė Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktikoje

Šioje straipsnio dalyje chronologine tvarka pateikiama atrinkta Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktika, kurioje yra tiesiogiai sprendžiamas valstybės atsakomybės už ES teisės pažeidimus dėl netinkamo norminiais teisės aktais nustatyto teisinio reguliavimo klausimas, o taip pat atrinkta praktika, kurioje šie klausimai iškyla ir yra sprendžiami / vertinami netiesiogiai. Pirmiausiai chronologine tvarka pateikiama aktuali Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, vėliau – Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika, susijusi su valstybės įsipareigojimas pagal garantijų schemas indėlių turėtojams ir investuotojams. Vis dėlto, prieš pereinant prie detalaus jurisprudencijos aptarimo svarbu paminėti, kad Lietuvoje ši praktika suformuota analogiškose srityse kaip ir kitose ES valstybėse narėse, tai kelionių paketų direktyva, kurios laiku neperkėlė bent keletas ES valstybių narių arba jos nuostatas perkėlė netinkamai, ir indėlių bei investicijų garantijų sistemos.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. Įvertinus viešos paieškos rezultatus, pirmasis nacionalinio reguliavimo, neatitinkančio ES teisės aktais nustatytų reikalavimų, atvejis, randamas administracinėje byloje *Nr. N444-2513/2010*. Šioje byloje teismas sprendė dėl administracinio nusižengimo, kai asmuo valdė transporto priemonę, neturėdamas dokumento, suteikiančio teisę tai daryti pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus, nors toks dokumentas jam buvo išduotas Jungtinėje Karalystėje. Nacionalinis teismas pažymėjo, kad taikydamas nacionalinę teisę, nesvarbu, ar nacionalinės nuostatos priimtos prieš įsigaliojant

tiek vertinant bylos faktus, tiek ir vadovaujantis materialine teise, kadangi priežasties, pasekmės, nutolimo ar kitos (pakeičiančios) priežasties klausimai laikytini ne vien fakto klausimais. Žr., *Tomulić Vehovec*, p. 371-372, p. 394.

direktyvai ar po to, turi ją aiškinti kuo labiau atsižvelgdamas į direktyvos tekstą ir tikslą⁴¹. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atsižvelgė į Direktyvos 91/439/EEB dėl vairuotojų pažymėjimų tikslą – abipusiu valstybių narių išduotų vairuotojų pažymėjimų pripažinimo principu palengvinti kitoje nei vairavimo egzamino išlaikymo valstybėje narėje apsigyvenusių asmenų judėjimą ir direktyvoje numatytą valstybėje narėje išduoto vairuotojo pažymėjimo pripažinimą be jokių formalumų. Atsižvelgusi į tai, teisėjų kolegija, vadovaudamasi Teisingumo Teismo praktika⁴², sprendė, kad direktyva nustatyta aiški ir tiksli pareiga valstybėms narėms, kuri nepalieka jokios diskrecijos taikytinų priemonių klausimu ir valstybė narė negali taikyti jokių formalumų prieš pripažindama kitos valstybės narės išduotą vairuotojo pažymėjimą. Taigi, jau šiame sprendime, net ir nesant detalaus valstybės narės atsakomybės vertinimo, galima aiškiai matyti keletą aspektų: nacionalinis teismas vertino ES dokumento, kuriuo suteikta teisė asmenims, tikslą, ir valstybės narės diskrecijos ribas įgyvendinant ES teisinį reguliavimą.

Kitas Vyriausiojo administracinio teismo praktikos pavyzdys – administracinė byla Nr. A556-105/2012, kurioje spręstas ginčas dėl veislinių galvijų įrašymo į kilmės knygą. Nepaisant to, kad į Lietuvą pareiškėjo atsivežti galvijai buvo įrašyti į kilmės knygas savo kilmės šalyse, Lietuvos mėsinių galvijų augintojų ir gerintojų asociacija, kuriai valstybė buvo delegavusi galvijų įrašymo į kilmės knygą funkciją, nurodė, kad jie gali būti įrašyti į kilmės knygą tik įvykdžius papildomus reikalavimus. Tokio asociacijos vertinimo nepakeitė ir Europos Komisijos Sveikatos ir vartotojų reikalų generalinio direktorato išaiškinimas, kad pagal galiojusias ES teisės nuostatas, galvijai, įrašyti į kilmės knygas vienoje valstybėje narėje, turėtų būti be jokių papildomų reikalavimų įtraukti į kilmės knygas ir kitoje ES šalyje. Kadangi galvijai nebuvo įrašyti į kilmės knygą Lietuvoje, pareiškėjas patyrė žalą, nes jų palikuonys buvo perduoti kur kas pigiau.

Pirmosios instancijos teismas ginčą sprendė vadovaudamasis nacionaliniais teisės aktais ir nenustatė būtinosios valstybės institucijos atsakomybės sąlygos pagal CK 6.271 – neteisėtų veiksmų egzistavimo. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad Direktyvos 77/504/EEB dėl grynaveislių veislinių galvijų (toliau – Direktyva 77/504) tikslas buvo laipsniškas Bendrijos vidaus prekybos visais grynaveisliais veisliniais gyvūnais liberalizavimas, o viena jos priėmimo priežasčių – mažinti prekybos veisliniais gyvūnais kliūtis. Teismas nurodė, kad Direktyva 77/504/EEB ir Sprendimu 84/419/EEB Europos Sąjungos lygiu buvo vi-

41 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1990 m. lapkričio 13 d. prejudicinis sprendimas byloje *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, (ECLI:EU:C:1990:395), p. 8.

42 Teisingumo Teismo 2003 m. liepos 10 d. prejudicinis sprendimas byloje *Komisija prieš Nyderlandus*, C-246/00, ECLI:EU:C:2003:398, p. 60; Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 28 d. prejudicinis sprendimas byloje *Kremer*, C-340/05, ECLI:EU:C:2006:620, p. 27.

siškai suderinti veislinių galvijų registravimo kilmės knygoje kriterijai ir būtintai minėtų ES teisės aktų nuostatas bei jomis siekiamus tikslus turėjo įgyvendinti šioje byloje ginčo laikotarpiu aktualūs nacionalinės teisės aktai. Taigi, pirmosios instancijos teismo pareiga buvo aktualias nacionalinių teisės aktų nuostatas aiškinti ir ginčą išspręsti atsižvelgiant į ES teisės aktais nustatytą reguliavimą, tačiau to jis nepadarė. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad pagal ES teisinį reguliavimą veisliniai galvijai turėjo būti įrašomi į kilmės knygą iš karto, todėl nacionalinių teisės aktų nuostatos neatitiko ES teisės aktų reikalavimų ir tai galėjo lemti platesnį atsakovo neteisėtų veiksmų, kaip vienos iš atsakomybės kilimo sąlygų, kvalifikavimą.

Minėtoje byloje, nors itin išsamiai ir nesiremdamas Teisingumo Teismo praktika, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas viena vertus, konstatavo, kad ES teisinis reguliavimas yra aiškus ir nacionalinis teisinis reguliavimas jo neatitiko. Kita vertus, nurodė, kad pirmosios instancijos teismas į tai turi atsižvelgti vertindamas nacionalinėje teisėje įtvirtintas valstybės atsakomybės sąlygas. Galima teigti, kad šioje byloje nėra visiško aiškumo, kuria teisės sistema – ES ar nacionaline vadovaujasi teismas, ypač atsižvelgiant į tai, kad nacionalinėje teisėje įtvirtintos atsakomybės sistemos atitiktis Teisingumo Teismo sukurtai atsakomybės sistemai nebuvo plačiau analizuota.

2017 m. nagrinėtoje norminėje administracinėje byloje *Nr. I-1-756/2017* spręstas klausimas dėl poįstatyminių nacionaliniu reguliavimu nustatyto reikalavimo nenauijams į Lietuvą įvežamiems traktoriams atitikti Direktyvos 2003/37/EB dėl žemės ar miškų ūkio traktorių, jų priekabų ir keičiamos velkamosios įrangos, jų sistemų, sudėtinių dalių ir atskirų techninių mazgų tipo patvirtinimo ir panaikinti Direktyvą 74/150/EEB (toliau – Direktyva 2003/37) nuostatas ir trumpo šio reikalavimo įsigaliojimo termino. Pareiškėjas teigė, kad Direktyva reglamentuoja naujų traktorių atitiktis įvertinimo tvarką, o naudotų traktorių atitiktis Direktyvos 2003/37 reikalavimams įvertinimo procedūra joje nėra numatyta. Siekdamas išsiaiškinti direktyvos reguliavimo apimtį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kreipėsi su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Teisingumo Teismas sprendime nurodė, kad direktyvos nuostatos taikomos ir pirmą kartą Bendrijos teritorijoje registruojant nenaujus traktorius. Atsižvelgiant į tai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nacionaliniu teisiniu reguliavimu nustatytą reikalavimą laikė pagrįstu. Vis dėlto, šioje byloje LVAT taip pat vertino nacionalinio reguliavimo atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis ir iš jos išplaukiantiems teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo principams. Kadangi šie [konstituciniai] principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius, o nacionaliniu reguliavimu nustatyti nauji (papildomi) reikalavimai verslui ir nenustatytas pereinamasis laikotarpis, teismas

konstatavo šių principų pažeidimą⁴³.

Bene išsamiausias valstybės narės atsakomybės už ES teisės pažeidimą įstatymų leidėjo padarytais veiksmais vertinimas pateiktas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje Nr. eA-990-502/2017, kurioje pareiškėjas kreipėsi į teismą, kai bankrutavus kelionių organizatoriui atgavo tik 5 proc. savo sumokėtos kelionės sumos.

Spręsdama bylą teisėjų kolegija analizę pradėjo nuo nacionalinės teisės sistemos, t. y. CK 6.271 straipsnyje įtvirtintos valstybės institucijų atsakomybės nuostatos. Teismas pažymėjo, kad pirmiausiai tikrintina neteisėtų veiksmų sąlyga, todėl reikia vertinti Direktyvos 90/314/EEB dėl kelionių, atostogų ir organizuotų išvykų paketų (toliau – Direktyva 90/314) perkėlimo į Lietuvos nacionalinę teisę tinkamumą. Atliekant šį vertinimą, LVAT analizavo Direktyvos 90/314 tikslus ir jos nuostatas, Teisingumo Teismo jurisprudenciją ir nurodė, kad Direktyvos 90/314 7 straipsnyje pateiktų garantijų paskirtis – apsaugoti vartotoją nuo finansinės rizikos, susijusios su kelionių organizatoriaus nemokumu arba bankrotu, todėl kelionių organizatorius privalo pateikti pakankamas garantijas, kad nemokumo ar bankroto atveju sumokėti pinigai bus gražinti arba vartotojas bus repatrijuotas⁴⁴. Teismo vertinimu minėtoje nuostatoje nurodytas įpareigojimas pasiekti tam tikrą rezultatą ir iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad nėra pagrindo apriboti šią garantiją. Dar daugiau, įvertinus Teisingumo Teismo praktiką, tinkamai perkeltomis Direktyvos 90/314 nuostatos laikytinos tuo atveju, jei nepriklausomai nuo priemonių pasiekiamas rezultatas – vartotojui realiai užtikrinamas visų jo sumokėtų pinigų gražinimas ir jo repatrijavimas kelionių organizatoriaus nemokumo atveju⁴⁵.

43 Svarbu pažymėti, kad vertindamas priimto poįstatyminio reguliavimo atitiktį iš Konstitucijos kyliantiems principams LVAT atkreipė dėmesį ir į Europos Žmogaus Teisingumo Teismo praktiką, kad ilgą laiką egzistavus sisteminei situacijai, kurią valstybės institucijos toleravo, tai gali būti teisėtų lūkesčių įgijimo pagrindu. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas, kaip norminių aktų teisėtumo kriterijus, pripažįstamas tiek EŽTT, tiek ES teisės sistemoje (26 p.). Vadovaudamasis, be kita ko, ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija LVAT konstatavo, kad nustačius papildomą reikalavimą/įpareigojimą verslo subjektams, turėjo būti nustatytas pereinamasis laikotarpis, kad asmenys galėtų įgyvendinti pagal iki naujo reikalavimo įsigaliojimo įgytas teises, kad teisinių santykių dalyviams būtų suteikta pakankamai laiko užbaigti pradėtus veiksmus, kurių jie ėmėsi ankstesnio reguliavimo pagrindu. LVAT nurodė, kad koks tai laikas kiekvienu atveju turėtų būti sprendžiama individualiai, atsižvelgiant į įvairias aplinkybes, *inter alia* ir į tai, ar konkrečiu atveju egzistuoja viešasis interesas galimai nusveriantis privatų. Papildomai LVAT pažymėjo, kad pereinamųjų nuostatų priėmimo klausimas ES sprendžiamas taip pat taikant konkuruojančių interesų nustatymo testą, todėl taip pat vertinama, ar konkrečiu atveju egzistuoja viršesnis viešasis interesas. Teisėtų lūkesčių apsaugos principas draudžia institucijoms keisti taisykles, taikytinas ūkio subjektų jau atliktiems sandoriams, neįtvirtinant pereinamojo pobūdžio priemonių.

44 LVAT nutartyje remiamasi Teisingumo Teismo prejudicinio sprendimu *Dillenkofer ir kt.*, p. 34 -35.

45 LVAT nutartyje remiamasi Teisingumo Teismo Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1999 m. bir-

Toliau LVAT vertino, ar padėtis, kad turistai negalėjo atgauti visų už kelionę sumokėtų pinigų, susiklostė dėl nacionalinio teisės aktų leidėjo veiksmų. Teismas priėjo prie išvados, kad būtent dėl galiojusiose Turizmo įstatymo nuostatose įtvirtintos draudimo sistemos netinkamumo (nepakankamumo) ir poįstatyminiais teisės aktais nustatytos išlaidų atlyginimo tvarkos pareiškėjas negalėjo atgauti visų už kelionę sumokėtų lėšų. Teismas pažymėjo, kad direktyvai įpareigojant rezultatu, kuris turi būti pasiektas, valstybės narės įpareigojamos imtis visų būtinų priemonių tam rezultatui pasiekti⁴⁶, o nacionaliniai teismai turi užtikrinti asmenų teisinę apsaugą ir visišką ES teisės nuostatų veiksmingumą.

LVAT toliau atkreipė dėmesį į sąlygas, reikalingas tiesioginiam direktyvų nuostatų veikimui. Teismas pažymėjo, kad privalo užtikrinti visišką direktyvų nuostatų veikimą, jei būtina, savo iniciatyva atsisakydamas taikyti bet kokią, net vėlesnę, joms prieštaraujančią nacionalinės teisės nuostatą, ir neprivalo prašyti arba laukti, kol ši nuostata bus panaikinta teisėkūros arba kitokiomis konstitucinėmis priemonėmis⁴⁷. Atsižvelgęs į Direktyvos 90/314 tikslą ir minėtų jos nuostatų turinį LVAT konstatavo, kad Lietuvos Respublikoje Direktyvos 90/314 7 ir 8 straipsnių nuostatos buvo perkeltos netinkamai.

Sprendamas žalos atlyginimo klausimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vadovavosi Teisingumo Teismo suformuota praktika bylose *Frankovič* ir *Braaserie du Pecheur* ir vertino jose suformuluotas atsakomybės sąlygas. Vertindama pirmąją sąlygą teisėjų kolegija pastebėjo, kad ESTT praktika šiuo klausimu nėra gausi, tačiau koncentruojasi į tikslą, kurio siekiama konkrečia nuostata. Kolegija konstatavo, kad Direktyvos 90/314 tikslas kompensuoti visą vartotojo patirtą žalą šiuo atveju nebuvo pasiektas. Dėl pakankamo pažeidimo akivaizdumo, LVAT rėmėsi ankstesniais Teisingumo Teismo sprendimais, kad valstybės narės neturi diskrecijos apriboti Direktyvoje 90/314 įtvirtinto apsaugos dydžio. Vertindama aktualias Turizmo įstatymo nuostatas teisėjų kolegija nustatė, kad Lietuvos nacionalinėje teisėje toks apsaugos ribojimas egzistavo, todėl buvo nesuderinamas su ES teise ir sudarė pakankamai rimtą ES teisės pažeidimą. Taigi, antroji valstybės

želio 15 d. prejudiciniu sprendimu *Rechberger and others*, C-140/97, ECLI:EU:C:1999:306, p. 63-64.

46 LVAT rėmėsi šiuo aspektu žr., pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1984 m. balandžio 10 d. prejudicinį sprendimą byloje *Sabine von Colson ir Elisabeth Kamann prieš Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, EU:C:1984:153, 15 p.; 2008 m. balandžio 15 d. prejudicinį sprendimą byloje *Impact prieš Minister for Agriculture and Food ir kt.*, C-268/06, EU:C:2008:223, p. 40.

47 Žr. pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1978 m. kovo 9 d. prejudicinio sprendimo byloje *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, C-106/77, ECLI: ECLI:EU:C:1978:49, p. 21 ir 24; 2003 m. kovo 20 d. prejudicinio sprendimo byloje *Helga Kutz-Bauer v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-187/00, ECLI:EU:C:2003:168, p. 73; 2005 m. gegužės 3 d. prejudicinio sprendimo sujungtose bylose *Berlusconi and others*, C-387/02, ECLI:EU:C:2005:270, p. 72 ; 2009 m. lapkričio 19 d. prejudicinio sprendimo byloje *Krzysztof Filipiak v Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719, p. 81.

atsakomybės sąlyga buvo išpildyta. Dėl trečiosios sąlygos – priežastinio ryšio tarp pažeidimo ir pareiškėjui atsiradusios žalos egzistavimo – kolegija pažymėjo, kad jei Direktyvos 90/314 7 straipsnis būtų tinkamai įgyvendintas, būtų sukurta sistema, kuri užtikrintų vartotojui visos sumos už neįvykusią kelionę kompensavimą, todėl teisėjų kolegija laikė esant tiesioginį priežastinį ryšį tarp ES teisės pažeidimo ir žalos asmeniui atsiradimo. Taigi, apibendrindama kolegija sprendė, kad visos ES pažeidimo sąlygos išpildytos, todėl valstybė asmeniui turi atlyginti jo patirtą turtinę žalą.

Vertinant šioje nutartyje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo atliktą analizę atkreiptinas dėmesys į keletą aspektų. Pirmiausia, teisėjų kolegija analizę pradėjo nuo nacionalinėje teisėje įtvirtintų atsakomybės nuostatų ir neteisėtų veiksmų sąlygos vertinimo, tačiau šiuo argumentu pasinaudojo tik kaip pereinamuoju ir vėliau analizę tęsė vadovaudamasi Teisingumo Teismo praktika. Antra, atsižvelgdama į Teisingumo Teismo praktiką dėl tiesioginio direktyvų nuostatų veikimo ir nustatytas valstybės narės atsakomybės sąlygas, vertino ES teisės pažeidimo egzistavimo ir žalos atlyginimo klausimus. Autorės vertinimu, LVAT nuosekliai ir tiksliai pritaikė Teisingumo Teismo praktikoje išgrynintus atsakomybės kriterijus, tačiau nėra vienareikšmiškai aišku, kodėl analizę pradedama nuo nacionalinių teisės nuostatų. Jei šio paminėjimo tikslas buvo įvertinti nacionalinės teisės nuostatų, reglamentuojančių viešojo administravimo subjektų atsakomybę ekvivalentiškumą ir efektyvumą Teisingumo Teismo jurisprudencijoje išvystytų kriterijų atžvilgiu, tai šis argumentas nutartyje nėra pakankamai aiškiai išplėtotas.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad oficialiosios paieškos duomenimis, aptartos bylos pagrindu LVAT priėmė dar bent 52 sprendimus bylose dėl to paties kelionių organizatoriaus bankroto ir iš esmės tapačių ar itin panašių faktinių aplinkybių. Atrankos būdu įvertinus dešimt bylų (paskutinėje jų sprendimas priimtas 2022 m. gegužę) pažymėtina, kad visos jos buvo išspręstos analogiškais motyvais, todėl nuostabą kelia valstybės institucijų pasirinkimas teikti apeliacinius skundus esant aiškiai ir suformuotai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikai ir ją atitinkančiam pirmosios instancijos teismo sprendimui. Svarstyтина, ar atsisakymas geranoriškai atlyginti žalą nepadidino valstybės praradimų ir neabejotinai padidino teismų darbo krūvius.

Paskutinė paminėtina ir naujausia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis nagrinėjant valstybės atsakomybės už ES teisės pažeidimus klausimą – 2021 m. spalio 20 d. nutartis Nr. eA-3411-556/2021. Šioje nutartyje spręsta dėl netinkamo Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. rugsėjo 16 d. direktyvos 2009/103/EB dėl motorinių transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo ir privalomojo tokios atsakomybės draudimo patikrinimo (toliau – Direktyva 2009/103) nuostatų perkėlimo.

Dėl neturtinės žalos atlyginimo į teismą kreipėsi asmuo, kuriam patekus

į eismo įvykį ir patyrus sužalojimų, neturtinė žala buvo atlyginta vadovaujantis Lietuvos nacionaliniame įstatyme įtvirtintu 5 000 Eur neturtinės žalos ribojimu. Pirmosios instancijos teismas nagrinėdamas bylą vadovavosi CK 6.271 straipsnio nuostatomis ir jose įtvirtintomis valstybės (institucijų) atsakomybės sąlygomis. Ir, nors pirmosios instancijos teismas sutiko su pareiškėju, kad Lietuvos valstybė atliko neteisėtus veiksmus ir netinkamai perkėlė ir įgyvendino Direktyvos 2009/103 9 straipsnį. Vis dėlto, vertindamas priežastinio ryšio sąlygą, pažymėjo, kad pareiškėjas neįrodė, jog „neturtinę žalą (fizinį skausmą, dvasinių išgyvenimų, kt.) patyrė dėl netinkamo direktyvos įgyvendinimo“⁴⁸, nes vertino, kad priežastinis ryšys turėtų būti nustatomas tarp šių elementų.

LVAT savo nutartyje aiškiai pažymėjo, kad šiuo atveju taikytinos ne nacionalinės, o Teisingumo Teismo praktikoje suformuotos taisyklės valstybės atsakomybei kilti. Vertindama pirmąjį atsakomybės kriterijų, kad ES teisės nuostatomis turi būti suteikiamos teisės asmeniui, kolegija pažymėjo, kad atliekant šį vertinimą turi būti atsižvelgiama tiek į ES normos tikslus, tiek ir į jos turinį. Kolegija nurodė, kad vienas iš Direktyvos 2009/103 tikslų yra mažiausių atlygintinų draudimo sumų harmonizavimas ir tai, kad visoje ES būtų garantuotas pakankamas motorinių transporto priemonių aukų minimalios apsaugos lygis sužalojimo ir materialios žalos atvejais⁴⁹ (29-30 punktai). Teisėjų kolegija atsižvelgė tiek į anksčiau direktyvų šioje srityje nuostatas, tiek į Teisingumo Teismo praktiką ir priėjo prie išvados, kad Direktyvos 2009/103 9 straipsnio turinys ir tikslas atskleidžia, kad „šia norma aiškiai siekiama suteikti nukentėjusiems per eismo įvykius teisę į žalos (visų pirma žalos turtui ir asmenims, įskaitant neturtinę žalą) atlyginimą, kurios dydis nebūtų apribotas mažesne nei direktyvoje nurodyta suma“⁵⁰. Spręsdama dėl antrosios atsakomybės sąlygos – pakankamai rimto pažeidimo – egzistavimo teisėjų kolegija vadovavosi Teisingumo Teismo praktika. LVAT išaiškino, kad Direktyvos 2009/103 9 straipsnio normos tikslas ir šios normos aiškumas lemia įpareigojimą suteikti nukentėjusiems asmenims teisę į ne mažesnę nei numatyta direktyvoje sumos atlyginimą. Teismas laikė, kad užtikrinimas, jog draudimas padengtų bent tam tikras mažiausias sumas yra svarbus nukentėjusių asmenų ap-

48 Sprendimo 12-13 punktai.

49 Sprendimo 29-30 punktai.

50 LVAT vadovavosi Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimais, kuriuose nurodyta, kad siekiant užtikrinti ES teisės nuostatų dėl privalomojo transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo veiksmingumą, tos nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad jomis draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriais pažeidžiamas tas veiksmingumas, nes juose *ex officio* nesuteikus nukentėjusiajam asmeniui teisės gauti privalomojo transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės draudimo teikiamo žalos atlyginimo arba šią teisę neproporcingai apribojus ES teisės aktų leidėjui trukdoma nuolat ir vis intensyviau siekti per kelių eismo įvykių nukentėjusių asmenų apsaugos tikslo (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 14 d. Teisingumo Teismo prejudicinio sprendimo *Delgado Mendes*, C-503/16, EU:C:2017:681, p. 38 ir p. 49 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją.

saugos elementas. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad Direktyvos 2009/103 nuostatos suteikia valstybėms narėms diskreciją nacionaliniuose teisės aktuose nustatyti aukštesnes draudimo sumas, tačiau galimybė jas apriboti nėra numatyta. Dėl trečiosios atsakomybės sąlygos išpildymo, teisėjų kolegija nurodė, kad šiuo atveju egzistuoja tiesioginis priežastinis ryšys tarp netinkamo direktyvos perkėlimo ir pareiškėjo gautinos draudimo sumos, kuri galėjo būti didesnė tuo atveju, jei direktyva į nacionalinę teisę būtų perkelta tinkamai.

Vertinant LVAT argumentus šioje nutartyje pastebėtina, kad tai motyvacijos prasme yra pati švariausia nutartis, kurioje, sprendžiant atsakomybės už ES teisės pažeidimą klausimą, iš esmės nebelieka nuorodų į nacionalinės teisės nuostatas ir tiksliai vadovaujamosi Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytais atsakomybės kriterijais. Ji, tikėtina, žymi ir aiškia, išgrnyntą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos kryptį šioje srityje.

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktika šiuo aspektu nėra itin gausi, tačiau pakankama atskleisti Lietuvos aukščiausios grandies teismų vertinimo skirtumus straipsnyje analizuojamos srities bylose. Pirmoji viešoje paieškoje aptinkama nutartis, kurioje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas sprendė nacionalinių teisės aktų atitikties ES teisiniam reguliavimui klausimą – 2012 m. gegužės 14 d. nutartis Nr. 3K-3-207/2012. Byloje buvo sprendžiamas klausimas dėl skolos Kauno termofikacinei elektrinei priteisimo iš AB „Lietuvos energija“, kai pastaroji neatsiskaitė už dalį Kauno termofikacinės elektrinės pagamintos energijos pagal Viešuosius interesus atitinkančių paslaugų sutartį. Atsakovė savo atsisakymą atsiskaityti motyvo ūkio ministro įsakyme nustatyto ribojimu kompensuoti už pagamintą elektros energiją, jei ji parduodama ne Lietuvoje.

Teisėjų kolegija analizavo, ar ūkio ministro įsakymo nuostata, nustatanti tokį ribojimą, neprieštaruja ES teisei. Kolegija atkreipė dėmesį į ES teisės viršenybės principą, taip pat į fundamentalią pirminėmis ES teisės nuostatomis įtvirtintą prekių ir paslaugų judėjimo laisvę. Pažymėjo, kad vienasmeniu teisės aktu nustatomas ribojimas, darantis elektros energijos eksportą į kitą ES valstybę nepatraukliu, sudaro ar gali sudaryti kliūtis elektrai kaip laisvai prekei judėti vidaus rinkoje. Remdamasis Teisingumo Teismo praktika LAT nurodė, kad SESV 34 straipsnis taikytinas tiesiogiai, todėl ūkio ministro įsakyme nustatytas apribojimas potencialiai galėtų būti laikomas ribojimu, trukdančiu prekybai tarp ES valstybių narių. Siekdamas užtikrinti ES viršenybės principą, nustatęs ribojimą nacionaliniame teisės akte, nacionalinis teismas turi patikrinti, ar toks ribojimas gali būti pateisinamas. Įvertinusi ginčo santykiui aktualių direktyvų nuostatas teisėjų kolegija nurodė, kad jose nėra įpareigojimų valstybėms narėms remti tik tą iš atsinaujinančių elektros energijos šaltinių pagamintą elektros energiją, kuri yra skirta nacionalinių vartotojų poreikiams tenkinti, ar draudimo remti tokią energiją jos eksporto atveju. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija pažymėjo, kad ministro įsakymu buvo

sukurta nauja ribojimą įtvirtinanti teisės norma, neturinti teisinio pagrindo bei nesant įgaliojimų (deleguotos kompetencijos) tokiam ribojimui nustatyti. Aukščiausio Teismo teisėjų kolegija konstatavo, kad šia apimtimi ministro įsakymas sukuria ribojimą laisvam prekių judėjimui Europos Sąjungoje, todėl teismas, siekdamas vykdyti savo pareigą ir užtikrinti ES teisės veiksmingumą, atsisakė taikyti minėtą ministro įsakymo punktą.

Taigi, šioje nutartyje LAT išsamiai analizavo nacionalinių teisės aktų atitikimą ES teisės aktų nuostatomis, atliko vertinimą ir, nustatęs prieštaravimą, ES teisės veiksmingumą užtikrino netaikydamas ES teisei prieštaraujančios nacionalinio teisės akto nuostatos.

Kita aptartina Lietuvos Aukščiausio Teismo sprendimų grupė, susijusi su norminių teisės aktų atitikties ES teisei klausimu – sprendimai dėl indėlių ir investuotojų garantijų schemų. Pirmoji analizuotina nutartis – Lietuvos Aukščiausio Teismo 2015 m. lapkričio 17 d. Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis Nr. 3K-7-602-684/2015 dėl BAB „Snoras“ indėlių sertifikatus ir obligacijas įsigijusių asmenų teisės į kompensaciją pagal garantijų schemas. Šioje byloje teismas išėjo už kasacinio skundo ribų ir kreipėsi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, kuriuo iš esmės siekė išsiaiškinti, ar nacionalinių teisės aktų nuostatos atitinka ES direktyvomis nustatytą teisinį reguliavimą. Spręsdamas ginčą LAT vadovavosi prejudiciniu sprendimu ir rėmėsi *Marleasing* sprendime suformuota taisykle dėl nacionalinės teisės aiškinimo kuo labiau atsižvelgiant į direktyvos tikslą ir tekstą, kad būtų pasiektas direktyvoje įtvirtintas rezultatas.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas aiškinosi kiekvienos iš garantijų direktyvų tikslus bei siekiamus rezultatus. Taigi, nors pats tiesiogiai to ir neįvardijo, atliko vertinimą, ar Direktyvos 94/14 (Indėlių direktyva) ir Direktyvos 97/9 (Investuotojų apsaugos direktyva) tikslai ir nuostatos suteikia teises asmenims (pirmąją Teisingumo Teismo jurisprudencijoje suformuluotą ES atsakomybės sąlygą). Įvertinęs Indėlių direktyvos preambulės tekstą, nuostatas ir parengiamuosius darbus, LAT nurodė, kad Indėlių direktyva siekiama dviejų pagrindinių tikslų – apsaugoti kiekvienos kredito institucijos indėlininkus, ypač tuos, kurie turi nepakankamai finansinių žinių, kad galėtų atskirti patikimas ir nepatikimas kredito institucijas, ir užtikrinti bankų sistemos kaip visumos stabilumą. Tuo tarpu Investicijų direktyvos tikslas – užtikrinti investuotojų apsaugą, ypač sukčiavimo atvejais, ir suderintą minimalią investuotojų apsaugą. Vadovaudamasis šiomis gairėmis, taip pat netaikydamas nacionalinio reguliavimo nuostatų, kurios neatitiko direktyvomis siekiamų tikslų, LAT priėjo prie išvados, kad nagrinėjamu atveju indėlių sertifikatai buvo apdrausti Indėlių direktyvoje nustatytu draudimu, tuo tarpu obligacijų turėtojams draudimas nei pagal Investuotojų apsaugos direktyvą, nei pagal Indėlių direktyvą nepriklausė, o dėl suklydimo reikėjo spręsti individualiai kiekvienoje byloje.

Taigi šioje byloje, kaip ir kitose bendrosios kompetencijos teismų nagrinėjamosiose bylose, tiesiogiai nebuvo spręstas klausimas dėl valstybės atsakomybės už ES pažeidimą netinkamai įgyvendinus ES teisės aktus. Tiesiogiai nebuvo remiamasi ir nacionalinės teisės nuostatomis dėl valstybės institucijų atsakomybės (CK 6.271 straipsnis) ar Teisingumo Teismo praktikoje suformuotais kriterijais, tačiau *de facto* vis vien buvo sprendžiama pagal Teisingumo Teismo pateiktas gaires. Aukščiausiasis Teismas įvertino, ar direktyvomis asmenims suteikiamos teisės netaikė nuostatų prieštaraujančių ES teisės aktams ir nacionalinius teisės aktus aiškino taip, kad jie užtikrintų direktyvomis siekiamus rezultatus.

Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio reguliavimo, kuriuo buvo perkeltos Indėlių ir Investuotojų apsaugos direktyvos, spręsta ir byloje Nr. 3K-3-213-687/2018, kurioje nagrinėtas apsaugos taikymo asmenims, planavusiems įsigyti bankrutuojančio banko Snoras akcijų ir davusiems sutikimą nurašyti nuo sąskaitų lėšas arba patiems sumokėjusiems lėšas į specialią kitoje kredito įstaigoje buvusią sąskaitą, kai akcijų emisija taip ir nebuvo išleista, klausimas. Teisingumo Teismas prejudiciniame sprendime nurodė, kad (1) tokie asmenų reikalavimai priskirtini tiek prie Indėlių direktyvos, tiek prie Investuotojų direktyvos apsaugos sistemų; (2) kai reikalavimams taikytinos abi garantijų sistemos, jie gali patys pasirinkti taikomą apsaugos sistemą, (3) abiejų direktyvų nuostatos yra pakankamai aiškios ir tikslios, kad asmenys galėtų jomis remtis teisme tiesiogiai.

Aukščiausiojo Teismo teisėjų kolegija, sprendama ginčą, nutartyje itin lakoniškai pasisakė dėl ieškovų reikalavimų, pritaikė Teisingumo Teismo išaiškinimus faktinėms bylos aplinkybėms ir pažymėjo, kad ieškovams kompensuotina reikalavimų suma pagal pasirinktą – indėlių apsaugos sistemą. Iš dalies šiuo atveju situacija buvo paprastesnė, nes Teisingumo Teismas aiškiai pasisakė, jog asmenys nacionalinėje gali tiesiogiai remtis direktyvų nuostatomis gindami savo teises, taigi nebuvo abejonių, kad direktyvų nuostatomis suteikiamos teisės individams.

Šioje nutartyje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas neanalizavo ir nevertino nacionalinio reguliuotojo atsakomybės, vis dėlto, atsižvelgiant į Teisingumo Teismui pateiktus klausimus ir galutinę nutartį taikant ESTT išaiškinimus, galima teigti, kad buvo aktualių klausimų dėl nacionalinio reguliavimo tinkamumo. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad šioje nutartyje Lietuvos Aukščiausiasis Teismas išsprendė kitą nacionalinei sistemai atsakomybės byloje priskirtiną, iš direktyvų nuostatų kylančių teisių gynimo ieškinio senaties, klausimą. Pažymėtina, kad, vertinant plačiau, banko bankrotas ir su tuo susiję garantinių schemų taikymo klausimai, galiojusio nacionalinio reguliavimo neaiškumas, o taip pat Teisingumo Teismo nurodyti trūkumai lėmė Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjo veiksmus ir teisės aktų pakeitimus šioje srityje⁵¹.

51 2020 m. gruodžio 22 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos indėlių ir įsipareigojimų. Investuo-

IV. Aukščiausiosios grandies teismų praktikos atitiktis ESTT suformuotiems kriterijams vertinimas

Apibendrinant atrinktą Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktiką dėl valstybės atsakomybės už Europos Sąjungos teisės pažeidimą netinkamu norminiu reguliavimu, verta pažymėti, kad visose minėtose bylose buvo arba kreiptasi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą arba vadovaudamasi Teisingumo Teismo suformuota praktika. Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktika sprendžiant dėl valstybės atsakomybės už norminių teisės aktų leidybos teisę turinčio asmens veiksmais (neveikimu) padarytą žalą atitinka Teisingumo Teismo suformuluotus atsakomybės kriterijus ir klausimas yra sprendžiamas juos taikant konkrečių bylos aplinkybių kontekste arba ES teisės veiksmingumas ir efektyvumas užtikrinamas naudojantis kitomis ES teisėje nustatytomis priemonėmis – nacionalinės teisės aktų nuostatas interpretuojant kuo labiau atsižvelgiant į įgyvendinamo teisės akto tikslą, netaikant ES teisei prieštaraujančių nacionalinių teisės aktų nuostatų.

Kaip ir buvo galima tikėtis, nacionalinių teismų praktikoje valstybės atsakomybės už ES teisės pažeidimus kriterijai, sprendžiant pirmąsias bylas, nebuvo itin išgryninti, tačiau dabar jie labai aiškiai matomi ir jais nuosekliai vadovaujama Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje. Tuo tarpu Lietuvos Aukščiausiasis Teismas dėl bendrosios kompetencijos teismams priskirtinų ginčų, atsižvelgiant į tai, kad jis nėra kompetentingas tiesiogiai spręsti dėl valstybės institucijų neteisėtais veiksmais padarytos žalos atlyginimo, savo praktikoje yra linkęs vadovautis kitais ES teisėje nustatytais asmenų teisių gynimo būdais. Tokia padėtis neabejotinai susiklosto dėl to, kad tiesiogiai šie klausimai LAT praktikoje nekyla, tačiau su jais teismas, nagrinėdamas asmenų ieškinius, susiduria netiesiogiai. Vertinant abi šias kryptis rezultato aspektu galima pastebėti, jog abiem būdais iš ES teisės aktų nuostatų kylančios asmenų teisės, kurios pažeidžiamos asmens, turinčio teisę priimti norminio pobūdžio teisės aktus veiksmais (neveikimu) užtikrinamos efektyviai.

Įvertinus analizuotą teismų praktiką taip pat galima pastebėti, kad nacio-

tojams draudimo įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriuo buvo keičiama nemaža dalis įstatymo straipsnių, būtent, susijusių su tinkamu indėlių garantijų sistemų taikymu. Šį pakeitimą nulėmusias priežastis galima matyti aiškinamajame rašte, kuriame, *inter alia*, nurodoma, kad „Europos Komisija atliko Direktyvos 2014/49/ES įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje peržiūrą ir ESTT buvo nagrinėjamos su indėlių ir investuotojų teisėmis susijusios bylos <...> [todėl įstatymo projekto] tikslas yra patobulinti indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo sistemų veiklos reglamentavimą, siekiant efektyvesnio indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo sistemų veikimo“. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c5d79060120411ebbedbd456d2fb030d?jfwid=xnmt24j4z>.

nalinėje teisėje nustatytos valstybės atsakomybės sąlygos dėl ES teisės pažeidimo asmens, turinčio teisę priimti norminio pobūdžio teisės aktus, veiksmais (neveikimu) Lietuvos aukščiausios grandies teismų praktikoje tiesiogiai taikytos nebuvo (nors vienoje pirmųjų LVAT nutarčių šis klausimas ir buvo paminėtas), todėl negalima vertinti, ar teismų požiūriu Lietuvos nacionalinėje teisėje įtvirtinta valstybės atsakomybės sistema atitinka (ekvivalentiškumo ir efektyvumo principai) arba yra platesnė nei Teisingumo Teismo suformuluoti valstybių narių atsakomybės kriterijai ir galėtų būti taikoma vietoj jų.

V. Išvados

Iš atliktos analizės galima priėti prie kelių išvadų. Pirma, Lietuvos aukščiausios grandies teismai tinkamai taiko Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje sukurtą atsakomybės už ES teisės pažeidimus sistemą. Antra, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo pasirinkti būdai spręsti dėl ES teisės pažeidimo padaryto norminiais nacionalinės teisės aktais skiriasi. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje iš esmės tiesiogiai naudoja Teisingumo Teismo sukurtą atsakomybės sistemą ir sprendimuose detalai vertina kiekvieną kriterijų. Pastebėtina ir tai, kad vertinant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimus chronologiniu aspektu matyti, kad praktika šios grupės bylose vis labiau gryninama, kol paskutinėje analizuotoje nutartyje kriterijai jau taikomi užtikrintai, iš esmės be jokių nuorodų į nacionalinę teisę. Tuo tarpu iš analizuotų Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutarčių matyti, kad savo praktikoje teismas vadovaujasi kitais ES teisės instrumentais (nuostatomis). Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo nutartyse įvardija nacionalinio teisinio reguliavimo neatitiktį ES teisės nuostatoms, tačiau nevertina pažeidimo (rimtumo), priežastinio ryšio, o įgyvendindamas pareigą užtikrinti ES teisės veiksmingumą siekia išaiškinti nacionalines nuostatas taip, kad jos atitiktų ES teisės aktus ir būtų įgyvendintos asmenims suteiktos teisės ir (arba) netaikyti ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų.

Pastebėtina, kad nė vieno iš aukščiausios grandies teismų praktikoje nebuvo atliktas vertinimas, ar nacionalinėje teisės sistemoje galiojantis teisinis reguliavimas yra ekvivalentiškas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje sukurtai atsakomybės sistemai. Nors nuorodų į nacionalinę teisės sistemą ir būta ankstesnėje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, kol kas jos nebuvo išplėtos. Manytina, kad esant tinkamai progai tokią vertinimą galima būtų atlikti, nes, atsižvelgiant į nacionalinėje teisėje įtvirtintą atsakomybės be kaltės modelį, tikėtina, kad nacionalinė gynybos sistema galėtų būti laikoma efektyvia.



Straipsnių rinkinys, remdamasis pastarųjų 20-ties metų Lietuvos teisės pavyzdžiu, efektyviai prisideda prie vykstančios diskusijos apie ES teisės ir valstybių narių nacionalinių teisės sistemų santykį. Šis rinkinys liudija tarpusavio dialogą, vykstantį tarp Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo veiklos. Akivaizdu, kad šią sąveiką galima laikyti vaisingu bendradarbiavimu. Tai lėmė šiuolaikinių teisės sistemų išsivystymas į daugiacentrines ir daugiamates sistemas, kuriose hierarchija žymiai mažiau svarbi nei tradicinėse monocentrinėse teisės sistemose.

Prof. dr. (HP) Bartosz Wojciechowski

Šis straipsnių rinkinys vertintinas kaip solidus darbas: straipsnių turinys, juose keliamos problemos ir autorių siūlymai bei išvados pasitarnaus geresniam teisės supratimui ir teisminės praktikos plėtojimui. Juolab kad ES teisės ir administracinės justicijos sąveikos klausimų nagrinėjimas yra ne toks dažnas reiškinys Lietuvos teisės moksle. Manau, kad ir teisės studijoms knyga taip pat pravers.

Prof. dr. (HP) Egidijus Jarašiūnas

Lietuvos administracinė justicija jau dvidešimt metų savo jurisprudenciniais sprendimais įsilieja į *ius publicum europeum* teisinę erdvę, kurioje sprendžiami įvairūs struktūriniai viešosios teisės pokyčiai Europoje. Knygos autorių pateikiami straipsniai, parengti remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijos dinamika, analizuoja reikšmingų administracinės teisės institutų (žmogaus teisių ir ES pagrindinių teisių apsaugos, teisėtų lūkesčių apsaugos, valstybės tarnybos bei mokesčių sistemos ir kt.) veiksmingumo klausimus, tad neabejotinai suras atgarsį ir pastarųjų metų krizių kontekste.

Prof. dr. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, LL.M.