

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS KATEDRA

LORETA BRAŽINSKAITĖ
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS PROGRAMA

**VALSTYBIŲ NARIŲ ATSAKOMYBĖS UŽ PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ
KILMĖ IR RYŠYS SU EUROPOS BENDRIJOS TEISĖS VIRŠENYBĖS, TIESIOGINIO
VEIKIMO BEI VEIKSMINGUMO PRINCIPAIŠ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Lekt. Karolis Šimanskis

Konsultantas –
Doc. dr. Pavelas Ravluševičius

Vilnius, 2009

TURINYS

| | |
|---|-----------|
| IVADAS..... | 3 |
| I. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS UŽ PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ BENDROJI SAMPRATA..... | 6 |
| 1.1. Viešosios atsakomybės kilmė ir samprata nacionalinėse teisinėse sistemose..... | 6 |
| 1.2. Viešosios atsakomybės unifikavimo problematika..... | 10 |
| 1.3. Valstybių atsakomybės tarptautinėje teisėje samprata, turinys ir pagrindai..... | 13 |
| II. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS UŽ PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ DOKTRINA EUROPOS BENDRIJOS TEISĖJE..... | 19 |
| 2.1. Privačių asmenų pripažinimas Europos Bendrijos teisės subjektais..... | 21 |
| 2.2. Valstybių atsakomybės EB teisėje kilmė ir samprata..... | 23 |
| 2.2.1. Valstybių atsakomybės už žalą poreikis EB teisėje ir užuomazgos TT praktikoje..... | 23 |
| 2.2.2. Valstybių atsakomybės už žalą EB teisėje atsiradimas TT jurisprudencijoje: <i>Frankovich, Brasserie du Pêcheur and Factortame, Dillenkofer</i> bylos..... | 26 |
| 2.3. Valstybės atsakomybės teisinis pagrindas: Europos Bendrijos sutarties 10 straipsnis, Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principai..... | 38 |
| 2.3.1. Europos Bendrijos sutarties 10 straipsnis ir veiksmingumo principas..... | 38 |
| 2.3.2. Europos Bendrijos teisės viršenybė..... | 44 |
| 2.3.3. Europos Bendrijos teisės tiesioginis veikimas..... | 47 |
| 2.4. Valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principo Europos Bendrijos teisėje reikšmė ir ateities tendencijos..... | 53 |
| IŠVADOS..... | 57 |
| LITERATŪROS SARAŠAS..... | 58 |
| SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA..... | 63 |
| SANTRAUKA ANGLŲ KALBA..... | 64 |

IVADAS

Europos Bendrijos (toliau – Bendrija, EB)¹ teisinė sistema yra originali, *sui generis* teisinė sistema, nesutampanti nei su tarptautine teise, nei su valstybių nacionaline teise, pagrįsta EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo, autonomijos ir kt. principais. Valstybės, įstodamos į Bendriją, apriboja dalį savo suverenių teisių, įsipareigoja laikytis bei vykdyti EB teisės reikalavimus ir nepažeisti jų. Pažeidusiai EB teisę valstybei narei taikoma įsipareigojimų vykdymo (pažeidimo) procedūra pagal Europos Bendrijos Steigimo sutarties 226 ir 227 str.² (toliau – EB Sutartis, Sutartis), o jei pažeidimas sukėlė žalą privačiam asmeniui – taikoma valstybių narių atsakomybė už privatiems asmenims padarytą žalą (toliau – valstybių atsakomybė už žalą, valstybių atsakomybė).³

Šios atsakomybės doktriną išvedė ir išplėtojo Europos Bendrijos Teisingumo Teismas (toliau – Teisingumo Teismas, Teismas, TT) *Frankovich* byloje⁴, nes EB Sutartyje nebuvo nuostatos, reglamentuojančios tokią valstybių atsakomybę. Visuotinai pripažįstama, kad valstybių atsakomybės koncepcija yra svarbi tuo, kad, remiantis ja, atsiranda daugiau galimybių asmenims ginti savo pažeistas teises pagal EB teisę ir gauti už tai žalos atlyginimą. Ši atsakomybė savo kompensacine funkcija panaši į tarptautinę valstybių atsakomybę, žmogaus teisių gynimo mechanizmą pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau - EŽTK), viešąją atsakomybę valstybių narių teisinėse sistemose bei EB deliktinę atsakomybę. Bendrijos atsakomybė už EB institucijų ar tarnautojų padarytą žalą buvo įtraukta į Sutartį 288 straipsniu. Valstybių atsakomybė už žalą asmeniui EB teisėje atsirado vėliausiai, TT praktikoje kildinta iš EB Sutarties 10 str.(buvusio 5 straipsnio), kuris nustato, kad valstybės narės imasi visų bendrų ar specialių priemonių, jog užtikrintų Sutarties ir kt. EB teisės aktų nustatytą pareigų vykdymą bei nesiima jokių priemonių, galinčių trukdyti siekti Sutarties tikslų.

Svarbiausias valstybių atsakomybės Europos Bendrijos teisėje principas – valstybė narė, pažeidusi EB teisę ir tokiu būdu sukėlusį privačiam asmeniui žalą, privalo ją atlyginti. Tad svarbu išsiaiškinti, kokia yra šios valstybių atsakomybės kilmės/atsiradimo reikšmė visai EB teisės sistemai kaip *sui generis* bei asmenų teisių gynimui, taip pat, kaip valstybės atsakomybė siejasi su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais.

Temos aktualumas, darbo originalumas. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą bei pripažinus EB teisės (įskaitant ir TT jurisprudencijoje suformuluotus principus) viršenybę prieš Lietuvos Respublikos teisės aktus, tiesioginį EB teisės nuostatų taikymą, jai tapo aktualios ir

¹ Nuo 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, vartojama sąvoka Europos Sąjungos teisė. Šiame darbe vartosime ir Europos Bendrijos teisės terminą.

² Atkreiptinas dėmesys, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, keičiasi Sutarties pavadinimas ir straipsnių numeracija, tačiau šiame darbe bus vartojama Europos Bendrijos sutarties sąvoka ir šioje sutartyje įtvirtinta straipsnių numeracija.

³ Toliau tekste šiuos terminus vartosime, kalbėdami išskirtinai apie valstybių atsakomybę už žalą privačių asmenų atžvilgiu.

⁴ TT sujungtos bylos C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-05357.

valstybės atsakomybės principo taikymo teorinės ir praktinės problemos. Neteisėtas valstybės elgesys, sukeltis privačiam asmeniui žalą, iškelia valstybės atsakomybės dėl Bendrijos teisės pažeidimo problemą. Svarbu gerai suvokti, kokio elgesio iš savo narių reikalauja Europos Bendrija, o koks elgesys užtrauks valstybių narių atsakomybę, ir kokioms sąlygoms egzistuojant atsakomybė galės būti taikoma. Nuo to, kaip privatiems asmenims atlyginama žala, priklauso asmenų teisių užtikrinimas ES bei pačios Bendrijos teisės veiksmingumas. Praktinės žinios naudingos nacionaliniam įstatymų leidėjui bei administracinėms institucijoms, privalančioms įgyvendinti Bendrijos teisę ir užtikrinti leidžiamų teisės aktų neprieštaravimą Bendrijos teisei, bei nacionaliniams teismams, kurie privalo aiškinti ir taikyti nacionalinius aktus, atsižvelgdami į Bendrijos teisę.

Teisinės literatūros lietuvių kalba Europos Sąjungos teisės tematika nėra daug, dar mažiau mokslinių darbų, susijusių su valstybių atsakomybe už Europos Bendrijos teisės pažeidimus ir žalos atlyginimo klausimais, mažai nagrinėti valstybės atsakomybės kilmės bei ryšio su kitais Bendrijos teisės principais aspektai. Užsienio autorių darbuose šis klausimas yra nagrinėjamas, tačiau dažniausiai tai atliekama bendrais bruožais, pasigendant išsamesnės, daugiau aspektų apimančios, analizės. Šiuos klausimus yra nagrinėję tokie užsienio autoriai kaip T. Tridimas, A.F. Tatham, C. B. Moniz, N. Green, A. Barav, J. Steiner, T. Eilmansberger, P. Aalto, J. Convery, C. Harlow, W. Wils, T. C. Hartley ir kiti. Svarbiausias šio darbo šaltinis – Teisingumo Teismo jurisprudencija.

Tokiu būdu pagrįstai kyla ir šio tyrimo **problema (probleminiai klausimai)**: Kodėl EB teisėje nebuvo pasinaudota jau egzistavusių (nacionalinėse teisinėse sistemose bei tarptautinėje teisėje) žalos atlyginimo privačiam asmeniui mechanizmų pavyzdžiu? Kodėl EB valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui principas buvo išvestas ir išplėtotas TT kaip atskiras EB teisės principas, o ne kaip jau egzistuojančio principo ar imperatyvo, numatyto EB sutartyje, pasekmė? Kodėl valstybių narių atsakomybė už privatiems asmenims padarytą žalą buvo išvesta, remiantis EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais ir ar galėjo kilti iš kitų EB teisės principų?

Tyrimo objektas – valstybių atsakomybės už žalą kilmės, sąveikos su Europos Bendrijos teisės principais (teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo) analizė, remiantis Europos Teisingumo Teismo praktika, Sutarties nuostatomis ir teisės doktrina.

Tyrimo dalykas – Europos Bendrijos sutarties, Teisingumo Teismo jurisprudencijos ir teisės doktrinos, susijusios su valstybių atsakomybės už žalą privačiam asmeniui kilme, samprata bei pagrindais, analizė.

Tyrimo hipotezė – Europos Bendrijos teisės valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas yra *sui generis*.

Tyrimo tikslas – atskleisti valstybių atsakomybės už žalą kilmę ir išorinį (kitose teisinėse sistemose egzistavusių valstybės atsakomybės sampratą ir pagrindinius bruožus) bei vidinį (EB teisėje susiklosčiusią situaciją iki valstybės atsakomybės suformulavimo) atsiradimo kontekstą, sampratą bei

šąsąją su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais. Šiuo darbu siekiama pateikti valstybės atsakomybės doktrinos EB teisėje atsiradimo ir vystymosi procesą, atsakomybės reikšmę Europos Bendrijos teisės principams ir asmens teisių užtikrinimui. Siekiant šio tikslo, moksliniam tyrimui keliami šie **uždaviniai**:

1. Glaustai apžvelgti valstybių nacionalinėse teisinėse sistemose ir tarptautinėje teisėje taikomos valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui sampratą ir esminius bruožus;
2. Visapusiškai ir išsamiai pateikti valstybių atsakomybės EB teisėje kilmę, atsiradimo kontekstą ir priežastis;
3. Išsiaiškinti valstybių atsakomybės ryšį su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais;
4. Išanalizuoti ir apžvelgti TT praktiką bei jos vystymąsi šioje srityje;

Darbo struktūra. Mokslinį tiriamąjį darbą struktūriškai sudaro įvadas, du skyriai, suskirstyti į poskyrius, išvados, naudotos literatūros sąrašas, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis. Pirmoje darbo dalyje pateikiama valstybės atsakomybės valstybių narių teisinėse sistemose bei tarptautinėje teisėje samprata, pagrindai ir reikšmė. Tokiu būdu atskleidžiamas valstybių atsakomybės EB teisėje (išorinis) atsiradimo kontekstas, egzistavusių kompensacinių sistemų bruožai ir paskirtis. Antroje darbo dalyje pateikiama valstybių atsakomybės už žalą doktrinos EB teisėje kilmė: atsiradimo prielaidos ir priežastys, užuomazgos TT praktikoje (vidinis kontekstas), principinės nuostatos bei sąlygos *Frankovich* ir kt. Teismo byloje, kuriose išvedama ir plėtojama ši doktrina. Taip pat analizuojamas valstybių atsakomybės atsiradimo pagrindas bei sąveika su EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais. Pabaigoje apžvelgiama šio principo reikšmė ir ateities tendencijos.

Tyrimo metodai. Rašant šį magistro baigiamąjį darbą, pasirinktai temai atskleisti ir iškeltam tikslui pasiekti, remtasi įvairiais (kokybiniais) mokslinio tyrimo metodais: istoriniu, lyginamuoju, loginiu, sisteminės analizės, teleologiniu ir kitais metodais. *Istorinis metodas* buvo naudojamas, siekiant išsiaiškinti valstybės atsakomybės principo nacionalinėse teisinėse sistemose raidą, apimties didėjimo tendencijas, šio principo Bendrijos teisėje kilmę bei raidą TT jurisprudencijoje. *Lyginamuoju metodu* šiame magistro baigiamajame darbe pasirėmėme, analizuodami valstybių atsakomybės principo sampratas skirtingose teisinėse sistemose: nacionalinėje, tarptautinėje ir Bendrijos teisėje. *Loginis metodas* buvo taikomas, nagrinėjant Teisingumo Teismo jurisprudenciją, EB Sutarties normas, apibendrinant bylų sprendimus bei darant išvadas, reikšmingas nagrinėjamai temai. *Sisteminės analizės metodu* rėmėmės, analizuodami valstybės atsakomybės, Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principų vietą, paskirtį EB teisės sistemoje kaip *sui generis*. Valstybės atsakomybė bei minėti Bendrijos teisės principai susiję tiek su EB teise kaip teisės sistema, tiek ir tarpusavio ryšiais. *Teleologinis metodas* šiame darbe buvo pasitelktas, darant išvadas dėl tam tikrų teisės normų (pvz., EB sutarties) turinio ir, atsižvelgiant į jų tikslus, taikymo.

I. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS UŽ PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ BENDROJI SAMPRATA

Šiame skyriuje aptarsime valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą bendrąją sampratą. Nagrinsime valstybių atsakomybės už žalą kilmę, bruožus, subjektus bei pagrindus nacionalinėse teisinėse sistemose bei tarptautinėje teisėje.

Pirmiausia, apžvelgsime valstybės (viešąją) atsakomybę nacionalinėse teisinėse sistemose, išsiaiškinsime, iš ko kilo valstybės atsakomybė, kokia jos samprata skirtingose nacionalinėse teisinėse sistemose. Taip pat svarbu paminėti valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui unifikavimo aspektus. Vėliau nagrinsime tarptautinės teisės reguliuojamos valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus sampratą, esmines sąlygas šiai atsakomybei kilti bei privačių asmenų galimybes gauti žalos atlyginimą pagal tarptautinę teisę.

Išanalizuoti minėtus aspektus šiame magistro baigiamajame darbe svarbu dėl kelių priežasčių:

1) nacionalinės teisinės sistemos bei tarptautinės teisės suformuluotos ir įtvirtintos valstybių atsakomybės pagrindai susiformavo daug anksčiau nei valstybių atsakomybė už žalą Europos Bendrijos teisėje;

2) šių sistemų bruožai ir ypatumai padės suvokti, kokia valstybės atsakomybės samprata vyravo teisėje prieš išplėtojant valstybių atsakomybės doktriną Europos Bendrijos teisėje ir kodėl, galbūt, tokia samprata Bendrijos teisėje nebuvo pritaikyta;

3) tai mums padės išskirti Europos Bendrijos teisės išplėtotos valstybių atsakomybės už žalą privačiam asmeniui skirtumus nuo kitų teisinių sistemų, atskleisti jos ypatybes.

1.1. Viešosios atsakomybės kilmė ir samprata nacionalinėse teisinėse sistemose

Kiekvienoje teisinėje sistemoje taikomos teisinės nuostatos, kad asmuo, padaręs žalą kitam asmeniui, privalo ją atlyginti. Kai žalą padaro fizinis ar juridinis asmuo, reikia nustatyti tam tikras sąlygas, kurioms esant taikoma atsakomybė pagal valstybės nacionalinę teisę, tačiau žalą gali padaryti ne tik privatūs asmenys. Teisės subjektais šalia privačių asmenų (angl. *private persons*) yra viešieji asmenys (angl. *public persons*) – valstybė, savivaldybė, jų institucijos bei tarnautojai.⁵

Civilinė atsakomybė bendraja prasme – tai turtinė prievolė, jungianti bent dvi šalis, kurios viena šalis turi teisę reikalauti atlyginti žalą, o kita šalis privalo atlyginti padarytą žalą. Valstybės civilinė atsakomybė už žalą, padarytą jos institucijų ar tarnautojų veiksmais, vadinama viešąja atsakomybe (angl. *public liability*) ir tuo pabrėžiama, jog šios atsakomybės subjektu yra ne privatus, o

⁵ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 369.

Primintina, kad santykius, susiklostančius tarp privačių asmenų, reguliuoja privatinė teisė, o santykius, kurie atsiranda tarp privačių ir viešųjų asmenų, taip pat viešųjų asmenų tarpusavio santykius reguliuoja viešoji teisė.

viešasis asmuo.⁶ Viešoji atsakomybė – atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų⁷.

Taigi valstybės atsakomybė už žalą privačiam asmeniui (viešoji/valstybės deliktinė atsakomybė)⁸ – tai prievolinis teisinis santykis tarp valstybės ir privataus subjekto dėl pareigos atlyginti žalą vykdymo ir teisės reikalauti šią pareigą vykdyti. Deliktinė atsakomybė – tai prievolė atlyginti žalą, atsirandanti kitokiais negu sutartinės prievolės neįvykdymo ar netinkamo įvykdymo pagrindais, t.y. deliktine civiline atsakomybe yra pripažįstama bet kuri pareiga atlyginti padarytą žalą, išskyrus pareigą atlyginti sutarties pažeidimu padarytą žalą. Pažymėtina, kad deliktinės atsakomybės (beje kaip ir sutartinės civilinės atsakomybės) pagrindinė funkcija yra kompensacinė, t.y. siekiama ne nubausti pažeidėją, o grąžinti asmenį, kuriam padaryta žala, į tokią padėtį, kurioje jis būtų buvęs, jei nebūtų įvykdytas deliktas (teisės pažeidimas).

Istoriškai viešoji atsakomybė (*state liability, la responsabilité administrative*) nėra senas reiškinytis nacionalinėse teisinėse sistemose. Vakarų Europoje valstybės atsakomybės doktrinos atsiradimas labiau sietinas su valstybės, jai atstovaujančių asmenų „neatsakomybės“ (atsakomybės neturėjimu privataus asmens atžvilgiu) arba, kitaip tariant, valstybei atstovaujančių asmenų savivaliavimo privataus asmens atžvilgiu laipsnišku praradimu⁹. Viešoji atsakomybė išsivystė iš siekio apsaugoti privačius asmenis nuo valdžios savivaliavimo ir tokiu būdu laipsniškai siauriamo valstybės imuniteto nuo atsakomybės santykiuose su privačiais asmenimis.

Iki Didžiosios Prancūzijos revoliucijos daugumoje Vakarų Europos valstybių civilinės atsakomybės problema nebuvo aktuali, nes galiojo principas „karalius negali daryti žalos ar kito blogio“ (pranc. *„le Roi ne perit mal faire“*)¹⁰. Valstybė buvo sutapatinama su monarchu (karaliumi), o monarchas buvo laikomas neliečiamu. Manyta, kad atsakomybės už padarytą žalą taikymas valstybei kliudytų įgyvendinti savo uždavinius ir funkcijas¹¹. Vėliau šis principas virto valstybės imuniteto (angl. *state immunity*) doktrina, pagal kurią valstybė, kaip aukščiausias suverenas, buvo pripažįstama esančia už civilinės jurisdikcijos ribų ir jai negalėjo būti taikomi tokie patys atsakomybės principai, kokie buvo taikomi privatiems asmenims¹². Pirmą kartą Prancūzijoje viešosios atsakomybės principas buvo

⁶ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 371.

⁷ Kargaudienė A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema // Jurisprudencija. 2008, Nr. 3(105). P. 75.

⁸ Sistemose, kuriose pripažįstama, kad valstybės atsakomybę reglamentuojančios normos visų pirma patenka į viešosios teisės sritį, vartojami tai tiesiogiai atspindintys terminai (viešoji, administracinė atsakomybė), o valstybėse, kuriose valstybės atsakomybės klausimai pirmiausiai priklauso privatinės teisės sričiai, vartojami terminai, iš kurių tiesiogiai aišku, kad turima omenyje deliktinė valstybės atsakomybė. Šiame darbe bus vartojama sąvoka „viešoji atsakomybė“ dėl siekiamo pabrėžti teisinio santykio ir specialaus subjekto - valstybės.

⁹ Kargaudienė A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema // Jurisprudencija. 2008, Nr. 3(105). P. 75.

¹⁰ Norkūnas A., Selelionytė-Drukteinienė S. Civilinės atsakomybės praktikumas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 128.

¹¹ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 370.

¹² Norkūnas A., Selelionytė-Drukteinienė S. Civilinės atsakomybės praktikumas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 128.

įtvirtintas 1873 m. vasario 8 d. *Blanco* sprendime. Specialus teismas, sprendžiantis teisingumo ginčus tarp teismų (pranc. *Tribunal des Conflits*) savo sprendime nurodė, jog sprendžiant valstybės tarnautojų veiksmais padarytos žalos atlyginimo klausimą, negali būti taikomos Civilinio kodekso normos, o turi būti vadovaujamasi specialiomis taisyklėmis.¹³ Laikui bėgant viešosios atsakomybės taikymo mastai augo ir po truputį, remiantis teismų sprendimais, tapo stipriu svertu vertinant privačių asmenų ir institucijų, veikiančių valstybės vardu, veiksmus ir sprendimus ne tik Prancūzijoje, bet ir kitose Vakarų Europos valstybėse.¹⁴

Analizuojant valstybei, jos institucijoms ir pareigūnams taikomą imunitetą, svarbus dviejų rūšių imunitetas – išorinis ir vidinis valstybės imunitetas. Valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą kontekste esminis yra vidinis valstybės imunitetas, kuriuo daromas skirtumas tarp valstybės išorinio imuniteto, taikomo tarptautinėje teisėje.¹⁵ Autoriai¹⁶ pažymi, kad vėliau, liberalėjant valstybės valdžios ir privačių asmenų santykiams, buvo prieita prie naujo viešosios atsakomybės principo „karalius pats savarankiškai nusprendžia, kas yra teisinga, o kas ne“, ir tai reiškia, kad valstybės civilinė atsakomybė apskritai pripažįstama, tačiau pati valstybė nusprendžia, ar leisti traukti atsakomybėn žalos padariusias jos institucijas bei pareigūnus, ar ne. XX a. pradžioje imta atsisakyti valstybės absoliutaus imuniteto nacionalinėje teisėje, t.y. santykiuose tarp valstybės ir piliečių, buvo pripažinta, kad valstybė bei jos institucijos turi atsakyti už padarytą žalą. Nuo 1920 m. Belgijos teisinėje sistemoje, vėliau ir daugelyje kitų valstybių įsigaliojęs valstybės civilinės atsakomybės principas teigia, kad „karalius yra paprastas ir teisingas vaikas“, o jo turinys reiškia, kad valstybė privalo visiškai paklusti teisės viešpatavimui ir atlyginti neteisėtais valdžios institucijų bei pareigūnų veiksmais privatiems asmenims padarytą žalą.¹⁷

Pažymėtina, kad šiuolaikinių valstybių veiklos sritys labai išsiplėtusios, jos vykdo ir valstybinę valdžią, ir teikia įvairias viešąsias paslaugas. Kai kurias funkcijas yra perdavusios privatiems subjektams, todėl svarbu nustatyti viešosios atsakomybės ribas. Valstybės atsakomybės ribos gali būti apibrėžiamos remiantis dviem kriterijais – valdžios veiklos sričių rūšių atžvilgiu ir subjektų, už kuriuos valstybė atsako, atžvilgiu.¹⁸ Daugelyje valstybių viešosios atsakomybės tikslais yra taikomas valdžios aktų skirstymas į viešuosius (lot. *imperum*) ir privačius (lot. *dominium*). S. Selelionytė-Drukteinienė,

¹³ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 372.

¹⁴ Kargaudienė A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema // Jurisprudencija. 2008, Nr. 3(105). P. 76.

¹⁵ Siekiant atskirti išorinį imunitetą nuo vidinio, matyti, kad pirmasis taikomas esant santykiui „valstybė-valstybė“, o antrasis – „valstybė-privatus asmuo“. (Žr. Selelionytė-Drukteinienė S. Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos. Daktaro disertacija, 2008. P.28.)

¹⁶ Norkūnas A., Selelionytė-Drukteinienė S. Civilinės atsakomybės praktikumas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 128.

¹⁷ Norkūnas A., Selelionytė-Drukteinienė S. Civilinės atsakomybės praktikumas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 128.

¹⁸ Ten pat, p. 89.

apibendrinama užsienio valstybių praktiką valstybės atsakomybės apimties valdžios veiklos sričių rūšių atžvilgiu, išskiria du modelius:

1. Valdžios veiklos rūšys valstybės atsakomybės taikymo atžvilgiu neskiriamos, ir valstybė pagal tokias pačias atsakomybės taisykles atsako tiek už *imperium*, tiek už *dominium* aktais padarytą žalą.

2. Valstybės atsakomybės taikymo atžvilgiu skiriami *imperium* ir *dominium* aktai; tik už *imperium* aktus valstybė atsako pagal specialias atsakomybės taisykles, ir tik ši atsakomybė laikytina valstybės atsakomybe tikraja šio termino prasme. Už *dominium* aktus valstybė atsako pagal bendras civilinės atsakomybės taisykles.¹⁹

Lietuvoje valstybės atsakomybės pagrindai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos²⁰ 5, 30, 124 straipsniuose. Konstitucinis Teismas (toliau - KT) ne kartą yra pabrėžęs, kad valdžios atsakomybė (viešoji atsakomybė) visuomenei – tai teisinės valstybės principas, įtvirtintas Konstitucijoje, nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus valdžios atstovus dalyvauti valdant šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų priimtus sprendimus garantavus privatiems asmenims galimybę ginti savo teises teisme.²¹ A. Kargaudienė mano, kad valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas, privataus asmens teisė kreiptis į teismą, siekiant apginti pažeistas teises ir laisves buvo ir yra svarus pagrindas, kuriuo remiantis privatus asmuo turi teisę kreiptis dėl žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valstybės valdžios įstaigų veiksmų, atlyginimo, tačiau šios, Konstitucijos garantuojamos, teisės kartais buvo vertinamos kaip nepakankamas pagrindas privačiam asmeniui ginti savo valstybės valdžios institucijų pažeistas teises ir išsieškoti žalos atlyginimo teisme.²² Vis dėlto, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo aiškinamą teisinės valstybės principą, Konstitucijoje įtvirtintą valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principą bei demokratinį piliečių interesų atstovavimą, galime teigti, kad svarbiausias šios atsakomybės tikslas – užtikrinti asmenų teises ir pažeistų teisių gynimo galimybę prieš valstybę, atsiradus jos institucijų piktnaudžiavimui privačių asmenų atžvilgiu ir pažeidus jų teisėtus interesus.

Teisinėje literatūroje pabrėžiama, kad ši teisės sritis yra nulemta stiprių nacionalinių tradicijų ir vertybinių prioritetų, todėl įprastai laikoma kiekvienos nacionalinės teisės sistemos vidaus dalyku. Skirtingose valstybėse skiriasi ir jų funkcijų bei teikiamų paslaugų apimtis, tačiau kiekvieną kartą valstybei vykdant savo funkcijas ar teikiant viešąsias paslaugas, gali būti pažeisti privačių asmenų interesai bei padaryta jiems žalos. Akivaizdu, kad žalos, valstybės padarytos privačiam asmeniui,

¹⁹ Selelionytė-Drukteinienė S. Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos: daktaro dis. soc. mokslai: teisė (01 S) / MRU. Vilnius, 2008. P. 94-95.

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 36-1094.

²² Kargaudienė A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema // *Jurisprudencija*. 2008, Nr. 3(105). P. 76.

priežastys gali būti įvairios: vienais atvejais valstybės institucija, pažeisdama įstatymus, neteisėtai pritaiko asmeniui tam tikras sankcijas (pavyzdžiui, asmuo neteisėtai suimamas ar nuteisiamas), kitais atvejais valstybės institucija ar jos tarnautojai aplaidžiai atlieka savo tarnybines pareigas.²³ Svarbu pabrėžti, kad kiekvienoje konkrečioje valstybėje viešosios atsakomybės klausimai reguliuojami įvairiai, skirtingai traktuojant viešosios atsakomybės sampratą, prigimtį, subjektą ar taikymo ypatybes.

Pabrėžtina, kad viešosios atsakomybės taikymas iškelia nemažai teisinių, ekonominių ir moralinių klausimų, tokių kaip: kokios yra valstybės ir jos institucijų civilinės atsakomybės sąlygos; tai yra atsakomybė esant kaltei ar atsakomybė be kaltės; kas yra šios atsakomybės subjektas – vyriausybė, ministerija, valstybės tarnautojas; ar valstybės bei jos institucijų padaryta žala turi būti atlyginama visiškai ar dalinai; iš kokių finansinių išteklių turi būti atlyginama valstybės ar jos institucijų bei tarnautojų padaryta žala. Šios problemos reikalauja platesnio viešosios atsakomybės nuostatų aptarimo, analizuojant skirtingų valstybių teises sistemas. Ryšium su ribota šio darbo apimtimi, nenagrinėsime kontinentinės ir bendrosios teisės sistemų panašumų ir skirtumų viešosios atsakomybės atžvilgiu. Tačiau reikėtų pažymėti, kad viešosios atsakomybės skirtingose teisinėse sistemose evoliucija rodo, kad laikui bėgant buvo atsisakyta absoliutaus valstybės imuniteto viešosios atsakomybės srityje, todėl nukentėjusio ir patyrusio žalą privataus asmens galimybės ginti savo teises prieš valstybę yra bent faktiškai užtikrinamos. Tokia evoliucija aiškintina dviem aspektais – ekonominiu ir ideologiniu: pirma, visuomenės ekonominio potencialo išaugimas leidžia valstybei perpaskirstyti nacionalines lėšas ir tam tikrą jų dalį skirti ne tik neteisėtai, bet ir teisėtai veiksmis padarytos žalos atlyginimui; antra, besikeičiantis požiūris į individo, visuomenės ir valstybės santykį.²⁴ Pabrėžtina, kad gerovės valstybės koncepcija (angl. *welfare state*) yra pagrindas, siekiant išplėsti visuomenės ir valstybės paramą individui bei sudaryti teises prielaidas, įgalinančias individą pareikšti ieškinį valstybei dėl žalos atlyginimo.²⁵

1.2. Viešosios atsakomybės unifikavimo problematika

Egzistuojant esminiams skirtumams tarp įvairių valstybių viešosios atsakomybės sampratų bei taikymo ypatumų, viešoji atsakomybė tam tikra apimtimi unifikuojama tarptautinėmis daugiašalėmis bei regioninėmis sutartimis. Valstybės atsakomybės bei jos imuniteto tarptautiniuose santykiuose klausimai yra reguliuojami specialiomis tarptautinėmis konvencijomis: 1964 m. Vienos diplomatinių santykių konvencija²⁶, 1972 m. Europos Tarybos Bazelio konvencija dėl valstybės imuniteto²⁷. 1950

²³ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 370.

²⁴ Ten pat, P. 380.

²⁵ Ten pat.

²⁶ 1961 m. Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių // *Valstybės Žinios*. 1999, Nr. 83.

²⁷ 1972 m. Europos Tarybos Bazelio konvencija dėl valstybės imuniteto // *Valstybės žinios*. 2003, Nr.30.

m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos²⁸ (toliau – Konvencija, EŽTK) straipsniuose numatyta žalos (nuostolių) atlyginimo galimybė.

Konvencija įtvirtino minimalius žmogaus teisių apsaugos standartus, kurių privalo laikytis demokratinės valstybės bei numatė mechanizmą (Konvencijos 19 straipsnis numatė Europos žmogaus teisių komisijos ir Europos žmogaus teisių teismo įsteigimą), kuris sudarė sąlygas realiai žmogaus teisių apsaugai tiek vidaus teisėje, tiek ir tarptautiniu lygiu. Vėliau 11-asis Konvencijos protokolai pakeitė 19 straipsnį ir vietoj buvusių dviejų institucijų, kurioms buvo pavesta tikrinti valstybių priimtų išpareigojimų vykdymą, numatyta viena, nuolat veikianti institucija – Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT). Konvencijos 34 straipsnyje nustatyta individualios peticijos galimybė, kai bet koks asmuo, nevyriausybinė organizacija ar asmenų grupė turi teisę pateikti individualią peticiją prieš valstybę, Konvencijos dalyvę, kaltindami ją Konvencijoje bei jos protokoluose įtvirtintų teisių pažeidimais. Konvencijos 35 straipsnis numato tokios peticijos priimtumo sąlygas (vidaus teisių gynbos priemonių išnaudojimo taisyklė ir 6 mėnesių terminas).

Konvencijos 1 straipsnyje apibrėžta valstybės pareiga – užtikrinti kiekvienam jos jurisdikcijoje esančiam asmeniui²⁹ Konvencijoje įtvirtintas teises ir laisves. Valstybė įpareigojama atsakyti už Konvencijos pažeidimus, kuriuos padarė bet kokios valstybės institucijos, įskaitant įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias.³⁰ Taip pat valstybės jurisdikcija neapsiriboja vien valstybės teritorija, bet apima ir su jos vėliava skraidančių lėktuvų ar plaukiojančių laivų, diplomatinių ar konsulinių įstaigų užsienyje jurisdikciją. Konvencijos 41 straipsnyje numatyta žalos atlyginimo galimybė asmens teisių pažeidimo atvejais: „Jeigu Teismas nustato Konvencijos ar jos protokolų pažeidimą ir jeigu Aukštosios Susitariančios Šalies įstatymai leidžia tik iš dalies atlyginti pažeidimu padarytą žalą, tai prireikus Teismas gali priteisti nukentėjusiajai šaliai teisingą atlyginimą“. Pažymėtina, kad žalą valstybė privalo atlyginti bet kurios teisės, numatytos Konvencijoje, pažeidimo atveju. Taigi pagal EŽTK valstybės atsakomybė traktuojama plačiai, t.y. atsakomybė valstybei atsiranda už bet kokios valstybės institucijos (plati „valstybės“ samprata) veiksmus, kurie pažeidžia bet kurią asmens teisę, numatytą Konvencijoje.

Konvencijos, kaip ir kitų tarptautinių sutarčių, tikslas – užtikrinti jos poveikį vidaus teisėje, o šio poveikio tikslas – apginti individą nuo bet kokio valstybės neteisėto kišimosi į jo teisių ir laisvių

²⁸ 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3016.

²⁹ 1 straipsnis numato Konvencijos taikymo ribas *ratione personae, materiae* ir *loci* atžvilgiu: valstybės turi užtikrinti teises ne tik savo piliečiams, bet ir užsieniečiams, asmenims be pilietybės, neveiksniems asmenims, vaikams bei kitiems teisėtai jos teritorijoje esantiems asmenims. Svarbu, kad valstybė minėtų asmenų atžvilgiu vykdytų realią kontrolę. Žr.: Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 35.

³⁰ Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 36.

apsaugos sferą.³¹ Viena vertus, Konvencija plėtoja ir gina asmens teises, kita vertus, siekia sumažinti valstybės prerogatyvas žmogaus teisių apsaugos srityje.

Pagrindinis Konvencijos taikymo trūkumas yra skirtingas jos taikymas valstybių dalyvių teisėje, priklausomai nuo įtvirtinto nacionalinės ir tarptautinės teisės santykio. Taip pat Konvencijos taikymo galimybę susiaurina tai, kad ne visos valstybės ratifikuoja Konvencijos protokolus, todėl nukentėję asmenys šiuo atveju neturės galimybės pateikti skundų dėl šiuose protokoluose numatytų teisių pažeidimo.³² Taigi, Konvencijos taikymas nemažai priklauso ir nuo valstybių nacionalinėse teisinėse sistemose įtvirtinto vidaus ir tarptautinės teisės santykio bei nuo pačios valstybės, Konvencijos dalyvės, valios ir išipareigojimų masto užtikrinti žmogaus teisių apsaugą. Vis dėlto, minimali ir esminė žmogaus teisių apsauga Europoje, remiantis Konvencija, yra užtikrinama.

Kitas žingsnis, unifikuojant valstybių atsakomybę už padarytą žalą, buvo 1984 m. rugsėjo 18 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto priimta Rekomendacija Nr. (84)15 „Dėl viešosios atsakomybės“ (toliau - Rekomendacija).³³

Rekomendacija svarbi, visų pirma, dėl joje pateiktos viešosios atsakomybės sąvokos, pagal kurią viešoji atsakomybė yra viešųjų institucijų prievolė kompensuoti arba kitomis tinkamomis priemonėmis atlyginti jų aktais padarytą žalą.³⁴ Sąvoka „viešosios valdžios institucija“ reiškia ne tik viešosios teisės subjektą (valstybę, regioną, provinciją, savivaldybę ar kitus savarankiškus viešuosius subjektus, bet ir privatų asmenį, kuris valstybės pavedimu vykdo tam tikrus oficialius įgalinimus ir įgyvendina viešąją valdžią. Iš šių nuostatų matyti, kad pagrindinis unifikuojamos viešosios atsakomybės tikslas ir paskirtis – apsaugoti privačių asmenų teisėtus interesus nuo viešosios valdžios subjektų piktnaudžiavimo, o nepavykus apsaugoti - kompensuoti ar kitaip atlyginti dėl valdžios institucijų veiksmų padarytą žalą.

Kitas svarbus Rekomendacijos aspektas yra tai, kad joje apibūdinamas aktas, kuriuo padaroma žala. Viešųjų institucijų aktu pripažįstamas jų priimamas norminis aktas, priimtas įgyvendinant valdymo funkcijas, taip pat individualus administracinis aktas, fiziniai veiksmai ir neveikimas.³⁵

³¹ Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 31.

³² Plačiau žr.: Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 51-56.

³³ Rekomendacijos reikalingumas buvo grindžiamas trimis motyvais: būtinumu vienodinti valstybių – Europos Tarybos narių – įstatymus; išaugusia viešųjų institucijų veiklos apimtimi bei pripažinimu, kad tokios veiklos metu gali būti padaroma žala atskiriems visuomenės nariams; nuostata, jog viešosios institucijos veikia visos visuomenės interesais, todėl visuomenė privalo užtikrinti žalos, padarytos pavieniui asmeniui, atlyginimą tais atvejais, kai yra nepateisinama, jog visos visuomenės interesais padarytą žalą patirtų tik vienas jos narys. Žr.: Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 390.

³⁴ Ši prievolė gali būti įvykdoma dviem būdais: kompensuojant padarytą žalą pinigais arba atlyginant padarytą žalą kitais atitinkamais būdais.

³⁵ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys // red. doc. dr. V.Valančius. Council of Europe: Justitia, 2004. P. 50. Rekomendacijų 79.3. komentaro punkte teigiama, kad „tvirtinimas, kad žalą sukėlė administracinis aktas, nulemia būtinybę nustatyti priežastinį administravimo institucijos akto ir atsiradusios žalos ryšį“. Jeigu priežastinio ryšio tarp valstybės ar savivaldos valdžios institucijų administracinio akto ir kilusios žalos privačiam asmeniui nėra, nekyla ir atsakomybė valstybei.

Rekomendacijoje viešosios atsakomybės atsiradimas tiesiogiai nesiejamas su valdžios institucijos veiksmų neteisėtumu bei kalte. Rekomendacija atsakomybės už padarytą žalą pagrindu laiko valstybės, jos institucijos ar tarnautojo nukentėjusiojo atžvilgiu padarytus tokius veiksmus, kurių pagal įstatymą jie neturėjo atlikti, arba neatlikimą tokių veiksmų, kuriuos pagal įstatymą jie turėjo atlikti, taip pat netinkamą veiksmų, kuriuos jie turėjo padaryti, atlikimą.³⁶

Rekomendacija, būdama neprivalomo pobūdžio aktu, yra svarbi ir reikšminga. Kaip pažymima Rekomendacijos Aiškinamajame memorandume, „viešosios atsakomybės sistema yra esminė garantija asmenims, bet ne mažiau svarbu, kad ši sistema leistų nukentėjusiems asmenims nedelsiant gauti pagrįstą žalos atlyginimą“.³⁷ Vis dėlto, pagrindiniu Rekomendacijos trūkumu laikytinas teisėjų neteisėtais veiksmais padarytos žalos neatlyginimas.

Pažymėtina, kad nors viešoji atsakomybė, laikui bėgant pakeitusi valstybės imuniteto nuo civilinės atsakomybės koncepciją, yra išskirtinai valstybės nacionalinės teisės reguliavimo sritis, šios atsakomybės taisyklių ir jų taikymo suvienodinimas yra reikalingas pačioms valstybėms ir žalą patyrusiems asmenims. Privatūs asmenys, patyrę žalą dėl valstybės institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų, remdamiesi nacionalinės teisės aktais, gali išsireikalauti žalos atlyginimo. Tarptautinės konvencijos, įtvirtinančios žalos, sukeltos dėl valstybės institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų, atlyginimo teisę, tik padidina galimybę nukentėjusiam asmeniui gauti žalos atlyginimą. EŽTK reikšminga asmens teisių apsaugai ir nukentėjusių asmenų galimybės gauti pažeidimu padarytos žalos atlyginimą atžvilgiu, tačiau Konvencijos taikymas nemažai priklauso ir nuo valstybių nacionalinės teisės bei valstybės dalyvės įsipareigojimų apimties. Kita vertus, veikiant tarptautinei teisei (egzistuojant daugiašalėms sutartims ir konvencijoms), pastebimas imuniteto silpnėjimas ir teisingumo funkcijos vykdymo srityje.³⁸ Neprivalomojo pobūdžio unifikavimo priemonės viešosios atsakomybės srityje taip pat reikšmingos, nes siekia suvienodinti esminių, skirtingai traktuojamų sąvokų, sampratą, nustato viešosios atsakomybės bei žalos atlyginimo principus.

1.3. Valstybių atsakomybės tarptautinėje teisėje samprata, turinys ir pagrindai

Bendroji tarptautinė teisė – tai normos ir principai, galiojantys daugelyje valstybių paprotinės tarptautinės teisės arba daugiašalių sutarčių pagrindu. Tarptautinė teisė turi daugybę specifinių bruožų, skiriančių ją nuo labai išplėtotų nacionalinių teisinių sistemų, susijusių su šiuolaikinės valstybės ir jos aparato egzistavimu.³⁹ Nacionalinė teisė yra taikoma valstybėje veikiantiems teisės subjektams - institucijoms, privatiems asmenims bei asmenų grupėms. Tuo tarpu, tarptautinė teisė daugiausiai yra

³⁶ Mikelėnas V. Civilinės atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995. P. 392.

³⁷ Viešasis administravimas ir privatūs asmenys // 3 priedas. Rekomendacija Nr. R (84) 15. Justitia, 2004. P. 379.

³⁸ Selelionytė-Drukteinienė S. Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos: daktaro dis. soc. mokslai: teisė (01 S) / MRU. Vilnius, 2008. P. 7.

³⁹ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 27.

susijusi su tarptautinių santykių tarp valstybių, organizuotų kaip teritoriniai dariniai, ribotų skaičiumi bei laikančių save, nežiūrint akivaizdžių faktinių skirtumų, „suvereniomis“ ir formaliai „lygiomis“, teisiniu reguliavimu.⁴⁰ Taigi tarptautinė teisė yra horizontali teisinė sistema, neturinti aukščiausios valdžios, centralizuotos prievartos naudojimo sistemos bei trijų svarbiausių funkcijų, tradiciškai patikėtų centriniams organams, padalijimo.⁴¹

Tarptautiniuose santykiuose, kaip ir kituose socialiniuose santykiuose, vieno teisės subjekto pažeidimas kito teisės subjekto teisinio intereso sukuria atsakomybę įvairiomis formomis, priklausomai nuo tam tikros teisinės sistemos. Pažymėtina, kad tarptautinė atsakomybė daugiausia liečia valstybes kaip teisės subjektus, bet iš esmės tai yra platesnis klausimas, neatskiriamas nuo kitų teisės subjektų. Kaip pažymi A. Cassesse, tarptautinė bendruomenė yra tokia primityvi, kad archaiškas kolektyvinės atsakomybės suvokimas dar vyrauja.⁴² Esant tam tikroms sąlygoms, netgi trečiosios valstybės, kurių tiesiogiai nepaliečia vienos valstybės neteisėta veikla, gali įgyti teisę reaguoti į grubų tarptautinės teisės pažeidimą, jeigu pažeistoji pareiga yra *erga omnes* pareiga, kurios apsauga yra suinteresuotos visos valstybės.⁴³

Atsakomybę tarptautinėje teisėje sudaro trys institutai: pirma, valstybės atsakomybė už tarptautinės teisės pažeidimus, antra, valstybės atsakomybė už žalą, padaryta teisėta veikla, ir trečia, baudžiamoji fizinių asmenų tarptautinė teisinė atsakomybė už nusikaltimus taikai, žmoniškumui ir karo nusikaltimus.⁴⁴ Taip pat kai kurie autoriai išskiria ir kitų tarptautinės teisės subjektų atsakomybę, pavyzdžiui, tarptautinių organizacijų.⁴⁵ Šiame darbe nagrinėsime vieną atsakomybės tarptautinėje teisėje aspektą: valstybės atsakomybę už tarptautinės teisės pažeidimus. Valstybės atsakomybė už žalą, padarytą teisėta veikla, ir baudžiamoji fizinių asmenų tarptautinė teisinė atsakomybė už nusikaltimus taikai, žmoniškumui ir karo nusikaltimus eliminuojama iš šio darbo nagrinėjimo srities, nes, atsižvelgiant į šio darbo temą bei objektą, tikslinga būtų analizuoti tas atsakomybės formas, kurios taikomos valstybei, pažeidusiai (tarptautinę) teisę ir padariusiai žalą privatiems asmenims.

Istoriškai dabartinės valstybių atsakomybę reglamentuojančios teisės svarbiausi aspektai išsirutuliojo iš atvejų, susijusių su neteisėtu elgesiu su užsieniečiais bei vadinamaisiais „tarptautiniais minimaliais standartais.“⁴⁶ Tarptautinėje teisėje buvo įtvirtinti minimalūs tarptautiniai standartai dėl elgesio su užsieniečiais, pagal kuriuos valstybės į savo teritoriją neprivalo įsileisti užsieniečių, bet jei leidžia jiems įvažiuoti, jos privalo elgtis su jais civilizuoti. *A fortiori*, valstybė pažeidžia tarptautinę teisę, jei sužeidžia užsieniečius tuo metu, kai jie yra ne jos teritorijoje, kitaip tariant, minimalių

⁴⁰ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 27.

⁴¹ Ten pat, P. 27-28.

⁴² Cassesse A. International Law (2nd edition). Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 241.

⁴³ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 328-329.

⁴⁴ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 382.

⁴⁵ Pvz., nukentėjusios valstybės taikomomis atsakomosiomis priemonėmis tokiomis kaip represalijos ar retorsijos. Žr.: Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 309.

⁴⁶ Ten pat, P. 311.

tarptautinių standartų nesilaikymas užtraukia „valstybės atsakovės tarptautinę atsakomybę“, o nukentėjusio užsieniečio pilietybės valstybė gali „įgyvendinti diplomatinės gynybos teisę“, t.y. diplomatiniais kanalais gali pareikšti pretenziją kitai valstybei, kad gautų kompensaciją arba žala būtų kitaip atlyginta.⁴⁷ Teoriškai laikoma, jog pati valstybė ieškovė patiria žalą, jei nukenčia vienas jos piliečių, todėl valstybė atsakovė turi pareigą ne nukentėjusiam užsieniečiui, bet jo pilietybės valstybei. Kaip pabrėžia M. Akehurst ir P. Malanczuk, tokiais atvejais nukentėjusysis yra savo pilietybės valstybės malonėje, kadangi tik nuo valstybės priklauso, ar ji imsis asmens diplomatinės gynybos prieš kitą valstybę ir pareikš pretenzijas valstybei, pažeidusiai asmens teises. Kita vertus, nėra taip, kad tarptautinė teisė visiškai nekreiptų dėmesio į individą; valstybės ieškovės reikalaujama kompensacija paprastai yra apskaičiuojama remiantis asmeniui padaryta žala, o ne jos pačios patirta.⁴⁸

Reikia pažymėti, kad net iki šiol valstybių tarptautinę teisinę atsakomybę reguliuoja daugiausia tarptautiniai papročiai.⁴⁹ Vis dėlto, valstybių atsakomybę kodifikuojama, nes Tarptautinės teisės komisija parengė „Valstybių atsakomybės už tarptautinės teisės pažeidimus straipsnių projektą“⁵⁰ (toliau - Projektas). Projekto 1 skyriaus 1 straipsnyje nurodyta, kad „Bet koks valstybės įvykdytas tarptautinės teisės pažeidimas užtraukia šios valstybės tarptautinę atsakomybę“. Tam, kad valstybės veika (veiksmai arba neveikimas) būtų kvalifikuota kaip tarptautinės teisės pažeidimas, reikia nustatyti, kad ši veika iš tikrųjų sudaro tarptautinės teisės pažeidimą, arba, kitais žodžiais tariant, nustatyti, ar ši veika turi visus būtinus pažeidimo požymius.⁵¹

Pagrindinė valstybės atsakomybės tarptautinėje teisėje sąlyga yra valstybės neteisėto akto, pažeidžiančio tarptautinę teisę, įvykdymas. Neteisėtu aktu pripažįstamas veiksmas, turintis subjektyvius ir objektyvius elementus. Pasak A. Cassesse, subjektyvūs elementai yra: priskirtinumas valstybei neteisėto veiksmo (veikimo ar neveikimo), priešingo tarptautiniams įsipareigojimams; tam tikrais atvejais kaltė (*culpa*) valstybės tarnautojo, įvykdžiusio neteisėtą aktą⁵². Objektyvūs elementai yra: veiksmo nesuderinamumas su tarptautiniais įsipareigojimais; turtinė ar neturtinė žala kitam tarptautiniam subjektui; nebuvimas aplinkybių, užkertančių kelią neteisėtam veiksmui.⁵³

Projekto 2 straipsnyje nurodyta, kad valstybės įvykdyto tarptautinės teisės pažeidimo elementai yra priskirtinumas šiai valstybei pagal tarptautinę teisę ir šios valstybės tarptautinio įsipareigojimo pažeidimas. Taigi, tarptautinės teisės pažeidimas yra bet kokio tarptautinio įsipareigojimo pažeidimas (neskiriant įsipareigojimo šaltinio – sutarties, tarptautinio papročio, vienašalio akto ir kt.), priskirtinas

⁴⁷ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 312.

⁴⁸ Ten pat.

⁴⁹ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 382.

⁵⁰ Vadapalas V. Tarptautinė Teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003. P.258-272.

⁵¹ Pažymėtina, kad sudėtis (*corpus delicti*) tarptautinėje teisėje skiriasi nuo bendrosios teisės pažeidimo sudėties nacionalinėje teisėje – tarptautinėje teisėje nebūtinai keturi pažeidimo elementai (pažeidimo objektas, subjektas, objektyvieji požymiai, subjektyvieji požymiai). Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 397.

⁵² Cassesse A. International Law (2nd edition). Oxford: Oxford University Press, 2005. P 246.

⁵³ Žr. plačiau: Cassesse A. International Law (2nd edition) // Preconditions of state responsibility . Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 245-246.

konkrečiai valstybei. Valstybė atsako tik už savo pačios veiksmus ar neveikimą; šiame kontekste valstybė tapatinama su jos valstybiniu aparatu, o ne su jos gyventojų visuma.⁵⁴ Valstybė tarptautinėje, kaip ir nacionalinėje, teisėje veikia per savo institucijas arba pareigūnus, todėl ji turi atsakyti už jų veiksmus, ir priešingai – valstybė neatsako už privačių asmenų veiksmus, nebent privalėjo pagal tarptautinę teisę šiems veiksmams užkirsti kelią, tačiau to nepadare.⁵⁵ Bet ir čia, teisiškai, ji atsako ne už užpuolikus, jei jie buvo privatūs asmenys, veiksmus (juos privalo nubausti), o už savo organų arba pareigūnų neveikimą.⁵⁶ Pažymėtina, kad valstybė atsako už bet kokių savo organų arba pareigūnų veiksmus ar neveikimą nepriklausomai nuo jų padėties valstybės vidaus struktūroje, t.y. nepriklausomai nuo to, ar šis organas yra žemiausios, ar aukščiausios grandies, ar jis priklauso įstatymo leidimo, vykdomajai ar teisminei valdžiai.⁵⁷ I. Brownlie nurodo, kad valstybei atsakomybė gali kilti už šių valstybės institucijų veiksmus: vykdomosios valdžios, karinių pajėgų (šiai pareigūnų kategorijai taikomi aukštesni apdairumo, atsargumo standartai bei kontrolė), federacinių vienetų, provincijų ir kitų vidinio valstybės suskirstymo vienetų, įstatymų leidžiamosios valdžios, teisminės valdžios.⁵⁸

Valstybės atsakomybė už žalą, padarytą užsienio fiziniams ir juridiniams asmenims, atsiranda tik tada, kai nukentėję asmenys nesėkmingai panaudoja visas savo teisių teisinės gynybos procedūras toje valstybėje, t.y., manoma, kad šių asmenų byla gali būti sprendžiama tarpvalstybiniu lygiu tik po to, kai asmenys panaudoja visas tos valstybės, kuri pažeidė jų teises, vidaus gynybos priemones.⁵⁹ Svariausias šios taisyklės motyvas, yra tas, kad minėta taisyklė užkerta kelią įvairiausiems menkiems ginčams, galintiems pakenkti draugiškiems valstybių santykiams; teiginys, jog valstybė pažeidė tarptautinę teisę, yra sunkus kaltinimas.⁶⁰ Tik tada nukentėjusių asmenų pilietybės arba priklausomybės valstybė gali reikšti valstybei pažeidėjai pretenzijas, reikalauti atlyginti žalą ir pan.⁶¹ Žinoma, nėra būtina vidaus priemonės naudoti tuo atveju, kai iš anksto yra aišku, jog vietiniai teismai neapgins nukentėjusiojo teisių, tačiau ši taisyklė taikoma labai griežtai. Verta paminėti sprendimą ELSI byloje, nes juo buvo patvirtinta, jog vidaus gynybos priemonių išnaudojimo taisyklė reikalauja tik išnaudoti „visas prieinamas“ vidaus gynybos priemones.⁶²

Jeigu įrodoma, kad valstybė pažeidė tarptautinę teisę, kyla jos atsakomybė, numatanti tam tikras pasekmes, kurios nurodytos Projekto II dalyje. Pirmoji teisinė pasekmė tarptautinės atsakomybės atveju yra ta, kad valstybė pažeidėja privalo nutraukti neteisėtą veiklą. Be to, nukentėjusioji valstybė

⁵⁴ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 313.

⁵⁵ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P.399.

⁵⁶ Ten pat.

⁵⁷ Ten pat.

⁵⁸ Brownlie I. Principles of Public International Law (7th edition). Oxford: Oxford University Press, 2008. P.434.

⁵⁹ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P.401

⁶⁰ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 324.

⁶¹ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 401.

⁶² Cit. pagal: Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 403.

turi teisę reikalauti „visiškos reparacijos, išreikštos restitucijos natūra, kompensacijos, satisfakcijos ir užtikrinimo formomis, taip pat garantijomis, kad tai nepasikartos <...> pavieniui arba keliomis formomis iš karto“.⁶³

Klasikinis precedentas žalos atlyginimo srityje, kuriuo iki šių dienų remiasi tiek praktika, tiek doktrina, yra Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Teismo 1928 m. sprendimas *Chožuvo gamyklos (Chorzow Factory)* byloje.⁶⁴ Joje buvo pripažinta, kad Lenkija, eksproprijuodama (nusavindama) gamyklą, pažeidė išpareigojimus Vokietijai pagal 1922 m. Ženevos sutartį dėl Vokietijos ir jos piliečių interesų apsaugos Aukštutinėje Silezijoje. Teismas žalos atlyginimą (reparaciją) laikė natūralia tokio pažeidimo pasekme, neatsižvelgdamas į tai, ar pati pažeista sutartis ją numato.⁶⁵

Tarptautinėje teisėje egzistuoja tam tikros aplinkybės, kurioms esant tarptautinio išpareigojimo nesilaikymas nėra tarptautinės teisės pažeidimas, t.y. kurios pašalina valstybės tarptautinę atsakomybę. Aplinkybės, pašalinančios valstybės atsakomybę, gali būti suskirstytos į dvi kategorijas. Vienos jų rodo, kad valstybė pasinaudojo savo subjektyvia teise nevykdyti tam tikro tarptautinio išpareigojimo - tai sutikimas⁶⁶, savigny⁶⁷ ir atsakomųjų priemonių taikymas (nukentėjusi valstybė gali imtis atsakomųjų priemonių prieš valstybę, pažeidusią jos teises). Kitos trys aplinkybės rodo, kad valstybės elgesys buvo priverstinis arba remiantis kaltės teorija – tokiam elgesyje nėra mažiausios kaltės (*culpa levissima*).⁶⁸ Tokios aplinkybės tarptautinėje teisėje yra: nenumatytas įvykis (pvz.: situacija, kai sugedus prietaisams vienos valstybės karinis lėktuvas arba laivas pažeidžia kitos valstybės sieną), nenugalima jėga⁶⁹ ir nelaimė⁷⁰.

Kaip jau buvo minėta šiame darbe, tarptautinė teisė turi daugybę specifinių bruožų, skiriančių ją nuo nacionalinių teisinių sistemų, susijusių su šiuolaikinės valstybės ir jos aparato egzistavimu. Tarptautinė teisė, būdama horizontali teisinė sistema, neturi aukščiausios valdžios, centralizuotos prievartos naudojimo sistemos bei trijų svarbiausių funkcijų, tradiciškai patikėtų centriniams organams, padalijimo. Vis dėlto, valstybė, pažeidusi tarptautinį išpareigojimą, atsako už savo neteisėtą veiksmą prieš nukentėjusią valstybę arba prieš tarptautinę bendriją apskritai. Tarptautinės teisės įgyvendinimas, nesant centralizuotų institucijų, labai priklauso nuo nacionalinių teisinių sistemų.⁷¹

⁶³ II dalis, 6 bis str. projektas.

⁶⁴ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 387.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Pavyzdžiui, vienos valstybės leidimas kitos valstybės ginkluotosioms pajėgoms vykti tranzitu per jos teritoriją sukuria antrajai valstybei teisę vykdyti karinį tranzitą. Žr.: Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 404.

⁶⁷ Savigny's situacijoje savo subjektyvia teise taip pat pasinaudoja besiginanti nuo ginkluoto užpuolimo valstybė: pagal Jungtinių Tautų Chartijos 51 straipsnį individuali arba kolektyvi savigny yra neatimama kiekvienos valstybės teisė.

⁶⁸ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 405.

⁶⁹ Lot. – *vis major*; pranc. – *force majeure*; yra visų teisinių sistemų bendra kategorija, pagrįsta tuo, kad teisė negali reikalauti neįmanomų dalykų (*ad impossibile nemo tenetur*); dažniausiai situacijos, kai išpareigojimų neįmanoma tinkamai įvykdyti dėl karo ar sukilėlių veiksmų. Žr.: Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 405.

⁷⁰ Pranc. – *détresse*; angl. - *distress*) aplinkybė, būdinga tik tarptautinei teisei, tai situacija, kai, siekiant išgelbėti žmogaus gyvybę, pažeidžiama valstybės siena.

⁷¹ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 30.

Apibendrinant valstybės atsakomybę tarptautinėje teisėje, reikėtų pabrėžti, kad klasikinė tarptautinė teisė gynė tik užsieniečių teises, tuo tarpu valstybės savo nuožiūra ir nacionalinės teisės pagalba tvarkė piliečių reikalus. Konceptija, kad žmogaus teisės yra tarptautinės teisės reguliavimo sritis, yra pakankamai nauja. Todėl tarptautinės žmogaus teisių apsaugos tikslas – apginti individą nuo jo pilietybės valstybės savivalės ir sukurti žmogaus orumą atitinkančias egzistavimo sąlygas.⁷² Nors tarptautinėje bendrojoje teisėje egzistuojanti valstybės atsakomybė privataus asmens atžvilgiu yra riboto pobūdžio ir veikia santykių tarp valstybių lygmenyje, privatus asmuo, kuriam padaryta žala kitos valstybės neteisėtais veiksmais, turi galimybę gauti žalos atlyginimą.

Šiame skyriuje apžvelgėme valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą sampratą, kilmę ir pagrindinius bruožus valstybių nacionalinėse teisinėse sistemose, regioninėje bei tarptautinėje bendrojoje teisėje. Valstybių nacionalinėse teisės sistemose viešoji atsakomybė bendrąja prasme laikoma turtine prievole, kai asmuo turi teisę reikalauti žalos, padarytos neteisėtu valstybinės valdžios institucijos veiksmu, atlyginimo, o valstybė privalo atlyginti dėl tokio pažeidimo atsiradusią žalą. Skirtingai valstybėse traktuojant ir taikant šią atsakomybę, ją siekiama unifikuoti tarptautinėmis ir regioninėmis sutartimis. 1950 m. Konvencija užtikrina minimalius žmogaus teisių apsaugos standartus demokratinėse valstybėse ir įtvirtinto pažeistų teisių gynimo mechanizmo dėka suteikia asmenims daugiau galimybių reikalauti žalos atlyginimo. Tačiau nevienodas Konvencijos taikymas skirtingose valstybėse ir nevienoda apimtimi yra kliūtys asmenims pasinaudoti šiuo mechanizmu, ginant savo pažeistas teises.

Aptartas teisinis valstybių atsakomybės privataus asmens atžvilgiu vienija pirminis ir pagrindinis tikslas apsaugoti asmenų teises nuo neteisėtų valstybinės valdžios institucijų veiksmų ir kompensacinė funkcija. Valstybės atsakomybė už žalą privačiam asmeniui visose teisinėse sistemose grindžiama ir kildinama iš bendro teisės principo, kad tas, kuris savo pareigų nevykdymu padaro žalą, privalo ją atlyginti. Taigi valstybės atsakomybė privataus asmens atžvilgiu atlieka pagrindinę kompensavimo funkciją – užtikrina, kad būtų atlyginta dėl asmens teisių pažeidimo padaryta žala.

Europos Bendrijos teisėje valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas atsirado gerokai vėliau nei nagrinėtose teisinėse sistemose. Jį išvedė ir išplėtojo Teisingumo Teismas, remdamasis EB sutartimi ir iš jos kylančiais principais. Šis principas Bendrijos teisėje buvo kildinamas ir grindžiamas skirtingai nei nacionalinėje ar tarptautinėje teisėje - EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais.

Toliau šiame darbe analizuosime valstybių atsakomybės už privačiam asmeniui padarytą žalą Europos Bendrijos teisėje kilmę bei ryšį su EB teisės principais.

⁷² Cit. pagal: Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 14.

II. VALSTYBIŲ ATSAKOMYBĖS UŽ PRIVATIEMS ASMENIMS PADARYTĄ ŽALĄ DOKTRINA EUROPOS BENDRIJOS TEISĖJE

Pasirašytos trys sutartys, kurių pagrindu buvo įsteigtos Europos bendrijos (Europos Anglies ir Plieno Bendrija, Europos Atominės Energijos Bendrija ir Europos Ekonominė Bendrija), įkurtos institucijos pagal tarptautinę teisę turinčios atskirą teisinį subjektiškumą, taip pat sukurta *sui generis* teisės sistema, kurioje minėtos institucijos, valstybės narės bei jų piliečiai turi savo teises ir pareigas.⁷³

Tačiau, kaip pažymi A. Tatham, nors ir grindžiama sutartimis, sudarytomis pagal tarptautinę teisę, Bendrijos teisė yra smarkiai nutolusi nuo tarptautinės teisės dėl šioms dviem teisinėms sistemoms būdingų skirtingų tikslų: tarptautinė teisė yra susijusi su konfliktų tarp skirtingų valstybių įstatymų sprendimu, o Bendrijos teisė yra skirta integracijai tarp valstybių narių skatinti.⁷⁴ Taip pat Bendrijos teisė išreiškia labiau išplėtotą teisinę tvarką nei ta, kuri egzistuoja pagal tarptautinę teisę: vienas iš šio didesnio išvystymo aspektų yra būdas, kuriuo EB sutartys žengia toliau negu tradicinės tarptautinės sutartys ir sukuria tiesioginius teisinius padarinius, t.y. valstybėse narėse fiziniams ir juridiniams asmenims tiesiogiai suteikia teises bei nustato pareigas.

Teisingumo Teismo požiūriu, Bendrijos teisė yra savarankiška teisės sistema, kuri skiriasi nuo tarptautinės teisės. Bylos *Costa v. ENEL* sprendime TT pažymėjo, kad tai „teisės sistema, inkorporuota į nacionalinę teisę“.⁷⁵ Teiginys, kad tai savarankiška teisės sistema, reiškia, kad ši sistema turi savus teisės šaltinius, savo struktūrą, specifiką bei teisės normas, reglamentuojančias šios teisės įgyvendinimą.⁷⁶ TT savo nuomonėje 1/91 yra apibrėžęs kriterijus, patvirtinančius Bendrijos teisės sistemos kaip savarankiškos teisės sistemos egzistavimą:

Steigiamosios Sutartys įtvirtino naują teisės sistemą, valstybės tam tikrose srityse apribojo savo suverenias teises; teisės subjektai yra ne tik valstybės narės, bet ir piliečiai. Europos Bendrijos teisės sistemos specifinis požymis yra šios teisės viršenybė nacionalinės teisės atžvilgiu, kai kurių teisės normų tiesioginis veikimas bei tiesioginis taikymas.⁷⁷

Taigi, įkūrus Europos Bendriją, kiekviena valstybė narė, prisiimdama išipareigojimus pagal Europos Bendrijos Steigimo Sutartį, kartu išipareigoja laikytis šios Sutarties nuostatų, taip pat antrinės EB teisės nuostatų bei užtikrinti, kad Sutarties 10 straipsnyje apibrėžti tikslai būtų pasiekti. Šie tikslai yra teisėtumo ir lojalumo: t.y. kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą, valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių; jos padeda atlikti

⁷³ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 53.

⁷⁴ Ten pat.

⁷⁵ TT byla 6/64, *Flamino Costa v. ENEL National Electricity Board* [1964] ECR 585.

⁷⁶ Norkus R., Prapiestytė D., Valančius V. Procesas Europos Bendrijos Teisingumo teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 14.

⁷⁷ TT nuomonė 1/91 Concerning the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty [1991] ECR I-6079.

Bendrijos uždavinius ir nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų. Tačiau valstybės, EB narės, dažnai nesilaiko šių nuostatų ir pažeidžia EB teisę, pvz., neįgyvendina direktyvos tam skirtu laiku, netinkamai ją įgyvendina, priima nacionalinį teisės aktą, kuris prieštarauja pirminės ar antrinės EB teisės nuostatomis ir pan.

EB Sutarties 220 straipsnis įpareigoja TT užtikrinti, kad aiškinant ir taikant šią Sutartį būtų laikomasi teisės. Tokia pati užduotis Teismui pavesta ir Euratomo sutarties 136 straipsniu. Šios pagrindinės TT kompetenciją apibrėžiančios nuostatos suteikia Teismui įgalinimus prižiūrėti, jog nebūtų pažeista jokia, nei pirminė, nei antrinė EB teisė. Ypatingas vaidmuo tenka nacionaliniams teismams, kurie, tapę Europos Sąjungos teismais, turi *inter alia* užtikrinti veiksmingą EB teisės taikymą, EB teisę atitinkantį nacionalinės teisės aiškinimą ir taip garantuoti asmens teisių gynimą.⁷⁸

TT, vykdydamas EB teisės aiškinimo ir taikymo funkciją, savo jurisprudencija išgyvendina egzistuojantį EB teisės nepakankamumą, todėl, atsižvelgdamas į EB teisėje egzistuojančią ribotą asmenų galimybę kreiptis į TT siekiant apginti savo teises bei siekdamas apsaugoti EB teise garantuojamas asmenų teises, kartu prevenciškai sudrausminti valstybes nares, išplėtojo savo praktikoje valstybės atsakomybės už EB teisės pažeidimus doktriną,⁷⁹ kurios taikymo būtinumas grindžiamas viešosios valdžios institucijų atsakomybe dėl savo veiksmais privatiems asmenims padarytos žalos.⁸⁰ To pasekoje, valstybei narei, pažeidusiai įsipareigojimus pagal Sutartį, kyla atsakomybė bei pareiga atlyginti privačiam asmeniui dėl tokio EB teisės pažeidimo padarytą žalą.

Nagrinėjant valstybių atsakomybę dėl žalos Bendrijos teisėje, galima išvelgti šiek tiek panašumų su viešąja atsakomybe nacionalinėje teisėje (kuri buvo aptarta pirmoje šio darbo dalyje, žr. 1.1.), tiek su deliktine EB institucijų atsakomybe pagal Sutarties 288 straipsnį, tiek ir tam tikra prasme su tarptautine atsakomybe (žr. 1.3.). Vis dėlto pabrėžtina, kad net jeigu valstybės atsakomybė Bendrijoje gali būti tam tikrais aspektais lyginama su valstybių narių nacionalinėje teisėje ar tarptautinėje teisėje įtvirtinta valstybių atsakomybe už žalą privatiems asmenims, EB teisės suformuluota valstybių atsakomybė (pagal išsikelto darbe hipotezę) yra *sui generis*, kadangi jos kilmė buvo grindžiama EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais ir jos pirminis tikslas buvo skirtingas nei nacionalinėje ar tarptautinėje teisėje. Kaip minėta, nacionalinėje ir tarptautinėje teisėje valstybės atsakomybės tikslas ir paskirtis – apsaugoti ir užtikrinti asmenų teises ir jų gynimą nuo savavališkų valdžios institucijų veiksmų bei kompensuoti tokiais veiksmais padarytą žalą. Galima teigti, kad istoriškai, formuojantis šiai valstybės atsakomybei privačių asmenų atžvilgiu ir dabar šis tikslas buvo ir tebėra svarbiausias. Tuo tarpu Bendrijos teisėje šio principo kilmė ir paskirtis

⁷⁸ Samuilytė A. Valstybės atsakomybė: išbandymas Europos Bendrijos teise // Justitia. 2006, Nr. 4 (62). P. 55.

⁷⁹ Ten pat.

⁸⁰ Moniz C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. Vol. 37. P. 47.

buvo iš pradžių paremta daugiausiai ne asmenų teisių apsaugos tikslu, o apskritai Europos Bendrijos teisės veiksmingumo užtikrinimo poreikiu.

Šiame skyriuje ir analizuosime valstybių atsakomybės už žalą privačiam asmeniui Europos Bendrijos teisėje kilmę, sampratą, Europos Teisingumo Teismo įtvirtintus atsakomybės pagrindus bei sąsają su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais. Svarbu atkreipti dėmesį į šio principo EB teisėje tikslus ir paskirtį bei to nulemtas valstybės atsakomybės ypatybes.

2.1. Privačių asmenų pripažinimas Europos Bendrijos teisės subjektais

Reikėtų pažymėti, kad iš pradžių Europos Bendrijos teisė ir jos sistema savo tikslais buvo labiau nukreipta į valstybes nares, jų tarpusavio ekonominį bendradarbiavimą. Laikui bėgant, buvo pereita prie platesnės EB teisės sampratos, kaip apimančios ir savo subjektais laikančios ir privačius valstybių narių asmenis. Tai patvirtino ir Teisingumo Teismas, teigdamas, kad ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai yra Bendrijos teisės subjektai ir turi teises bei pareigas, įtvirtintas EB teisės.⁸¹

Autoriai pabrėžia, kad, įkurtos kaip valstybių ekonominio bendradarbiavimo forumas, Europos Bendrijos išsiplėtė ne tik geografiniu požiūriu, bet ir objektu, tikslų apimtimi – šiandien EB siekia ne tik sukurti bendrą rinką, bet ir pagerinti socialines, kultūrinės bei kitas piliečių gyvenimo sąlygas.⁸² Neišvengiamas tokio tikslo padarinys – EB teisės subjektais tapo ne tik valstybės narės, bet ir jų piliečiai, kuriems tokią teisinę sistemą steigianti Sutartis numatė teises ir pareigas.⁸³ Dėl šios priežasties atsirado reikalingumas sukurti efektyvią teisių įgyvendinimo ir pareigų priežiūros sistemą.

W. Cairns nurodo, kad Bendrijos teisinė sistema iš teisės, sukurtos kitų tarptautinių sutarčių, daugiausia išsivadavo trimis būdais:

1) ji padarė Bendrijos pilietį savo paties teisių subjektu, galinčiu įgyti teisių pagal Bendrijos teisę ir jas ginti nacionaliniuose teismuose (tiesioginis Europos Bendrijos teisės veikimas), taip pat suteikė teisę asmeniui kreiptis į Teisingumo Teismą tiek tiesiogiai⁸⁴, tiek netiesiogiai⁸⁵.

2) ji numato tam tikrų taisyklių, kurios turi įtakos valstybių narių vidaus teisinėms sistemoms ir nereikalauja iš valstybių narių institucijų jokių papildomų priemonių, priėmimo (tiesioginis Europos Bendrijos teisės taikymas);

3) ji yra sukurta taip, kad, atsiradus kolizijai tarp Bendrijos ir vidaus teisės, EB teisė turi pirmenybę (Europos Bendrijos teisės viršenybė).⁸⁶

⁸¹ Byla 26/62, *Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1.

⁸² R. Drakšas, R. Valutyte Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 4 (66). P. 67.

⁸³ TT byla 26/62 *Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1.

⁸⁴ Kai yra taikoma anuliavimo procedūra, numatyta Europos Bendrijos sutarties 230 straipsnyje.

⁸⁵ Kai prašoma preliminarus nutarimo, įtvirtinto Europos Bendrijos sutarties 234 straipsnyje.

⁸⁶ Cairns W. *Europos Sąjungos teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 38.

Taigi, būtent dėl šių EB teisės aspektų ji tapo *sui generis* teisės sistema – tai nei nacionalinė, nei federalinė, nei tarptautinė teisė, atspindinti labai savitą santykį tarp nacionalinės valstybių narių teisės ir teisės, įsteigtos pagal steigiamąsias sutartis.

Pažymėtina, kad nuo pat Europos Bendrijos įkūrimo pradžios Teismas, aiškindamas EB sutarties nuostatas, gynusias privačių asmenų teises, rėmėsi Bendrijos teisės autonomiškumo, viršenybės, tiesioginio veikimo principais, kaip esminiais savitos EB teisinės sistemos bruožais.⁸⁷ Privatūs asmenys savo teises pagal EB teisę galėjo ginti, pasinaudodami tiesioginio ir netiesioginio veikimo mechanizmu. Taip pat Teisingumo Teismas pripažino, kad be EB teisės nuostatų tiesioginio ir netiesioginio veikimo, egzistuoja trečiasis asmens teisių gynimo būdas, kylantis tiesiogiai iš Sutarties.⁸⁸ Tai galimybė pareikšti ieškinį prieš EB teisę pažeidusią valstybę narę nacionaliniame teisme ir reikalauti atlyginti tokiu pažeidimu padarytą žalą.

Atkreiptinas dėmesys, kad iki sprendimo *Frankovich* byloje, kurioje Teismas pripažino EB teisėje valstybių atsakomybę dėl žalos, privatūs asmenys galėjo pateikti ieškinį nacionaliniam teismui dėl žalos atlyginimo už EB teisės pažeidimus dviem atvejais: pirma, vadovaudamasis EB teisės tiesioginio veikimo principu, antra, esant Teismo sprendimui, nustatančiam, jog valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus pagal Sutarties nuostatas.⁸⁹ Tačiau iš esmės nebuvo jokio mechanizmo ir teisinio pagrindo, užtikrinančių, kad asmeniui dėl EB teisės pažeidimo padaryta žala bus atlyginta, juo labiau, kad ypatingai daug veiksmų laisvės buvo palikta nacionaliniams teismams, kurie vertindavo konkrečios bylos aplinkybes ir sprendavo žalos asmeniui atlyginimo klausimą, todėl dažnai galėjo susidaryti situacija, kai asmeniui padaryta žala likdavo neatlyginta.⁹⁰

Galime teigti, kad privačių asmenų laikymas Europos Bendrijos teisės subjektais yra svarbus aspektas, išskiriantis EB teisinę sistemą iš kitų ir, kartu su kitomis savybėmis, sudarantis *sui generis* teisinės sistemos pagrindą. Tiesioginis privačių asmenų subjektiškumas sukuria prielaidas asmenims apginti savo pažeistas teises, kurias garantuoja Bendrijos teisė, tiek nacionaliniu, tiek Bendrijos lygiu. Svarbu tai, kad Bendrijos teisės vieno iš *sui generis* sistemos pagrindų – privačių asmenų laikymo savo subjektais – įtvirtinimas nebuvo deklaratyvus, nesuteikiant teisės efektyviai apginti savo pažeistas teises pagal EB teisę, bet realiai numatantis ir viršnacionališkumo pagrindu užtikrinantis, kad pažeistos teisės būtų ginamos. Taigi valstybių narių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą atsiradimas EB teisėje toliau plėtojo privačių asmenų subjektiškumą Bendrijos teisėje, nepaisant to, kad jos kilmės paskirtis buvo visai kita.

⁸⁷ Moniz C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Frankovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. Vol. 37. P. 16-17.

⁸⁸ TT byla C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-05357.

⁸⁹ Green N., Barav A. Damages in the National Courts for Breach of Community Law // Yearbook of European Law. 1986, Vol. 6. P. 58.

⁹⁰ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97). P. 65.

2.2. Valstybių atsakomybės EB teisėje kilmė ir samprata

Kaip minėta, valstybių atsakomybė už žalą privačiam asmeniui buvo suformuluota ir išplėta Teisingumo Teismo praktikoje. TT suformulavo valstybių atsakomybės už žalą principą ir nustatė sąlygas, būtinas šiai atsakomybei atsirasti. Išanalizuoti valstybių atsakomybės kilmę yra labai svarbu dėl kelių aspektų: visų pirma, tam, kad tinkamai suvokti valstybių atsakomybės sampratą, svarbu nustatyti iš ko ji buvo kildinama ir kuo grindžiama TT praktikoje; visų antra, kilmė atskleidžia valstybės atsakomybės EB teisėje statusą ir specifiką kaip Europos Bendrijos teisės principo.

Taigi, siekdami atskleisti valstybės atsakomybės Bendrijos teisėje kilmę ir sampratą, analizuosime jos poreikį EB teisėje, užuomazgas TT praktikoje, atsiradimo priežastis taip pat pirmąsias Teisingumo Teismo bylas, kuriose ir buvo suformuluota ši valstybių atsakomybė.

2.2.1. Valstybių atsakomybės už žalą poreikis EB teisėje ir užuomazgos TT jurisprudencijoje

Svarbu dar kartą akcentuoti, kad Europos Bendrijos sutartyje nebuvo ir nėra nuostatos, reglamentuojančios privačių asmenų teisę kreiptis į teismą su ieškiniu prieš valstybę dėl EB teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo. Tai aiškintina tuo, kad valstybės narės, pasirašydamos Europos Bendrijos sutartį, neketino suteikti privatiems subjektams teisės į nuostolių atlyginimą, nes tai būtų per didelis išpareigojimas valstybėms narėms tuo atveju, jei kuri nors iš jų nevykdytų pareigų, kylančių iš Bendrijos teisės aktų. Taip pat pažymėtina tai, kad iki pat *Van Gend en Loos* bylos, kurioje Teismas pripažino privačių asmenų subjektiškumą pagal Bendrijos teisę, kai kurios valstybės narės iš viso nemanė, kad asmenims iš Sutarties kyla kokios nors teisės. Tradiciškai buvo manoma, kad asmens teisė į žalos atlyginimą gali būti reglamentuojama tik nacionalinės teisės nuostatomis.⁹¹ Tokį požiūrį galėjo nulemti ir TT pozicija.

Suprasdamas, kad galiojantis valstybių narių „priežiūros mechanizmas“, reglamentuotas EB sutarties 226-228 (buvę 169-171 str.) straipsniuose nėra pakankamai efektyvus, kad apsaugotų privačių asmenų teises, TT ne kartą savo praktikoje pabrėžė, kad EB teisės pažeidimas *gali būti* ieškinio prieš valstybę pagrindas pagal nacionalinę teisę.⁹² Tačiau taip pat TT pažymėjo, kad EB sutartis neleidžia kurti naujų Sutartimi suteikiamų teisių gynybos būdų, taigi reikia naudotis tomis priemonėmis, kurias suteikia nacionalinė teisė.⁹³

⁹¹ Tridimas T. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 91.

⁹² Žr.: TT byla 6/60, *Humblet v. Belgian State* [1960] ECR 559 (šios bylos sprendime TT siūlo valstybei narei panaikinti su Europos Bendrijos teise nesuderinamą priemonę ir atlyginti dėl to kilusią žalą).

⁹³ TT byla 158/80, *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805.

Paminėtina, kad 1975 m. Teismo prašyta pareikšti nuomonę, kokių EB sutarties pakeitimų reikėtų norint sukurti ES.⁹⁴ Teismas, *inter alia*, pasiūlė, kad EB sutartis būtų papildyta nuostata, numatančia neginčijamą privačių asmenų teisę kreiptis dėl žalos, patirtos valstybei narei pažeidus EB teisę, atlyginimo.⁹⁵ Taigi, manoma, kad TT laikėsi nuomonės, jog tokios teisės Sutartis nenumato.

Reikia pažymėti, kad vienas iš Europos Bendrijos sutarties tikslų – gerinti Bendrijos piliečių gyvenimo sąlygas ir gyvenimo kokybę.⁹⁶ Maastrichto (Europos Sąjungos) sutarties⁹⁷ 6 straipsnis įtvirtina, kad Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendri Bendrijos teisės principai. Tai ilgamečio pripažinimo, kad pagrindinės žmogaus teisės yra bendrasis Bendrijos teisės principas, prasidėjusio nuo bylos *Stauder*⁹⁸ 1969 m., įtvirtinimas. 1974 m. *Nold* byloje⁹⁹ Teisingumo Teismas nurodė, kad pagrindinės teisės yra sudėtinė bendrųjų teisės principų dalis, kurių laikymąsi užtikrina Teismas. Užtikrindamas šias teises, Teismas semiasi įkvėpimo iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų ir negali palaikyti teisės aktų, kurie nesuderinami su pagrindinėmis teisėmis, kurias įtvirtina ir užtikrina valstybių narių konstitucijos. Panašiai, nustatydamas, kokios teisės turi būti užtikrinamos EB teisės sistemoje, Teismas gali semtis įkvėpimo iš tarptautinių sutarčių dėl žmogaus teisių apsaugos, kurias sudarant dalyvavo valstybės narės ar kurias jos yra pasirašę. Taigi atsižvelgiant į tai, kad žmogaus teisės buvo pripažintos bendruoju Bendrijos teisės principu, galima manyti, jog valstybių atsakomybė dėl žalos EB teisėje atsirado neatsitiktinai. TT jurisprudencijoje buvo netiesiogiai pažymima, kad žala, kilusi asmeniui dėl EB teisės pažeidimo, turėtų būti atlyginta.

1976 metais Teismas, nagrinėdamas *Russo* bylą¹⁰⁰, pažymėjo, jog valstybė narė, pažeidusi EB teisę, privalo atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo atsiradusią žalą. Teismas bylų sprendimuose pabrėždavo teisinių gynybos priemonių nacionaliniuose teismuose reikalingumą, tačiau nekeldavo klausimo dėl tokių gynybos priemonių taikymo sąlygų ar įgyvendinimo mechanizmo. Tai padaryta ir *San Giorgio*¹⁰¹, *Comateb*¹⁰², *Factortame*¹⁰³, *Heylens*¹⁰⁴, *Courage*¹⁰⁵ bylose.

⁹⁴ Hartley T. C. *European Union Law in a Global Context: Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 207.

⁹⁵ Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.68.

⁹⁶ Tokia išvada daroma atsižvelgiant į EB sutarties preambulėje įtvirtintą esminį susitariančiųjų šalių siekį nuolat gerinti savo tautų gyvenimo ir darbo sąlygas bei EB sutarties 2 straipsnyje iškeltus uždavinius, skirtus šiam tikslui įgyvendinti.

⁹⁷ Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija) // OJ C. 1997, Nr. 115/47.

⁹⁸ TT byla 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419.

⁹⁹ TT byla 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491.

¹⁰⁰ TT byla 60/75, *Carmine Antonio Russo v. AIMA* [1976] ECR 45.

¹⁰¹ TT byla C-199/82, *Amminidtrazione delle Finanze dello Stato v. San Giorgio* [1983] ECR 3595.

¹⁰² TT byla C-192/95, *Comateb v. Directeur General des Douanes et Droits Indirects* [1997] ECR I-165.

¹⁰³ TT byla C-213/89, *Factortame Ltd. v. Secretary of State for Transport* [1990] ECR I-2433.

¹⁰⁴ TT byla 222/86, *UNECTEF v. Heylens* [1987] ECR 4097.

¹⁰⁵ TT byla C-453/99, *Courage Ltd. v. Crehan* [2001] ECR I-6297.

Galima teigti, kad tuo metu Teismas manė, kad tokios teisinės gynybos priemonės yra pakankamos tam, jog būtų užtikrintas Bendrijos teisės veiksmingumas. Viena iš priežasčių, kodėl Teismas tik 1990 metais *Francovich* byloje paminėjo valstybių atsakomybės dėl žalos taikymo būtinumą EB teisinėje sistemoje, gali būti ta, jog Teismas priėjo prie išvados, kad tiesioginio veikimo principas yra nepakankamas užtikrinti tinkamą asmenų, kaip EB teisės subjektų, apsaugą.¹⁰⁶ Kita priežastis gali būti ta, jog *Russo* byloje Teismas nusprendė, kad žala asmeniui atlyginama pagal nacionalinės teisės normas ir dėl to tai yra nacionalinės, bet ne EB teisės reguliavimo sritis.¹⁰⁷ Teismo sprendimas *Russo* byloje galėjo netapti reikšmingu ir dėl tuo metu plačiai vystomų bei Teismo dažnai taikomų EB teisės viršenybės ir tiesioginio veikimo principų.¹⁰⁸ Tačiau ilgainiui tapo aišku, kad tiesioginio veikimo doktrina ir Sutarties 226 straipsnio procedūra yra nepakankamos užtikrinti pakankamą asmens teisių apsaugą.¹⁰⁹

Tokiu būdu gali iškilti klausimas, kas pasikeitė Bendrijos teisėje nuo 1975 m., kai Teismas savo jurisprudencijoje pripažino, kad EB sutartis neįgalioja kurti naujų teisių gynimo priemonių, iki 1991 m., kai TT pakeitė savo poziciją paskelbęs, jog valstybės atsakomybės principas išplaukia tiesiogiai iš EB sutarties. T. Tridimas pabrėžia, kad tokį pokytį galėjo nulemti keli veiksniai:

1) 1985 m. Europos Komisijos baltojoje knygoje¹¹⁰ įtvirtinta vidaus rinkos programa skelbė naują iššūkį – baigti vidaus rinkos kūrimo procesą – ir dar labiau pabrėžė neįgyvendintomis direktyvomis suteikiamų teisių gynimo priemonių svarbą;

2) sprendime *Factortame* byloje¹¹¹ numatant, kad nacionalinis teismas privalo atidėti bet kurią nacionalinės teisės nuostatą, trukdančią užtikrinti veiksmingą EB suteikiamų teisių apsaugą, sudarytos sąlygos dar didesnei TT intervencijai teisių gynybos priemonių srityje;

3) be to, *Francovich* bylos faktinės aplinkybės, t.y. valstybė laiku neįgyvendino direktyvos nuostatų, o tai buvo ypač aktualu kuriant vidaus rinką, prisidėjo prie Teismo išvados *ubi jus, ibi remedium*.¹¹²

Taigi būtų galima teigti, kad ir politinė situacija, ir teisinė atmosfera pastūmėjo TT pripažinti, kad asmuo turi teisę reikalauti žalos, padarytos EB teisę pažeidžiančiais veiksmais ar neveikimu,

¹⁰⁶ Steiner J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law // European Law Review. 1993, vol. 18. P. 3.

¹⁰⁷ TT byla 60/75, *Carmino Antonio Russo v. AIMA* [1976] ECR 45. 9 dalis.

¹⁰⁸ Eilmansberger T. The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: in Reach of the Missing Link // Common Market Law Review. 2004, vol. 41. P. 1223.

¹⁰⁹ Tridimas T. Liability for Breach of Community Law: growing up and mellowing down? // Common Market Law Review. 2001, vol. 38. P. 302.

¹¹⁰ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM/85/0310.

¹¹¹ TT byla C-213/89, *Factortame Ltd. v. Secretary of State for Transport* [1990] ECR I-2433.

¹¹² J. Steiner pabrėžia, kad vidaus rinką siekiant sukurti daugiausia remiantis direktyvomis, 1990 m. šių teisės aktų įgyvendinimo problema tapo labai aktuali. Nepaisydamos EB sutarties 228 str. pakeitimų valstybės narės nevykdė savo pareigos įgyvendinti direktyvas. Taigi norint sėkmingai baigti vidaus rinkos kūrimą, reikėjo imtis naujų priemonių. Plačiau žr.: Steiner J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law // European Law Review. 1993, vol. 18. No 1. P. 3-22.

atlyginimo.¹¹³ Tačiau toks pokytis buvo nulemtas ne tik asmenų teisių gynimo ir užtikrinimo būtinybės, o tikslo pasiekti kitus Sutarties tikslus ir uždavinius, tokius kaip vidaus rinkos sukūrimo užbaigimas, Bendrijos teisės veiksmingumo užtikrinimas, taikant atsakomybę kaip sankciją valstybėms narėms, neįgyvendinusioms direktyvų.

Pažymėtina, kad tokia TT pozicija sukėlė nemažai kritikos akademinėje visuomenėje. Kai kurie teisės mokslininkai laikėsi pozicijos, kad tokiu sprendimu Teismas gerokai peržengė savo kompetencijos ribas ir prisiskyrė įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijas. Jų manymu, valstybės atsakomybės principu EB sutartis gali būti papildyta tik keičiant EB sutartį, o ne „įstatymų nuostatomis iš teisėjų suolo“.¹¹⁴ R. Caranta teigė, kad valstybių narių išimtinė teisė priimti procesines teisės nuostatas, kurios padėtų užtikrinti individų teises, kylančias iš EB teisės, po TT sprendimo *Francovich* byloje jau yra ne taisyklė, o veikiau išimtis, taikoma tik tada, kai nėra dėl to priimtų EB teisės nuostatų, įskaitant ir TT sprendimus.¹¹⁵

Atremdamas priešiškus argumentus Teismas pareiškė, kad ir valstybės atsakomybės dėl EB teisės pažeidimų kaip gynybos priemonės egzistavimas, ir jos apimtis yra EB sutarties aiškinimo klausimai, neabejotinai patenkantys į TT jurisdikciją. Nurodydamas EB sutarties 220 straipsnį (buv. 164 str.), Teismas pabrėžė, kad EB sutartyje nesant nuostatos, reglamentuojančios padarinius valstybei dėl Bendrijos teisės nuostatų pažeidimo, vienintelis TT turi teisę pasisakyti šiuo klausimu.¹¹⁶

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog dar iki valstybės atsakomybės už žalą principo įtvirtinimo EB teisės veiksmingumo principas, ypač tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nebuvo pripažįstamos tiesiogiai veikiančiomis, nebuvo visiškai užtikrinamas ir įgyvendinamas, o asmuo tokiu atveju netekdavo galimybės pasiremti šios direktyvos nuostatomis nacionaliniame teisme, bei jo teisės likdavo neapsaugotos.¹¹⁷ Todėl, manytina, kad valstybių atsakomybės dėl žalos klausimas galėjo ir turėjo būti keliamas anksčiau, kartu taikant tiek viršenybės, tiek tiesioginio veikimo, veiksmingumo principus ir taip sistemiškai užtikrinant asmens teisių apsaugą EB teisėje.

2.2.2. Valstybių atsakomybės už žalą EB teisėje atsiradimas TT praktikoje: *Frankovich*, *Brasserie du Pêcheur and Factortame*, *Dillenkofer* bylos

¹¹³ Tridimas T. *The General Principles of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 324, 5 išnaša.

¹¹⁴ Plačiau žr.: Mancini G. F., Keeling D. T. *Democracy and the European Court of Justice // The Modern Law Review*. 1994, vol. 57. P. 175.

¹¹⁵ Caranta R. *Governmental Liability after Francovich // Cambridge Law Journal*. 1993, vol. 52. P. 272-297.

¹¹⁶ Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.69.

¹¹⁷ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 7(97). P. 65.

Pirmą kartą Teismo jurisprudencijoje valstybių atsakomybė už žalą privačiam asmeniui bei atsakomybės sąlygos už direktyvų neįgyvendinimą suformuluotos *Francovich* byloje¹¹⁸. Vėlesnėje Teismo praktikoje (*Brasserie du Pêcheur and Factortame*¹¹⁹, *Dillenkofer*¹²⁰, *Hedley Lomas*¹²¹, *Köbler*¹²²) valstybių atsakomybės už žalą doktrina buvo plečiama ir vystoma, konkretinant atsakomybės sąlygas. Norint tinkamai suvokti valstybių atsakomybės už žalą privačiam asmeniui sampratą, būtina detaliau aptarti *Francovich* bylos faktus bei Teismo suformuluotas valstybių atsakomybės principines nuostatas.

Francovich byloje Italija nepriėmė nacionalinės teisės akto, įgyvendinančio Direktyvos Nr. 80/987¹²³ reikalavimus. Minėtos direktyvos tikslas buvo įdiegti minimalius standartus valstybėse narėse, siekiant apsaugoti nemokių įmonių darbuotojų interesus. Valstybės narės buvo įpareigosios įsteigti fondus bankrutuojančių įmonių darbuotojų interesams apsaugoti, kurie turėjo užtikrinti atlyginimo išmokėjimą darbuotojams tuo atveju, jei nemoki įmonė tampa nepajėgi atsiskaityti su darbuotojais. Kadangi nemokių įmonių darbuotojų interesų gynimui užtikrinti fondai Italijoje nebuvo įsteigti, todėl nemokių Italijos įmonių darbuotojams nebuvo mokamos atitinkamos direktyvoje nurodytos kompensacijos. Keletas tokių nemokių įmonių darbuotojų, negavusių atlyginimų, pateikė ieškinį Italijos teisme atsakovu nurodydami Italijos valstybę. Ieškovai reikalavo įpareigoti Italijos valstybę atlyginti nuostolius dėl to, jog valstybė neįgyvendino Direktyvos Nr. 80/987 ir neįsteigė atitinkamų fondų darbuotojų interesams apsaugoti. Italijos teismas, nagrinėjęs šią bylą, EB sutarties 234 str. pagrindu kreipėsi į TT preliminarą nutarimą.

Svarbu akcentuoti, kad faktai *Francovich* byloje rodo, jog nebuvo tokio Italijos nacionalinio teisės akto, kuris šios bylos aplinkybėmis pažeistų Bendrijos teisės aktus. Nepaisant to, nuostolius ieškovai patyrė dėl to, kad Italija neįvykdė savo išipareigojimo pagal Bendrijos teisę, nepriimdama teisės akto, kurį priimti buvo reikalaujama minėta direktyva. Pagrindinė problema, iškilusi nacionaliniam teismui pradėjus nagrinėti bylą, buvo ši: ar nacionalinis teismas, vadovaudamasis Bendrijos teise, privalo pripažinti valstybės atsakomybę dėl to, kad valstybė neįgyvendino direktyvos, kuria nebuvo siekiama sukurti tiesioginio poveikio konkrečiam subjektų ratui, bet kurios neįgyvendinimas sąlygojo nuostolių privatiems asmenims atsiradimą? Kitaip tariant, *Francovich* byloje paaiškėjo, kad Bendrijos teisinėje sistemoje iki šio momento žinomas privačių asmenų teisių gynimo būdas panaikinti nacionalinio teisės akto, prieštaraujančio Bendrijos teisei galiojimą, negali

¹¹⁸ TT sujungtos bylos C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-05357.

¹¹⁹ TT sujungtos bylos C-46/93, C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others* [1996] ECR I-1029.

¹²⁰ TT sujungtos bylos C-178-179/94, C-188-190/94, *Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-4845.

¹²¹ TT byla C-5/94, *R. V. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553.

¹²² TT byla C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich* [2003] ECR I-10239.

¹²³ 1980 m. spalio 20 d. Tarybos direktyva 80/987/EEB Dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su darbuotojų apsauga jų darbdaviui tapus nemokiam, suderinimo // OJ, 1980, L 283/23.

būti taikomas, kadangi tokio nacionalinio teisės akto paprasčiausiai nėra. Privatūs asmenys Bendrijos direktyva remtis negalėjo, nes direktyvos nuostatos nebuvo tiesiogiai veikiančios.

Taigi, situacija *Francovich* byloje parodė, jog privatus asmuo negali efektyviai apginti savo teisių nacionaliniame teisme, kadangi jis neturi teisės reikalauti atlyginti nuostolių, atsiradusių dėl to, kad valstybė narė pažeidė savo įsipareigojimus, kylančius iš Bendrijos teisės, kas vienareikšmiškai prieštarauja Bendrijos siekiui įdiegti efektyvią teisminės gynybos sistemą. Būtent dėl šios priežasties *Francovich* byloje TT buvo įpareigotas sukurti visiškai naują doktriną, kuri suteiktų asmeniui teisę apginti savo interesus, grindžiamus Bendrijos teise, ir reikalauti nuostolių atlyginimo, jei valstybė narė, pažeisdama savo įsipareigojimus pagal Bendrijos teisę, atėmė iš privataus asmens galimybę pasinaudoti Bendrijos teise jam suteikiamomis garantijomis.

Taigi Teismas šioje byloje suformulavo reikšmingus teiginius valstybės atsakomybei už žalą privačiam asmeniui atsirasti. Visų pirma, Teismas teigė kad valstybių atsakomybė dėl žalos kildinama iš Sutarties 5 straipsnio (dabartinis 10 straipsnis). Valstybės atsakomybė kildinta tiek iš Sutarties 5 straipsnio (dabartinis 10 straipsnis), tiek iš viršenybės, tiesioginio veikimo, veiksmingumo principų. Antra, nacionaliniai teismai, taikydami EB teisę, turi užtikrinti, kad būtų apsaugotos asmenų, kaip EB teisės subjektų, teisės. Todėl EB teisės veiksmingumas nukentėtų, jeigu asmenys negalėtų gauti kompensacijos tais atvejais, kai valstybė narė, pažeidusi EB teisę, pažeidžia ir jų teises bei sukelia žalą. Trečia, valstybės atsakomybė už žalą priklauso nuo pažeidimo kilmės (pobūdžio). Kompensacijos gavimo klausimas tampa ypatingai aktualus tais atvejais, kai valstybė narė neįgyvendina direktyvos, ir direktyvos norma nėra tiesiogiai veikianti. Tokiu atveju asmenys negali tiesiogiai pasinaudoti teisėmis, kurias jiems suteikia direktyva ir jų apginti teisme. Todėl valstybės atsakomybė už žalą kildinama iš bendros Sutarties sistemos (29 – 37 dalys).

Teismas papildė Sutartį valstybių atsakomybe dėl žalos bei pagrindė jos būtinumą tuo, jog asmenų teisės būtų apsaugotos, o žala, atsiradusi pažeidus šias teises, atlyginta.¹²⁴

Pažymėtina, kad *Frankovich* byloje buvo keltas klausimas dėl valstybės narės privalomų įsipareigojimų neįvykdymo¹²⁵, t.y. tik su direktyvų neįgyvendinimu susijusios privačių asmenų patirtos žalos, dėl to liko nemažai neaiškumų dėl valstybių atsakomybės taikymo kitais, ne direktyvų neįgyvendinimo, atvejais. Šioje byloje Teismas nepasisakė dėl to, kas būtų tokiu atveju, jeigu valstybė narė savo veiksmais (veikimu ar neveikimu) padarytų kitokį EB teisės pažeidimą (pavyzdžiui, pažeistų Sutarties, reglamento nuostatas) nei direktyvos neįgyvendinimas.¹²⁶ Taigi *Francovich* byloje Teismas ne tik pagrindė valstybių atsakomybę dėl žalos taikymo, bet ir suformulavo tris būtinas sąlygas tam,

¹²⁴ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97). P. 66.

¹²⁵ Samuilytė A. Valstybės atsakomybė: išbandymas Europos Bendrijos teise // Justitia. 2006, Nr. 4(62). P. 55.

¹²⁶ Craig P., de Búrca G. EU Law. Text, Cases and Materials. (4th edition). Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 259.

kad kiltų valstybės atsakomybė ir žala privačiam asmeniui būtų atlyginama. Teismo manymu, jeigu valstybė narė nevykdo savo įsipareigojimų pagal Sutarties 189 straipsnio (dabartinis 249 straipsnis) 3 dalį, t.y. nededa visų įmanomų pastangų tam, kad pasiektų direktyvos keliamą tikslą, kad asmuo gautų kompensaciją, EB teisės veiksmingumo principas reikalauja tokių būtinų trijų sąlygų:

- 1) direktyva ketinta suteikti teises asmeniui¹²⁷;
- 2) galima nustatyti tų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas;
- 3) yra priežastinis ryšys tarp valstybės padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos.¹²⁸

Jeigu tenkinamos visos šios sąlygos, valstybė narė, neįgyvendinusi direktyvos nuostatų, privalo atlyginti asmeniui dėl tos priežasties patirtą žalą. Taip prasidėjo valstybių atsakomybės už žalą sąlygų pirmoji stadija, kuri tęsėsi nuo *Francovich* bylos iki 1996 m.¹²⁹

Po sprendimo *Francovich* byloje Teismas ne kartą pripažino, jog valstybė narė privalo atlyginti asmeniui dėl direktyvos neįgyvendinimo ar netinkamo įgyvendinimo patirtą žalą. Tokie sprendimai priimti *Miret*¹³⁰, *Faccini Dori*¹³¹, *El Corte Ingles*¹³², *Dillenkofer*¹³³, *Denkavit*¹³⁴ bylose. Iš šių Teismo nagrinėtų bylų matyti, jog pradiniam etape Teismas buvo linkęs pripažinti valstybėms atsakomybę dėl žalos, kai jos neįgyvendina ar netinkamai įgyvendina direktyvas. Tokia situacija galėjo susiklostyti dėl to, kad vienas dažniausių EB teisės pažeidimų atvejų – direktyvų neįgyvendinimas ar netinkamas įgyvendinimas, dėl ko nukentėdavo apskritai EB teisės veiksmingumas bei privačių asmenų teisių užtikrinimas pagal EB teisę.¹³⁵ Vis dėlto taip siaurai suprantama valstybių atsakomybė dėl žalos visapusiškai neapsaugojo asmens teisių, todėl buvo toliau plėtojama kitose TT bylose.

Kita reikšminga valstybės atsakomybės principo aiškinimo byla – *Brasserie du Pêcheur and Factortame*¹³⁶. Šioje byloje ieškovas, remdamasis valstybės atsakomybės doktrina, reikalavo nuostolių atlyginimo iš Vokietijos dėl to, kad pastaroji, apsunkindama alaus į Vokietiją importą, pažeidė tiesioginę įtaką turinčią EB sutarties nuostatą (Sutarties 28 straipsnį). Vokietija savo poziciją grindė

¹²⁷ Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Teismas savo sprendimuose vartoja sąvoką „individas“ (angl. *individual*). Gali atrodyti, kad ši sąvoka apima tik fizinį asmenį, tačiau užsienio teisinėje literatūroje vyrauja nuomonė, kad ši sąvoka apima ir fizinį, ir juridinį asmenį, kadangi tiek fizinis, tiek juridinis asmuo yra privatūs EB teisės subjektai, kurių teisės turi būti ginamos, valstybei padarius EB teisės pažeidimą. Žr.: pvz., Moniz C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. Vol. 37. P. 49.

¹²⁸ TT byla *Francovich*, 38 – 43 dalys.

¹²⁹ Aalto P. Twelve Years of *Francovich* in the European Court of Justice: A Survey of the Case-law on the Interpretation of the Three Conditions of Liability // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. vol. 37. P. 61.

¹³⁰ TT byla C-334/92, *Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial* [1993] ECR I-6911.

¹³¹ TT byla C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb srl* [1994] ECR I-3325.

¹³² TT byla C-192/93, *El Corte Ingles SA v. Cristina Blazquez Rivero* [1996] ECR I-1281.

¹³³ TT sujungtos bylos C-178-179/94, C-188-190/94, *Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-4845.

¹³⁴ TT sujungtos bylos C-283, 291 ir 292/94, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen* [1996] ECR I-5063.

¹³⁵ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97). P. 67.

¹³⁶ TT sujungtos bylos C-46/93, C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others* [1996] ECR I-1029.

tuo, kad teisė kurti Bendrijos teisę išimtinai priklauso įstatymų leidžiamiesiems, bet ne teisminiams organams. Atsakydamas TT atkreipė dėmesį į jo pareigą interpretuoti Bendrijos teisę. Teismas teigė, jog EB sutarties interpretavimo metodai yra „esminiai Bendrijos teisinės sistemos principai“ ir „pagrindiniai principai, bendri visose valstybių narių teisinėse sistemose“.¹³⁷ Darydamas nuorodą į Bendrijos principus, TT, manytina, turėjo omeny nesutartinę (deliktinę) Bendrijos atsakomybę, numatytą EB sutarties 288 (buv. Sutarties 215 str.) straipsnyje. Teismas argumentavo ir tuo, kad daugelyje nacionalinių teisės sistemų teisės normų, reglamentuojančių valstybės atsakomybę, esmė buvo išvystyta būtent teismų. Atsižvelgiant į šią TT poziciją, galima sakyti, jog išvystydamas valstybės atsakomybės doktriną, Teisingumo Teismas nesukūrė naujos apsaugos priemonės ir neketino jos sukurti, bet interpretuodamas EB sutarties 10 straipsnį, pritaikė pagrindinius principus, bendrus valstybėms narėms.

Pažymėtina, kad šioje byloje, skirtingai nei *Francovich*, Teismas įvardino valstybių atsakomybės kompensacinę funkciją, teigė, kad „žalos atlyginimo tikslas yra kompensuoti žalingas pasekmes, kilusias direktyvos teikiamos naudos gavėjams dėl to, kad valstybė narė neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę“¹³⁸. Teismas valstybių atsakomybės principą grindė jau ne Sutarties 10 straipsniu ir veiksmingumo principu kaip *Francovich* byloje, o pagal analogiją su Bendrijos atsakomybe (įtvirtintą 288 straipsnyje), kuri tiesiogiai paremta bendraisiais valstybių narių teisės principais. Toks Teismo pagrindimas, atrodo, ketino legitimizuoti valstybės atsakomybės principo vystymąsi, labiau paremtą neva gerai išvystytais nacionalinių teisinių sistemų principais nei paremtą Teismo vaizduote.¹³⁹ Taip pat TT, pasiremdamas tarptautinės teisės principais ir Sutarties 288 straipsnio aiškinimo praktika, nurodė, kad valstybė yra atsakinga už bet kurios savo institucijos neteisėtus veiksmus, nepaisant vidinio valdžių padalijimo tarp valdžios institucijų.

Brasserie du Pêcheur and Factortame byloje Teismas pripažino, jog valstybė narė, padariusi bet kokį kitą EB teisės pažeidimą, taip pat privalo atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo patirtą žalą, esant tokioms sąlygoms:

- 1) pažeista EB teisės norma ketinta suteikti asmeniui teises;
- 2) pažeidimas yra pakankamai rimtas (angl. *sufficiently serious*);
- 3) tarp padaryto pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys.¹⁴⁰

Iš esmės šis sprendimas yra svarbus tuo, kad byloje suformuluoti valstybės atsakomybės kriterijai yra taikytini ne tik neįgyvendinus direktyvos, bet ir kitais Bendrijos teisės pažeidimo atvejais¹⁴¹, o tai tik išplėtė privačių asmenų galimybes gauti žalos atlyginimą už EB teisės pažeidimą.

¹³⁷ TT sujungtos bylos, *Brasserie du Pêcheur*, para 41.

¹³⁸ TT byla *Brasserie*, para 21.

¹³⁹ Craig P., de Búrca G. EU Law. Text, Cases and Materials (4th edition). Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 332.

¹⁴⁰ TT byla *Brasserie*, para 51.

¹⁴¹ Samuilytė A. Valstybės atsakomybė: išbandymas Europos Bendrijos teise // Justitia. 2006, Nr. 4 (62). P. 57.

Palyginus šias atsakomybės sąlygas su suformuluotomis *Francovich* byloje, pastebimi keli esminiai skirtumai. Pirma, sąlygos pritaikytos bet kokiam EB teisės pažeidimui, o ne konkrečiam (tai išreiškia jų universalumą). Antra, atsirado nauja atsakomybės sąlyga – pažeidimo pakankamas rimtumas.¹⁴² Trečia, pabrėžta, kad tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos turi būti ne bet koks, bet tiesioginis priežastinis ryšys. Ketvirta, nebeliko *Francovich* byloje suformuluotos antrosios atsakomybės sąlygos, t.y. būtinybės nustatyti asmeniui suteikiamų teisių turinį pagal direktyvos nuostatas.¹⁴³

Svarbu dar būtų tai, kad *Brasserie du Pêcheur and Factortame* byloje Teismas nustatė, kad valstybės atsakingos dėl žalos ne tik tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nėra tiesiogiai veikiančios, bet ir tada, kai jos nuostatos veikia tiesiogiai; taip pat Teismas nurodė, kad valstybių atsakomybė dėl žalos – tai atsakomybė be kaltės, nors į kaltės faktorių gali būti atsižvelgiama, sprendžiant dėl pakankamai rimto pažeidimo.¹⁴⁴ Visos šios nuostatos dar kartą patvirtino, kad valstybių atsakomybės dėl žalos taikymas ne pakeičia, bet papildo EB teisės tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principus bei garantuoja efektyvią asmens teisių apsaugą.¹⁴⁵

Po *Brasserie du Pêcheur and Factortame* bylos sprendimo tapo aiškūs tie klausimai, kurie po *Francovich* bylos sprendimo liko neaiškūs, tačiau vis dar liko neaiškus vienas svarbus aspektas – ar *Brasserie du Pêcheur and Factortame* byloje pateiktos atsakomybės sąlygos taikomos taip pat ir tais atvejais, kai valstybė narė neįgyvendina direktyvų ar netinkamai ją įgyvendina, ar tokiu atveju ir toliau reikėtų taikyti *Francovich* byloje įtvirtintas atsakomybės sąlygas.

Dillenkofer byloje Teismas pripažino, kad tiek *Francovich*, tiek *Brasserie du Pêcheur and Factortame* bylose suformuluotos atsakomybės sąlygos yra tapačios, nors formuluotės ir skirtingos. Pažymėtina, kad tai, jog *Francovich* byloje nebuvo nurodyta, kad valstybės narės pažeidimas turi būti pakankamai rimtas, buvo matyti iš pačios bylos aplinkybių – valstybei narei neįgyvendinus direktyvos, visais atvejais turėtų būti laikoma, jog toks pažeidimas yra pakankamai rimtas.¹⁴⁶ *Dillenkofer* byloje Teismas pateikė tokias valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygas:

- 1) pažeista EB teisės norma ketinta suteikti teises asmeniui. Jeigu ši norma yra direktyva, turi būti galimybė numatyti, kokios pagal direktyvos nuostatas asmeniui suteikiamos teisės;
- 2) pažeidimas yra pakankamai rimtas;

¹⁴² Ši sąlyga buvo tiesiogiai nustatyta, remiantis Teismo praktika dėl EB institucijų deliktinės atsakomybės pagal Sutarties 288 straipsnį. Žr.: Convery J. State Liability in the United Kingdom after *Brasserie du Pêcheur* // *Common Market Law Review*. 1997, vol. 34. P. 608.

¹⁴³ TT byla *Francovich*, para 38-43.

¹⁴⁴ Vajda Ch. Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post *Factortame* // *European Business Law Review*. 2006, vol. 17. P. 258.

¹⁴⁵ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 7(97). P. 67.

¹⁴⁶ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 7(97). P. 67.

3) tarp pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra tiesioginis priežastinis ryšys.¹⁴⁷

Po sprendimo *Dillenkofer* byloje priėmimo atsakomybės sąlygos tapo daug aiškesnės, konkretesnės bei apibendrintai taikomos tiek valstybei narei neįgyvendinus direktyvos ar netinkamai ją įgyvendinus, tiek pažeidus kitas EB teisės normas. Apibendrinant galima konstatuoti, kad valstybių atsakomybės dėl žalos sąlygos – tai pagrindai, kuriems esant, valstybės narės yra atsakingos dėl EB teisės pažeidimo bei įpareigtos atlyginti asmeniui dėl tokio pažeidimo kilusią žalą.¹⁴⁸

Svarbu šiek tiek išsamiau paanalizuoti valstybės atsakomybės sąlygas, nustatytas Teismo, siekiant suvokti, kuo jos skiriasi nuo sąlygų valstybės atsakomybei kilti nacionalinėse teisinėse sistemose bei tarptautinėje teisėje ir kaip jos patvirtina ar paneigia valstybės atsakomybės principo Europos Bendrijos teisėje išskirtinumą kaip *sui generis*.

Pažymėtina, kad tam, jog kiltų valstybės atsakomybė pagal EB teisę, veiksmas, kuriuo pažeidžiama Europos Bendrijos teisė, turi būti priskiriamas valstybei, nes pažeidimas, padarytas privataus asmens, nebus laikomas Bendrijos teisės pažeidimu. Valstybė nacionalinėje teisėje veikia per įvairius viešosios teisės subjektus: valstybės ir savivaldos institucijas, pareigūnus, valstybės tarnautojus, kitus šių institucijų darbuotojus, todėl ji privalo atsakyti už jų veiksmus ar neveikimą, nesuderinamus su EB teisės reikalavimais.¹⁴⁹ Tačiau EB teisę ir kitų asmenų interesus gali pažeisti ir privatūs asmenys, atliekantys valdžios funkcijas, taip pat asmenys, besiverčiantys privačia veikla. Remiantis TT praktika, valstybės veiklai priskiriamos šių institucijų veikos:

1) Valstybės valdžios institucijų veikimas ir neveikimas. *Brasserie du Pêcheur* byloje TT konstatavo, „kad pareiga atlyginti žalą negali priklausyti nuo nacionalinės teisės nuostatų dėl galių padalijimo tarp valstybinės valdžios institucijų“.¹⁵⁰ TT šį principą grindė tarptautinėje teisėje susiformavusia nuostata, kad „valstybė, pažeidusi tarptautinį įsipareigojimą, vertinama kaip vientisas subjektas (angl. *single entity*), nepaisant to, kuriai valdžiai – vykdomajai¹⁵¹, įstatymų leidžiamajai¹⁵² ar teisminei¹⁵³ – priskiriamas pažeidimas. Šis principas turi būti taikomas *a fortiori* EB teisinėje sistemoje, nes visos valdžios institucijos, darančios tiesioginę įtaką individų santykiams, yra įpareigtos vykdyti savo funkcijas, vadovaujantis EB teise.¹⁵⁴

¹⁴⁷ TT byla *Dillenkofer*, para 25 – 26.

¹⁴⁸ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 7(97). P. 67.

¹⁴⁹ Drakšas R., Valutyte R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.71.

¹⁵⁰ TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20.

¹⁵¹ TT byla *Hedley Lomas*, para 22.

¹⁵² TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20.

¹⁵³ TT byla C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich* [2003] ECR I-10239

¹⁵⁴ TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20.

2) Subjektų, valstybės atžvilgiu turinčių institucinę ir funkcinę autonomiją, veikimas ar neveikimas. Prie jų priskiriami federacinės valstybės subjektai¹⁵⁵, „state emanations“¹⁵⁶, atitinkantys sprendimo *Foster*¹⁵⁷ byloje sampratą ir kriterijus, t.y. subjektai, teikiantys viešąsias paslaugas, prižiūrimi valstybės ir dėl to turintys specialias teises, palyginti su tomis, kurios paprastai taikomos asmenų tarpusavio santykiuose, bei viešosios teisės subjektai, kuriems perduoti tam tikri teisėkūros ir administracinio pobūdžio įgaliojimai arba jie naudojami tam tikro masto autonomija nuo valstybės centrinės valdžios. Prie tokių subjektų priskiriamos vietos valdžia, regioninė valdžia, priežiūros institucijos, viešosios įmonės ir įstaigos.

3) Privačių subjektų veikos. Bendra taisyklė, taikoma ir nacionalinėje, ir EB teisėje, yra ta, kad valstybė neatsako už privačių asmenų veikas, pažeidžiančias teisės reikalavimus, išskyrus atvejus, kai ji yra įpareigota užkirsti tokiems pažeidimams kelią ir to nepadaro arba pati prisideda prie pažeidimo, kurį daro jos kontroliuojami privatūs subjektai.

Kaip matome, Bendrijos teisėje pasirinktas ir taikomas tarptautinės teisės principas, pagal kurį valstybė, padariusi teisės pažeidimą, laikoma vientisu subjektu (*single entity*), neskaidant valstybės institucijų ar atliekamų funkcijų pobūdžiu ar pagal administracinį/teritorinį suskirstymą.

Įsipareigojimo pagal EB teisę pažeidimas gali būti apibrėžiamas kaip EB teisės nuostatoms priešinga valstybės veika (veikimas ar neveikimas), kuria padaroma žala Sutarties saugomoms teisėms ir teisėtiems interesams.¹⁵⁸ Šiuo atveju nėra svarbu, ar valstybė nevykdo įsipareigojimo, numatyto pirminėje ar antrinėje teisėje. Remiantis Teisingumo Teismo praktika, valstybės veikimas ar neveikimas kvalifikuojamas kaip įsipareigojimų pagal EB teisę pažeidimas, jei ji laiku neįgyvendina direktyvos; direktyvą į nacionalinę teisę perkelia pažeisdama kitas EB teisės nuostatas; pažeidžia tiesiogiai veikiančias EB teisės nuostatas (pvz., EB sutarties, reglamento). Pažymėtina, kad TT suformuluoti EB teisės išaiškinimai ir Teismo sprendimai bylose laikomi antrinės teisės šaltiniais, tačiau juose apibrėžtų įsipareigojimų pažeidimas yra pagrindas valstybės atsakomybei kilti.

Pažymėtina, kad valstybės atsakomybė pagal EB teisę nekyla kiekvienu atveju, kai tik valstybė pažeidžia EB teisės reikalavimus. Tam, kad valstybei atsirastų turinio pobūdžio pareiga atlyginti žalą asmeniui, valstybės įsipareigojimo pažeidimas turi būti pakankamai rimtas (angl. *sufficiently serious breach*).¹⁵⁹

¹⁵⁵ TT byla C-302/97, *Klaus Konle v. Republik Österreich* [1999] ECR I-3099; TT byla C-424/97, *Salome Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] ECR I-5123.

¹⁵⁶ Terminas Lietuvos teisinėje literatūroje verčiamas kaip „viešojo įstaiga“. Žr.: Cairns, 53 išnaša. Tačiau jis suprantamas ir vartojamas nevienodai Lietuvos ir Bendrijos teisėje. Plačiau žr.: Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.71, 38 išnaša.

¹⁵⁷ TT byla C-188/89, *Foster v. British Gas* [1990] ECR I-3313.

¹⁵⁸ Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.72.

¹⁵⁹ Pz., TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20; TT byla *British Telecommunications*, para 31.

Svarbu paminėti, kad *Francovich* byloje, kurioje pirmą kartą Teismas suformulavo valstybės atsakomybės principą, pakankamai rimto pažeidimo sąlygos nebuvo. Kita vertus, jau tada TT pabrėžė, kad valstybių pareiga atlyginti žalą, padarytą EB teisę pažeidžiančiais veiksmais ar neveikimu, priklauso nuo EB teisės pažeidimo pobūdžio.¹⁶⁰ Vėlesnėse bylose, kuriose buvo nagrinėjamas valstybės atsakomybės klausimas, TT pakankamai rimtą teisės pažeidimą įvardijo kaip būtina valstybės atsakomybės elementą. Tokia Teismo pozicija nulėmė kai kurių autorių¹⁶¹ nuomonę, kad, nustatant atsakomybę už direktyvos neįgyvendinimą, taikomos kitokios, t.y. griežtesnės sąlygos (turint omenyje, kad *Francovich* byloje nebuvo išskirtas konkretus reikalavimas dėl EB teisės pažeidimo rimtumo, vadinasi, ir nerimtas teisės pažeidimas būtų sąlygojęs valstybės atsakomybę). Tačiau TT šį teiginį paneigė *Dillenkofer* byloje, nuroydamas, kad sąlygos valstybės atsakomybei kilti pagal *Francovich* ir kitus TT sprendimus yra tokios pačios, ir nors pastarojoje byloje pakankamai rimto teisės pažeidimo kriterijus nėra konkrečiai įvardintas, toks reikalavimas kyla iš bylos aplinkybių.¹⁶²

Teismas išskyrė kriterijus, kuriuos nacionalinis teismas turėtų įvertinti, sprenddamas pažeidimo rimtumo klausimą. TT nurodė, kad pažeidimo rimtumas priklauso nuo to: ar valstybė akivaizdžiai ir rimtai pažeidžia savo kompetencijos ribas, taip pat ar turėjo plačią, ar ribotą kompetenciją veikti, vykdydama savo įsipareigojimus; ar pažeista nuostata buvo aiški; ar pažeidimas buvo tyčinis ar ne; ar klaida dėl teisės gali būti atleistina (angl. *excusable*); ar EB institucijų pozicija tam tikru klausimu galėjo prisidėti prie EB teisės pažeidimo ir pan.¹⁶³ Svarbus klausimas pažeidimo pakankamo rimtumo požiūriu yra valstybės institucijos turima diskrecija. Bendrąja teisine prasme diskrecija – tai teisinė galia pasirinkti tarp dviejų ar daugiau alternatyvų. Konstatuoti, ar valstybės narės padarytas pažeidimas yra pakankamai rimtas lengviau tais atvejais, kai nacionalinė institucija turi labai ribotą diskrecijos teisę arba išvis jos neturi.¹⁶⁴

Reikia pažymėti, kad TT praktika pakankamai rimto pažeidimo kriterijų atžvilgiu nebuvo vienoda. Teisingumo Teismas, *Brasserie* byloje įtvirtinęs nebaigtinį kriterijų sąrašą, nenurodė, ar tam tikrais atvejais tam tikri kriterijai turi prioritetą prieš kitus, ar pakanka nustatyti vos vieną iš minėtų veiksnių tam, kad nacionalinis teismas galėtų pripažinti, jog valstybė pakankamai rimtai pažeidė EB teisę. Kita vertus, analizuojant Teismo jurisprudenciją, peršasi išvada, kad svarbiausias kriterijus, nulemiantis EB teisės pažeidimo rimtumą, buvo valstybės kompetencijos apimtis.¹⁶⁵ EB teisės pažeidimas Teismo buvo pripažįstamas pakankamai rimtu tik tokiu atveju, kai valstybė akivaizdžiai ir

¹⁶⁰ TT byla *Francovich*, para 11.

¹⁶¹ Caranta R. Governmental Liability after *Francovich* // Cambridge Law Journal. 1993, vol. 52. P. 272-297, 19 išnaša.

¹⁶² TT byla *Dillenkofer*, para 21.

¹⁶³ Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // Justitia. 2007, Nr. 2 (64). P. 72.

¹⁶⁴ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97). P. 70.

¹⁶⁵ TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20; TT byla *British Telecommunications*, para 31; TT byla *Denkavit*, para 40.

šiuurkščiau pažeisdavo savo įgaliojimų ribas.¹⁶⁶ Tačiau valstybės kompetencijos apimties kriterijaus laikymas svarbiausiu nereiškia, kad nacionaliniam teismui nereikia vertinti kitų kriterijų. Reikia pažymėti, kad Teismo praktika nėra aiški ne tik kriterijų prioritetų skalės, bet ir jų turinio požiūriu.¹⁶⁷ Dėl kriterijų neapibrėžtumo ir interpretavimo laisvės gali susidaryti tokia situacija, jog vienu atveju nacionalinis teismas pripažins, kad EB teisės pažeidimas yra pakankamai rimtas, o kitu atveju bus priimtas visai priešingas sprendimas.¹⁶⁸

Pabrėžtina, kad valstybės atsakomybei atsirasti pirmiausia būtina, kad pažeista teisės nuostata suteiktų asmenims tam tikras teises, kurias jie galėtų ginti nacionalinėse teisminėse institucijose. Jeigu pažeista EB teisės norma individui jokių teisių nesuteikia, valstybės atsakomybė nekyla.

Svarbu pažymėti, kad problemų nekyla tuo atveju, kai pažeista EB teisės norma yra tiesiogiai veikianti.¹⁶⁹ Tuo atveju, kai Bendrijos teisės nuostatos nėra tiesiogiai veikiančios, asmuo ne visada gali pretenduoti į žalos atlyginimą. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad galimybė inicijuoti procesą dėl valstybės atsakomybės priklauso nuo to, kokių tiesioginio veikimo kriterijų nuostata neatitinka. Išskirtini tokie atvejai:

1) EB teisės nuostata nėra tiesiogiai veikianti, nes *nesuteikia jokių teisių asmenims*. Tokios nuostatos negali būti pagrindu valstybės atsakomybei kilti.¹⁷⁰

2) EB teisės nuostata nėra tiesiogiai veikianti, nes *negali būti visiškai nustatytas suteikiamos teisės turinys arba naudos gavėjas*. Jeigu nė viena iš šių sąlygų, neatsiejamai būtinų nuostatai tiesiogiai veikti, negali būti nustatyta, remiantis EB teisės nuostatomis, efektyvios teisminės gynybos principas negali būti taikomas ir valstybės atsakomybė nekyla.¹⁷¹

3) EB teisės nuostatos suteikiamos teisės turinys ir naudos gavėjas yra aiškūs, tačiau, remiantis EB teisės nuostatomis, *negali būti nustatytas asmuo ar institucija, kuriuos EB teisė įgalioja atlikti tam tikras pareigas* (pvz., suteikia priežiūros funkcija).¹⁷² Tokios teisės nuostatos negali būti laikomos aiškiomis ir besąlyginėmis, nes neatitinka visų tiesioginio veikimo kriterijų, nepaisant to, kad aiškiai išreiškia privačių asmenų teisę. Per nustatytą terminą (direktyvų atveju – per numatytą jos įgyvendinimo laikotarpį) valstybė privalo imtis priemonių, kurios pašalintų neaiškumus ir darytų visas galimybes asmenims pasinaudoti konkrečiomis ir aiškiomis EB teisės aktuose numatytomis teisėmis.

¹⁶⁶ TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20.

¹⁶⁷ Drakšas R., Valutyte R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.73.

¹⁶⁸ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 7(97). P. 69.

¹⁶⁹ Tiesioginis veikimas reiškia, kad teisės norma yra aiški, tiksli ir besąlyginė bei užtikrina tam tikrą asmenų padėtį. Šiomis nuostatomis asmenys gali remtis nacionaliniame teisme ir reikalauti, kad jiems būtų atlyginti nuostoliai, padaryti pažeidžiant tiesiogiai Europos Bendrijos teisėje garantuotas teises. Plačiau apie Bendrijos teisės tiesioginį veikimą žr.: 2.3. poskyrį.

¹⁷⁰ Caranta R. *Governmental Liability after Francovich* // *Cambridge Law Journal*. 1993, vol. 52. P. 272-297, 19 išnaša.

¹⁷¹ Anagnostaras G. *State Liability and Alternative Courses of Action: How Independent Can an Autonomous Remedy be?* // *Yearbook of European Law*. 2001-2002, vol. 21. P. 355.

¹⁷² Drakšas R., Valutyte R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.74.

Todėl nepavykus priimti visų būtinų nacionalinių teisės aktų, kurie padėtų užpildyti naudojimosi šiomis teisėmis priežiūros sistemos, įsteigtos EB teisės nuostatomis, trūkumus, valstybė gali būti įpareigota atlyginti žalą, kilusią dėl tokių teisę pažeidžiančių veikų.¹⁷³

Taigi tuo atveju, kai nuostata nėra tiesiogiai veikianti, valstybės atsakomybė už žalą kyla tada, kai remiantis EB teisės nuostatomis gali būti nustatyti EB teisės nuostatos suteikiamos teisės turinys ir naudos gavėjas.

Dar viena sąlyga, kurią asmuo, pareiškęs ieškinį prieš valstybę dėl žalos atlyginimo, turi įrodyti, yra priežastinis pažeidimo, sukėlusio asmeniui neigiamus padarinius, ir dėl to patirtos žalos ryšys. TT savo praktikoje pripažįsta, kad ieškinyje dėl žalos atlyginimo prieš valstybę, pažeidusią EB teisę, tenkintinas tik tais atvejais, kai yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp teisės pažeidimo ir kilusios žalos. Pažymėtina, kad Teismas nedetalizuoja kriterijų, taikomų šiai sąlygai nustatyti, t.y. nenurodo, kaip turėtų būti suprantamas tiesioginis priežastinis ryšys ir kokiomis aplinkybėmis jis turėtų būti konstatuotas.¹⁷⁴ Kompetencija nustatyti priežastinį ryšį reglamentuojančias teisės nuostatas priklauso nacionaliniams teisėkūros subjektams, o priežastinio ryšio konstatavimas konkrečioje byloje – teisminėms institucijoms. Nacionalinių subjektų valia šiuo atveju varžoma tik veiksmingumo ir lygiavertiškumo principų, apibrėžtų Teismo jurisprudencijos.

Problema nustatant valstybės veikos ir atsiradusių neigiamų padarinių priežastinį ryšį atsiranda tada, kai tarp pažeidimo ir kilusių padarinių įsiterpia privataus asmens veika.¹⁷⁵ Analizuojant TT praktiką, galima teigti, kad Teismas laikosi lankstaus priežastinio ryšio doktrinos, pagal kurią priežastiniam ryšiui konstatuoti užtenka įrodyti, kad pažeidėjo veika yra *pakankama, bet ne vienintelė* nuostolių atsiradimo priežastis. TT *Rechberger* byloje¹⁷⁶ nustatė, kad subjektų (šiuo atveju – kelionių operatorių) neapgalvotas, neatsargus, bet vis dėlto teisėtas elgesys negali nutraukti egzistuojančio priežastinio ryšio, nes toks elgesys buvo vienas iš rizikos faktorių, nuo kurių direktyva (kuri įtvirtino kelionių organizatorių pareigą užtikrinti, jog už kelionę permokėti, o paslaugų teikėjo nemokumo atveju, visi už kelionę sumokėti pinigai bus gražinti) siekė apsaugoti. Šioje byloje Teismas pripažino, kad valstybė atsako ir tuo atveju, kai jos neteisėta veika yra nors ir ne vienintelė, bet pakankama vartotojų nuostolių atsiradimo priežastis, nes ji neįgyvendina teisės akto, siekiančio apsaugoti nuo tokių nuostolių atsiradimo. Kita vertus, galima teigti, kad šiuo sprendimu Teismas pripažino, jog pakanka ne tik tiesioginio, bet ir netiesioginio priežastinio ryšio tam, kad būtų patenkintas ieškinyje prieš valstybę, pažeidusią EB teisės reikalavimus.¹⁷⁷

¹⁷³ TT byla *Francovich*, para 11.

¹⁷⁴ Drakšas R., Valutyte R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.74.

¹⁷⁵ Ten pat.

¹⁷⁶ TT byla C-140/97, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v. Republik Österreich* [1999] ECR I-3499.

¹⁷⁷ Drakšas R., Valutyte R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // *Justitia*. 2007, Nr. 2 (64). P.75.

Mūsų įsitikinimu, valstybių atsakomybės sąlygos, nors ir suformuluotos pakankamai griežtai, užtikrina galimybę apginti pažeistas privačių asmenų teises ir gauti žalos atlyginimą pagal valstybės pažeidėjos teisę. Viena vertus, Teismo suformuluota ir išplėta valstybės atsakomybės doktrina užtikrina, kad būtų efektyviai ginamos pažeistos asmenų teisės pagal Bendrijos teisę, kita vertus, gana griežtas ir tikslus sąlygų suformulavimas apsaugo valstybes nares nuo galimo asmenų piktnaudžiavimo. Todėl, mūsų nuomone, Teisingumo Teismo suformuluota ir įtvirtinta valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą doktrina atspindi balansą tarp privačių asmenų, kurių teisės buvo pažeistos pagal Bendrijos teisę, apsaugos ir valstybės, kuri tokias teises galimai pažeidė, atsakomybės bei apsaugos nuo potencialaus piktnaudžiavimo.

Dar išsamiau valstybių atsakomybės už žalą sąlygos šiame darbe nebus analizuojamos, kadangi tai nėra šio darbo tikslas ar uždavinys, taip pat dėl to, kad didesnis dėmesys bus skiriamas valstybių atsakomybės bei EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principų ryšiu.

Apibendrinant valstybių narių atsakomybės Bendrijos teisėje principo kilmę, reikėtų dar kartą pabrėžti, kad jis buvo išplėtotas Teisingumo Teismo jurisprudencijoje (bylos *Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*), numatant sąlygas, kurioms esant valstybė narė laikoma atsakinga už asmenims padarytą žalą. Valstybės atsakomybė *Francovich* byloje buvo kildinama iš Sutarties 10 straipsnio, Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principų bei grindžiama teisės principu, kad tas, kuris pažeidžia savo pareigas, turi atlyginti dėl tokio pažeidimo kilusią žalą. Šios žalos dėl padaryto pažeidimo atlyginimo nuostatos taikomos tiek nacionalinėse valstybių narių teisinėse sistemose¹⁷⁸, tiek pagal Sutarties 288 straipsnį, reglamentuojantį nesutartinę (deliktinę) EB institucijų atsakomybę.¹⁷⁹ Pirminis ir pagrindinis šios atsakomybės tikslas, remiantis Teismo jurisprudencija, buvo užtikrinti Bendrijos teisės veiksmingumą bei vieningumą. *Brasserie* byloje Teismas jau grindė valstybių atsakomybės už žalą principą Bendrijos atsakomybe bei valstybių narių įstatymams bendrais principais bei pabrėžė asmens teisių apsaugos ir kompensacijos išmokėjimo svarbą. Taip pagrįsdamas valstybių atsakomybės EB teisės būtinumą, TT šio principo sampratą priartino prie kitose teisinėse sistemose (nacionalinėje ir tarptautinėje teisėje) egzistavusios valstybės atsakomybės sampratos ir tikslo.

Toliau analizuosime valstybės atsakomybės pagrindus, t.y. EB Sutarties 10 str. ir EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principus. Svarbu nustatyti, kaip šie principai siejasi su valstybių atsakomybe, ir kokias funkcijas atlieka valstybės atsakomybė bei minėti principai, atskirai ir sistemiškai užtikrinant privačių asmenų teises Europos Bendrijoje.

¹⁷⁸ Moniz C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. Vol. 37. P. 47.

¹⁷⁹ Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97). P. 66.

2.3. Valstybės atsakomybės teisinis pagrindas: EB Sutarties 10 str. ir EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principai

Kaip ne kartą minėta, Bendrijos sutartyje nėra nuostatos, reglamentuojančios privačių asmenų patirtos žalos dėl EB teisės pažeidimo atlyginimo. Bendrijos sutartyje galime atrasti tik bendrus efektyvios teisminės apsaugos principus ir valstybių narių įsipareigojimus bendradarbiauti, siekiant visapusiško Bendrijos taisyklių efektyvumo.¹⁸⁰ Atitinkamai, nėra ir jokios teisės normos, nustatančios detalias proceso taisykles, kurių pagrindu būtų ginamos privataus subjekto teisės. Antra vertus, nuorodos į Bendrijos sutartį pateikimo TT negalėjo išvengti, kadangi *Francovich* byloje suformuotomis taisyklėmis TT sukūrė valstybėms narėms papildomus įsipareigojimus, kurie, nebūtų teisiškai privalomi, jei nesiremtų EB sutartimi.

Kaip minėta, *Francovich* byloje Teisingumo Teismas valstybių atsakomybę už žalą privačiam asmeniui kildino iš Sutarties 10 straipsnio, Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principų. Kitaip tariant, TT valstybių atsakomybę kildino iš bendros Sutarties sistemos.¹⁸¹ Nėra abejonių, kad valstybės atsakomybė už žalą ir minėti principai yra glaudžiai susiję tarpusavyje, pirmiausia kilmės ir pagrindo sąsaja. Taip pat pažymėtina, kad valstybių atsakomybė už žalą ir šie principai sąveikauja bei užpildo šių principų spragas (pvz., tais atvejais, kai direktyvos nuostatos nėra tiesiogiai veikiančios, pabrėžiama, kad direktyvos horizontaliai tiesiogiai veikti negali). Valstybės atsakomybė už žalą ir EB teisės principai, papildydami vienas kitą, garantuoja didesnes galimybes privačiam asmeniui apginti savo pažeistas teises ir išsireikalauti kilusios žalos atlyginimo. Taip pat valstybių atsakomybė kartu su minėtais principais apskritai užtikrina, kad EB teisė veiktų veiksmingai, būtų ginamos EB teisės įtvirtintos subjektų teisės ir būtų užtikrinamas efektyvus Europos Bendrijos teisės taikymas nacionaliniuose teismuose. Tad svarbu išsiaiškinti, koks ryšys sieja minėtus principus su valstybės atsakomybės Bendrijos teisėje principu.

Tam, kad galėtume tinkamai įvertinti valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui ryšį su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais, tikslinga pirmiausia aptarti minėtų principų ir jų apimties raidą EB teisėje ir TT praktikoje. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktikoje suformuluotą šių principų sampratą, nagrinėsime, kokia sąsaja yra tarp valstybės atsakomybės principo ir Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principų.

2.3.1. Europos Bendrijos sutarties 10 straipsnis ir veiksmingumo principas

¹⁸⁰ Europos Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija) // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2, 10 straipsnis.

¹⁸¹ TT *Francovich* byla, para 29-37.

Nepaisant to, kad EB teisinė sistema yra *sui generis* bei taikomas EB teisės viršenybės, lyginant su nacionaline teise, principas, vis dėlto Bendrijos teisės taikymas, įgyvendinimas ir užtikrinimas labai priklauso nuo valstybių narių skirtingų teisinių sistemų.¹⁸² EB teisės normos valstybėse narėse yra taikomos įvairioms nacionalinėms procedūroms bei skirtingoms institucinėms priemonėms. Jeigu valstybės narės tinkamai įgyvendina Bendrijos politiką ir sprendimus, veikdamos kaip atstovės arba jos vardu, vadinasi, šios valstybės ištikimai laikosi Bendrijai duotų savo įsipareigojimų, įtvirtintų Sutarties 10 straipsnyje.

Europos Bendrijos Sutarties 10 straipsnis labai aiškiai apibrėžia valstybių narių vaidmenį: „kad užtikrintų šios Sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą, valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių. Jos padeda atlikti Bendrijos uždavinius. Jos nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų“.¹⁸³ EB sutarties 10 straipsnis nustato pareigas, turinčias tiek pozityvių, tiek negatyvių aspektų: pozityvus aspektas – valstybės privalo imtis visų priemonių, būtinų įgyvendinti šių valstybių įsipareigojimams, kylantiems iš Sutarties ir iš Sutartimi grindžiamų Bendrijos priemonių, ir apskritai padėti realizuoti Bendrijos tikslus; negatyvus aspektas – EB sutarties 10 straipsnis reikalauja, kad valstybės susilaikytų nuo veiklos, galinčios trukdyti pasiekti Bendrijos tikslus.¹⁸⁴

Reikia pasakyti, kad valstybės atsakomybės principas nebuvo pirmas principas, kurį Teismas atpažino EB sutarties 10 straipsnyje. Juo TT rėmėsi, konstatuodamas nacionalinių teismų pareigą užtikrinti efektyvią EB sutarties suteiktų teisių gynybą, interpretuoti nacionalinę teisę vadovaujantis EB teisės nuostatomis tiesiogiai taikyti direktyvų nuostatas prieš valstybę, pareigą (visoms institucijoms), atsiradus nacionalinės ir EB teisės kolizijai, taikyti EB teisės nuostatas.¹⁸⁵ Tai rodo, kad EB 10 straipsnis yra vienas svarbiausių ir dinamiškiausių straipsnių EB sutartyje, kuriuo Teismas gali remtis, vertindamas daugelį problemų.¹⁸⁶ Tai lemia dinamišką EB sutarties aiškinimą. Kita vertus, toks aiškinimas taip pat turi turėti ribas; kaip orientyrai gali pasitarnauti kiti Sutarties straipsniai, bendra Sutarties koncepcija.

TT byloje *Simmenthal II*¹⁸⁷ ir *Factortame I*¹⁸⁸ susiejo EB teisės viršenybę su nacionalinių teismų pareiga užtikrinti visišką Bendrijos teisės efektyvumą (*effet utile*).¹⁸⁹ Tokia pareiga išvedama ir iš Sutarties 10 straipsnio, numatančio bendradarbiavimo pareigas valstybėms narėms. TT savo praktikoje išplėtojo įpareigojimus, kuriuos narėms nustato 10 straipsnis – pareigas apsaugoti ir

¹⁸² Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 59.

¹⁸³ Europos Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija) // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.

¹⁸⁴ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 59.

¹⁸⁵ Plačiau žr.: Lang J. T. The duties on co-operation of national authorities and courts under Article 10 E. C.: two more reflections // European Law Review. 2001, vol. 26. No 1. P. 84-93.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ TT byla C-35/76, *Simmenthal* [1976] ECR 1871.

¹⁸⁸ TT byla C-213/89, *Factortame* [1990] ECR I-2433.

¹⁸⁹ Lenaerts K. and Van Nuffel P. Constitutional law of the European Union. Second edition. London: Thomson/Sweet and Maxwell, 2005.

užtikrinti visišką EB teisės efektyvumą nacionalinėse teisinėse sistemose. Tai pasiekama ieškiniams dėl EB teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo taikant ne mažiau palankias nuostatas, nei grynai nacionaliniams ieškiniams (tokie ieškiniai tenkinami, jei yra visos šios sąlygos – norma suteikia teises individams, padarytas sunkus EB teisės pažeidimas ir egzistuoja priežastinis ryšys tarp išsipareigojimų pažeidimo ir žalos atsiradimo) ir suteikiant galimybę nukentėjusiems asmenims gauti tinkamą kompensaciją.

TT savo praktikoje teikia didelę reikšmę EB Sutarties 10 straipsnio nuostatų aiškinimui. Valstybių narių įtvirtintos EB Sutarties 10 straipsnio 1 dalyje pareigos yra svarbiausios, tačiau dažniausiai TT nagrinėja bylas dėl šio straipsnio 2 dalies nuostatų. Pastebėtina, kad sprenddamas bylas Teismas paprastai remiasi EB Sutarties 10 straipsniu tada, kai siekia pabrėžti valstybių narių pareigas, kurios yra numatytos ne konstitucinėse Sutartyse, o antrinės ES teisės aktuose. Tai galėtų paaiškinti, kodėl Teismas rėmėsi šiuo straipsniu, suformuluodamas naują – valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui – doktriną, kuri *Francovich* bylos situacijoje kilo būtent dėl antrinės teisės akto, direktyvos, neįgyvendinimo.

Remiantis Teismo jurisprudencija, EB sutarties 10 str. nuostatos įpareigoja valstybes nares nepriklausomai nuo jų institucinės bei konstitucinės sandaros¹⁹⁰, o tai reiškia ir visas nacionalinės valdžios institucijas: įstatymų leidžiamąją, įstatymų vykdomąją bei teisminę valdžią. Net jei valstybei narei Bendrijos institucijose atstovauja jos vykdomoji valdžia, šis faktas neatleidžia šios valstybės įstatymų leidžiamosios bei teisminės valdžios institucijų nuo pareigos gerbti ir vykdyti EB teisės reikalavimus: net ir tuo atveju, jeigu pagal atitinkamą nacionalinę konstituciją jos yra savarankiškos ir suverenios.¹⁹¹ TT *Von Colson* byloje¹⁹² aiškiai pabrėžė, kad EB sutarties 10 straipsnyje įtvirtinta pareiga taikoma visoms valstybių narių valdžios institucijoms, įskaitant ir teismus, kai tie klausimai priklauso jų jurisdikcijai. Taigi šis Europos Bendrijos sutarties straipsnis yra visuotinai taikomas ir vienas esmingiausių Sutartyje.

Teisingumo Teismo sprendimai, remiantis šiuo straipsniu yra Bendrijos teisės viršenybės ir vienodo galiojimo logiškas padarinys, ir todėl tai prieštarautų jų esmei, jeigu iš Bendrijos kylančių pareigų vykdymas priklausytų nuo kiekvienos valstybės narės institucinės struktūros. Teismas savo praktikoje ne kartą tvirtino, kad negalima leisti, kad nacionalinių struktūrų keliamos problemos trukdytų efektyviai veikti Bendrijos teisei.¹⁹³ *Commission v. Italy*¹⁹⁴ byloje, kuri buvo susijusi su valstybės uždelstu subsidijų išmokėjimu ūkininkams, kaip to reikalavo Žemės ūkio reglamentas, TT pareiškė, kad pagal EB sutarties 5 (dab. 10 str.) straipsnyje numatytas bendro pobūdžio pareigas valstybėms narėms, valstybei narei tenka pareiga pripažinti padarinius savo vidaus tvarkai, kylančius iš

¹⁹⁰ TT byla 77/69, *Commission v. Belgium* [1970] ECR 237 at 243; TT byla 8/70 *Commission v. Italy* [1970] ECR 961.

¹⁹¹ TT byla 167/73, *Commission v. France* [1974] ECR 359.

¹⁹² TT byla 14/83, *Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891 at 1909.

¹⁹³ TT byla 48/71, *Commission v. Italy* [1972] ECR 527 at 532.

¹⁹⁴ TT byla 30/72, *Commission v. Italy* [1973] ECR 161.

narystės Bendrijoje, ir esant reikalui – pakeisti galiojančias procedūras biudžeto klausimais taip, kad jos netaptų kliūtimi per nustatytus terminus įvykdyti savo įsipareigojimus pagal Sutartį.

Dar tikslesnę išvadą TT padarė, teigdamas, kad EB sutarties 10 straipsnyje nustatytas Bendrijos vieningumo principas reiškia nacionalinių teismų pareigą užtikrinti teisių, asmenims suteiktų tiesioginio veikimo Bendrijos nuostatomis, teisinę apsaugą.¹⁹⁵ Tai buvo patvirtinta ir *Rewe* byloje¹⁹⁶, kurioje TT pareiškė, kad taikant Sutarties 10 str. nustatytą bendradarbiavimo principą, nacionaliniams teismams yra patikėta užtikrinti teisinę apsaugą, asmenims suteikiamą tiesioginio veikimo Bendrijos teisės nuostatomis. *Comet* byloje¹⁹⁷ Teisingumo Teismas pakartojo savo požiūrį, nuroydamas vėl, kad nacionaliniams teismams yra patikėta užtikrinti teisinę apsaugą, kurią asmenims suteikia EB teisės nuostatų tiesioginis veikimas, ir visa tai yra taikoma, įgyvendinant Sutarties 10 straipsniu nustatytą bendradarbiavimo pareigą. Vadinasi, numatydamas pareigas valstybėms narėms, Sutarties 10 straipsnis tampa pagrindu traukti atsakomybėn jį pažeidusią valstybę narę.

Pažymėtina, kad *Francovich* byloje Teismas valstybių atsakomybę kildino iš dviejų pagrindų: veiksmingumo (efektyvumo) principo ir EB sutarties 10 straipsnio. TT teigė, kad nacionaliniai teismai, taikydami EB teisę, turi užtikrinti, kad būtų apsaugotos asmenų, kaip Bendrijos teisės subjektų, teisės. Todėl EB teisės veiksmingumas nukentėtų, jeigu asmenys negalėtų gauti kompensacijos tais atvejais, kai valstybė narė, pažeidusi Bendrijos teisę, pažeidžia ir jų teises bei sukelia žalą. Valstybių narių pareiga atlyginti žalą taip pat grindžiama Sutarties 5 straipsniu (dab. 10 str.), pagal kurį valstybės narės imasi visų atitinkamų bendrų ar specialiųjų priemonių, kad užtikrintų savo pareigų pagal Bendrijos teisę vykdymą. Viena iš tokių pareigų yra panaikinti neteisėtas Bendrijos teisės pažeidimo pasekmes.¹⁹⁸ Taigi Teismas valstybės atsakomybę grindė Sutarties 10 straipsniu (kuris numato pareigą panaikinti EB teisės pažeidimu sukeltas pasekmes) ir Bendrijos teisės veiksmingumo principu (kuris nebūtų visiškai užtikrintas, jei asmenys negalėtų gauti žalos, padarytos EB teisės pažeidimu, atlyginimu).

Veiksmingumo principas apima daugelį teismo proceso sferų ir buvo pripažintas bendruoju Bendrijos teisės principu.¹⁹⁹ Jis reikalauja veiksmingos Europos Bendrijos teisės įtvirtinančių teisių apsaugos ir apskritai efektyvaus EB teisės užtikrinimo nacionaliniuose teismuose. Šis principas skiriasi nuo kitų bendrųjų EB teisės principų, kadangi jis nėra tiesiogiai įtvirtintas valstybių narių teisėje, bet išvedamas iš skirtingų Bendrijos teisės charakteristikų, viršenybės ir tiesioginio veikimo.

Francovich byloje Teismas pripažino, jog nacionalinės teisės normos (materialinės ir procesinės), kuriomis remiantis asmeniui atlyginama žala, negali būti visai autonomiškos (nepriklausomos nuo EB teisės). Jos turi būti ne mažiau palankios nei tos, kurios taikytinos panašioms

¹⁹⁵ TT byla 265/78, *H. Ferweda B. V. v. Produktschap voor Vee en Vees* [1980] ECR 617.

¹⁹⁶ TT byla 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989.

¹⁹⁷ TT byla 45/76, *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043.

¹⁹⁸ TT byla *Francovich*, para 31, 33, 36.

¹⁹⁹ TT byla *Brasserie du Pêcheur*; TT byla *Hedley Lomas*.

nacionaliniams ieškiniams, bei negali apsunkinti ar visai užkirsti kelią žalai atlyginti.²⁰⁰ Vėlesnėje Teismo praktikoje šios nuostatos buvo apibendrintos ir įvardytos kaip efektyvumo ir veiksmingumo principai.²⁰¹ Remiantis Teismo jurisprudencija, efektyvumo ir veiksmingumo principai apibendrintai apibrėžtini taip: nacionalinės teisės normos turi neapsunkinti/nepadaryti neįmanomos galimybės reikalauti žalos atlyginimo (efektyvumo principas, angl. *principle of effectiveness*); nacionalinės teisės normos, kuriomis remiantis žala yra atlyginama, neturi būti mažiau palankios nei tos, kurios taikomos analogiškiems nacionaliniams ieškiniams (veiksmingumo principas, angl. *principle of equivalence*).²⁰²

Teisinėje literatūroje taip pat pasitaiko nuomonių, jog efektyvumo ir veiksmingumo principai taikomi nepakankamai. Asmens teisių gynyba nacionaliniuose teismuose negali būti per daug apribota, ji turi būti adekvati.²⁰³ Manytina, kad asmens teisių gynybos adekvatumas yra sudėtinė efektyvumo principo dalis, parodanti, jog asmens teisė pasinaudoti galimybe reikalauti žalos atlyginimo turi būti reali, ji neturi būti apsunkinta, todėl nederėtų skirti adekvatumo kaip dar vieno atskiro principo.²⁰⁴

Pažymėtina, kad efektyvumo principas gali būti suprantamas keleriopai. Pirma, kaip EB teisės efektyvumo principas bendrąja (plačiausia) prasme.²⁰⁵ Antra, efektyvios teisminės apsaugos principas²⁰⁶ (siauresne prasme). Trečia, kaip efektyvios teisminės apsaugos principas valstybių atsakomybės dėl žalos bylose (efektyvumo principas siauriausia prasme). Neabejotinai efektyvumo principas yra susijęs su valstybių atsakomybe už žalą privatiems asmenims bei su veiksmingumo principu, tačiau jis daugiau siejasi su pačia teismine apsauga ir žalos atlyginimu nacionaliniuose teismuose. Bendrijos teisės veiksmingumas ir efektyvumas yra du savarankiški EB teisės bendrieji principai. Kadangi šiame darbe analizuojame valstybių atsakomybę už žalą bendrąja prasme (kaip EB teisės institutą ir jo padėtį EB teisinėje sistemoje), todėl mums svarbu nagrinėti bendrąjį Bendrijos teisės veiksmingumo principą.

Veiksmingumo principas taip pat yra vienas pamatinių EB teisės principų.²⁰⁷ Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kai kurie užsienio autoriai veiksmingumo principą vadina nediskriminavimo

²⁰⁰ TT byla *Franovich*, para 43.

²⁰¹ TT byla C-261/95, *Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR I-4025, para 27; TT byla C-453/99, *Courage v. Bernard Crehan and Bernard Crehan v. Courage* [2001] ECR I-6297, para 29.

²⁰² TT sujungtos bylos C-46/93 ir C-48/93, *Brasserie du Pêcheur v. Bundesrepublik Deutschland and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* [1996] ECR I-1029, para 67; TT byla C-228/98, *Dounias v. Ipourgos Ikonomikon (Minister for Economic Affairs)* [2000] ECR I-577, para 64; TT byla C-66/95, *The Queen v. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton* [1997] ECR I-2163, para 33; TT byla C-261/95, *Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR I-4025, para 27; TT byla C-453/99, *Courage v. Bernard Crehan and Bernard Crehan v. Courage* [2001] ECR I-6297, para 29.

²⁰³ Van Gerven, W. Remedies for Infringements of Fundamental Rights. *European Public Law*. 2004, 10(2):274. P. 533.

²⁰⁴ Vaitkevičiūtė A. Žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Europos Bendrijos teisę, atlyginimas privačiam asmeniui // http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=184699; prisijungimo laikas: 2009-12-01.

²⁰⁵ Tridimas, T. *The General Principles of EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 418 – 476.

²⁰⁶ Martin C. P. *Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder*. *International and Comparative Law Quarterly*. 1994, Nr. 43(1). P. 30–36.

²⁰⁷ Ward A. *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 186–193.

principu (angl. *principle of non-discrimination*).²⁰⁸ Manytina, jog šį principą būtų teisingiau vadinti veiksmingumo principu dėl kelių priežasčių: pirma, toks supratimas yra platesnis ir rodo ne tik tai, ar asmuo nėra diskriminuojamas nacionaliniame procese nagrinėjant žalos atlyginimo ieškinius, bet taip pat ir tai, jog asmeniui yra sudaromos sąlygos gauti žalos atlyginimą.²⁰⁹ Antra, šis principas apibrėžiamas būtent kaip veiksmingumo principas ir Teismo praktikoje.²¹⁰

Veiksmingumo principas gali būti suvokiamas keliomis prasmėmis. Pirma, EB teisės veiksmingumas bendraja prasme; antra, veiksmingos teisminės apsaugos principas (siauresne prasme); trečia, veiksmingos teisminės apsaugos principas valstybių atsakomybės dėl žalos bylose (siauriausia prasme).²¹¹ Teisinėje literatūroje veiksmingumo principas plačiąja prasme apibrėžiamas kaip būtinumas užtikrinti, jog nacionalinės teisės normos neturi būti mažiau palankios nei tos, kurios taikomos teisės normoms, reglamentuojančioms nacionalinės teisės taikymą toje valstybėje narėje.²¹² Panašiai turėtų būti suprantamas ir veiksmingumas valstybių atsakomybės dėl žalos bylose – nacionalinės teisės normos, kuriomis vadovaujantis asmeniui atlyginama žala dėl EB teisės pažeidimo, turi būti analogiškos panašioms nacionaliniams ieškiniams. Tokią veiksmingumo principo sampratą pagrindė Teismas savo jurisprudencijoje nagrinėdamas tiek bendruosius veiksmingos teisminės apsaugos klausimus, tiek ir žalos atlyginimo klausimus valstybių atsakomybės dėl žalos bylose.²¹³

Valstybių atsakomybės dėl žalos bylose veiksmingumo principas pirmą kartą sukonkretintas pripažįstant, jog nacionalinės teisės normos, kuriomis remiantis asmeniui atlyginama žala, neturi būti mažiau palankios nei tos, kurios taikomos analogiškiems nacionaliniams ieškiniams.²¹⁴ Svarbu tai, jog ši formulotė pateikta tiesiogiai neįvardijant, jog tai yra veiksmingumo principas. Vėliau Teismas jau pateikė apibendrintą veiksmingumo principo sampratą. *Palmisani* byloje²¹⁵ Teismas pažymėjo, jog nacionalinių teisės normų savybė suteikti ne mažiau palankią apsaugą nei ta, kuri taikoma analogiškiems nacionaliniams ieškiniams, yra suprantama kaip veiksmingumo principas.

Apibendrintai teigiant, veiksmingumo principas valstybių atsakomybės dėl žalos bylose turi būti suprantamas taip, kad nacionalinės teisės normos, kuriomis asmeniui atlyginama žala, neturi būti

²⁰⁸ Ten pat.

²⁰⁹ Vaitkevičiūtė A. Žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Europos Bendrijos teisę, atlyginimas privačiam asmeniui // http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=184699; prisijungimo laikas: 2009-12-01.

²¹⁰ Teismas yra pažymėjęs, jog veiksmingumo principas reikalauja, kad pareiškiant ieškinį nacionaliniam teismui nebūtų daroma jokie skirtumo dėl to, ar pažeista Europos Bendrijos, ar nacionalinės teisės norma, jeigu toks ieškinytis pareikštas dėl tos pačios priežasties, ir ieškinių tikslas yra toks pat. Žr.: TT byla C-326/96, *Levez v. Jennings (Harlow Pools)* [1998] ECR I-7835, para 41.

²¹¹ Vaitkevičiūtė A. Žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Europos Bendrijos teisę, atlyginimas privačiam asmeniui // http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=184699; prisijungimo laikas: 2009-12-01.

²¹² Becker F. Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness. *Common Market Law Review*. 2007, 44(4). P. 1043.

²¹³ TT byla 33/76, *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, para 4–5; TT byla 45/76, *Comet v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043, para 13; TT byla C-410/92, *Johnson v. Chief Adjudication Officer* [1994] ECR I-5483, para 21;

²¹⁴ TT sujungtos bylos C-6/90 ir C-9/90, *Francovich v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357, para 43.

²¹⁵ TT byla C-261/95, *Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR I-4025, para 27.

mažiau palankios nei tos, kurios taikomos analogiškiems nacionaliniams ieškiniams. Akcentuotina, kad veiksmingumo principo taikymas – nacionalinių teismų, nagrinėjančių žalos atlyginimo ieškinius, prerogatyva. Taigi šis principas suteikia nacionaliniams teismams gaires, kaip turi būti nagrinėjami žalos dėl EB teisės pažeidimo padarymo atlyginimo ieškiniai.²¹⁶

Apibendrintai teigiant, be materialinės teisės į padarytos žalos atlyginimą Teisingumo Teismas užtikrino veiksmingą Bendrijos teisės suteikiamų teisių apsaugą, sukurdamas galimybę taikyti veiksmingas procesines gynybos priemones. Teismas, sukurdamas naują valstybės atsakomybės doktriną, ne tik suformulavo jos taikymo sąlygas, kurias privalo vertinti nacionaliniai teismai, sprenddami žalos atlyginimo dėl Bendrijos teisės pažeidimo bylas, bet ir nustatė, kaip turi vykti pats procesas, įtvirtindamas veiksmingumo principą. Pažymėtina, kad Sutarties 10 straipsnis, kaip valstybių narių pareiga panaikinti dėl EB teisės pažeidimo kilusias pasekmes, ir Bendrijos veiksmingumo principas, kaip esminė nuostata, numatanti, kaip turi vykti tokių pasekmių panaikinimo procesas, ne tik užtikrino, kad valstybių atsakomybė būtų taikoma pagal Bendrijos teisės taisykles, bet ir neišvengiamai įtvirtino privačių asmenų teisę į žalos (kaip neigiamos pasekmės) atlyginimą (pašalinimą).

2.3.2. Europos Bendrijos teisės viršenybė

Nors Steigiamojoje Europos Bendrijos Sutartyje nėra nuostatų dėl EB teisės viršenybės, TT, įgyvendindamas savo įgaliojimus užtikrinti Europos Bendrijos teisės taikymą, savo praktikoje įtvirtino Europos Bendrijos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Teismas šį principą išvedė iš Sutarties 10 straipsnyje numatyto būtinumo užtikrinti Bendrijos teisės taikymą. Europos Bendrijos teisės viršenybės principą TT suformulavo byloje *Costa v. ENEL*²¹⁷, nagrinėdamas iškilusią koliziją tarp EB teisės ir nacionalinės teisės. Pažymėtina, kad TT rėmėsi sisteminiu Europos Bendrijos Sutarties nuostatų aiškinimu, Europos Bendrijos teisės specifika tarptautinės teisės atžvilgiu.

Šis principas, kaip pažymėjo TT savo praktikoje, taikomas visiems nacionalinės teisės aktams, nepriklausomai nuo to, kada nacionalinis teisės aktas buvo priimtas.²¹⁸ Vėlesnė TT praktika patvirtino Europos Bendrijos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu, EB teisės viršenybės principas buvo taikomas, nustatant EB teisės santykį su nacionaline Konstitucija ir konstitucine teise.²¹⁹ Išvada dėl EB teisės viršenybės dar aiškiau buvo išsakyta *Simmenthal* byloje²²⁰, kurioje Teisingumo Teismas pabrėžė,

²¹⁶ Vaitkevičiūtė A. Žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Europos Bendrijos teisę, atlyginimas privačiam asmeniui // http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=184699; prisijungimo laikas: 2009-12-01.

²¹⁷ „Savo nacionalinių teisės sistemų pakeitimas Bendrijos teisės sistema su joje numatytais teisėmis ir pareigomis, kylančiomis iš Sutarties, reiškia, kad valstybės narės visam laikui apribojo savo suverenias teises, už kurias negali būti viršesnis vienašalis aktas, neatitinkantis Bendrijos esmės.“ Žr.: TT byla 6/64, *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585.

²¹⁸ Šiuo atveju negalioja *lex posterior derogat lex priori* principas.

²¹⁹ TT byla 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

²²⁰ TT byla 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal* [1978] ECR 629.

kad Bendrijos teisės akto viršenybė taikoma nacionaliniams teisės aktams, priimtiems tiek iki atitinkamo EB akto įsigaliojimo, tiek ir vėliau. Taip pat TT savo sprendimuose ne kartą pabrėžė nacionalinių teismų pareigą atsisakyti taikyti teisės aktą, prieštaraujantį Europos Bendrijos teisei, net jei tokios teisės nacionaliniams teismams nesuteikė vidaus teisės aktai.²²¹

Europos Teisingumo Teismas nustatė visos EB teisės viršenybės principą nacionalinės teisės atžvilgiu ir neapsiribojo tik Steigiamųjų Sutarčių viršenybe, vadinasi, EB teisės viršenybės principas taikomas tiek pirminės, tiek antrinės EB teisės atžvilgiu.²²²

TT nurodė, kad siekiant užtikrinti EB teisės veiksmingumą, kiekvienas valstybės narės teismas turi pareigą užtikrinti visišką ir neatidėliotiną Bendrijos teisės taikymą ir tais atvejais, kai kyla konfliktas su nacionalinės teisės normomis. *Factortame* byloje Teismas teigė, kad Bendrijos teisei pirmenybė turi būti teikiama net ir tuo atveju, kai jos ir nacionalinės teisės normų kolizija yra tik numanoma.²²³

Europos Bendrijos teisės viršenybė užtikrina Bendrijos teisės vienodą taikymą. Pažymėtina, kad jei teisės viršenybės klausimas būtų analizuojamas pagal tarptautinę teisę, tai TT nustatytų Bendrijos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu ir paliktų visišką laisvę valstybėms narėms įgyvendinti šį principą vidaus teisėje. Europos Bendrijos teisėje tokia valstybių laisvė yra ribota, nes, TT nuomone, pagal EEB Sutarties 10 straipsnyje įtvirtintą bendradarbiavimo principą nacionalinės teisės normos netampa niekinėmis, jos lieka galioti ir toliau. Jos taip pat gali būti toliau taikomos, tačiau tik už EB teisės taikymo srities ribų. Tik tais atvejais, kai tiesiogiai taikomos EB teisės nuostatos įtvirtina iš esmės kitas teises arba iš esmės kitas pareigas negu atitinkamos nacionalinės teisės normos, tai pastarosios normos netaikomos, o nacionalinės įstaigos ir teismai įpareigojami taikyti tik Europos Bendrijos teisės nuostatas. Tačiau pažymėtina, kad nacionalinis teismas nėra įpareigotas visada peržiūrėti ir netaikyti galutinio teismo sprendimo, pažeidžiančio Bendrijos teisę. Tai buvo aiškiai nurodyta *Kapferer* byloje²²⁴, kurioje Teismas pripažino *res judicata* principo svarbą, teigdamas, kad galutiniai teismo sprendimai negali būti svarstomi. Tačiau nacionalinės procesinės taisyklės, kuriomis remiantis priimtas galutinis teismo sprendimas, turi būti suderinamos su Bendrijos teisės veiksmingumo ir efektyvumo principais.²²⁵

²²¹ TT byla C-213/89, *The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd.* [1990] ECR I-2433.

²²² Pavyzdžiui, *Politi* ir *Internationale Handelgesellschaft* bylose TT nustatė reglamentų viršenybę vėliau priimtų nacionalinių įstatymų atveju. Kalbant apie Europos Bendrijos institucijų priimtas rekomendacijas, kurios nėra privalomo pobūdžio, jomis valstybių narių teismai gali remtis, iškilus sunkumų dėl Europos Bendrijos ar nacionalinės teisės aiškinimo. TT *Kupferberg* byloje nustatė, kad Europos Bendrijos sudarytos tarptautinės sutartys turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu.

²²³ TT byla C-213/89, *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others* [1990] ECR I-2433.

²²⁴ TT byla C-234/04, *Kapferer v. Schlanck and Schick* [2006] ECR I-2585.

²²⁵ Craig P., de Búrca G. *EU Law, Text, Cases and Materials (Fourth Edition)* Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 350.

Pastebėtina, kad Teismas nuo pat pradžių laikėsi nuoseklios pozicijos, viršenybės principas buvo grindžiamas konstituciniu, o ne tarptautiniu EB sutarties prigimties supratimu. Galima teigti, kad TT iš dalies rėmėsi monistiniu Bendrijos ir kiekvienos nacionalinės teisės sistemų modeliu, pagrįstu nuostata, kad kiekvienas Europos pilietis į Bendrijos sutartį žiūri kaip į savo konstituciją, kuri visiems taikoma vidaus teisėje, o tokiu atveju esant teisės normų konfliktui, gali būti taikoma viena iš jų.²²⁶

Taigi, Teisingumo Teismas savo praktikoje, susijusioje su EB teisės viršenybės principu, nustatė svarbias taisykles, įtvirtinančias, kaip turi būti taikoma EB teisė, iškilus kolizijai su nacionaline teise. Net ir mažai reikšminga techninio pobūdžio Bendrijos teisės akto norma yra viršesnė už nacionalinės konstitucijos normą, ir kiekvieno nacionalinio teismo užduotis yra netaikyti visoje valstybinėje sistemoje Bendrijos teisei prieštaraujančio nacionalinės teisės akto.²²⁷

Pažeidus Europos Bendrijos teisės viršenybės principą ir nevykdant EB teisės dėl to, kad ši prieštarauja nacionalinei teisei, valstybė narė laikoma pažeidusia EB teisę. Tai įrodžius jai yra taikomos atsakomybės priemonės. Jeigu tokiu pažeidimu valstybė padaro žalos privatiems asmenims, galimas ir įpareigojimas atlyginti padarytą žalą, remiantis Teismo suformuluota valstybės atsakomybės doktrina. EB teisė, kaip viršesnė teisės sistema, numato tam tikras pareigas valstybėms narėms, o šios privalo jų laikytis ir negali pateisinti nesilaikymo savo nacionalinės teisės nuostatomis, nes pastarosios turi neprieštarauti EB teisės nuostatomis, o ne atvirksčiai. Viršenybės principo taikymas įpareigoja valstybių narių institucijas užtikrinti nacionalinės teisės atitikimą EB teisei, jei reikia pakeičiant ar panaikinant atitinkamą nacionalinį teisės aktą. Valstybės atsakomybės principo sukūrimas įvedė balansą tarp valstybės ir privačių subjektų, kadangi privatūs subjektai įgijo daugiau garantijų Bendrijos lygmenyje, kai tuo tarpu valstybės narės prarado dalį savo veikimo laisvės.

Taigi sukurdamas valstybės atsakomybės doktriną TT neginčijamai pristatė naują Europos Sąjungos „naujos teisinės sistemos“²²⁸ apsaugos priemonę, tuo dar labiau pastūmėdamas viršnacionalizmo link. Įdiegdamas valstybės atsakomybės doktriną, TT atėmė dalį valstybės suverenių teisių ir perdavė ją į Bendrijos rankas, siekdamas užtikrinti Bendrijos teisės laikymąsi. Antra vertus, atsakomybės už valstybių narių veiksmus, kuriais pažeidžiamos privačių asmenų teisės, sukūrimas priartino Europos Sąjungą prie jos piliečių. Privatūs subjektai įgijo apsaugos priemonę, kurios tikslas – kompensuoti jų patirtus nuostolius ir nubausti valstybę pažeidėją.

Apibendrinat viršenybės principo ir valstybių atsakomybės EB teisėje ryšį, galima teigti, kad šie du principai yra vienas su kitu glaudžiai susiję. Europos Bendrijos teisės viršenybė užtikrina, kad valstybių atsakomybė EB teisėje būtų taikoma pagal EB teisę (kompetencijos reguliuoti valstybės atsakomybę ir žalos atlyginimą perėjimas iš nacionalinių teisinių sistemų Bendrijos teisei), žala

²²⁶ Jarukaitis I. Europos Bendrijos teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė // Teisė. 2000, Nr. 37. P. 46.

²²⁷ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.58.

²²⁸ TT byla 26/62, *Van Gend & Loos*, para 11.

asmeniui būtų atlyginama, remiantis TT suformuluoto veiksmingumo principo reikalavimais. Viršenybės principas šiuo atveju pasitarnauja kaip visos Europos Bendrijos teisinės sistemos veikimo pagrindas, leidžiantis valstybės atsakomybę taikyti ne nacionalinių sistemų, o Bendrijos lygiu.

2.3.3. Europos Bendrijos teisės tiesioginis veikimas

Teisinėje literatūroje visuotinai pripažinta, kad viena iš svarbiausių Bendrijos teisinės sistemos ypatybių yra ta, kad Bendrijos teisės nuostatos valstybių narių teisinėms sistemoms sukelia tiesioginius padarinius. Šios nuostatos reikalauja, kad iš Bendrijos kylančias pareigas vykdytų ne tik pačios Bendrijos institucijos, bet ir valstybės narės, o tam tikrais atvejais – net asmenys.²²⁹

Europos Bendrijos teisės tiesioginio veikimo doktrina yra viena iš klasikinių koncepcijų, kuria grindžiama EB *sui generis* teisės sistema²³⁰, šios sistemos konstitucinės prigimties esminis komponentas. Tiesioginis veikimas reiškia galimybę asmenims nacionaliniuose teismuose remtis EB teise. Pažymėtina, kad jeigu tiesioginio veikimo principas nebūtų Europos Bendrijos teisinės sistemos konstitucinio modelio dalis, EB teisės dinamiškas plėtojimas ir praktinė reikšmė būtų kur kas silpnesnė.²³¹

Pažymėtina, kad tiesioginio veikimo principas nėra nurodytas Sutartyje kaip EB teisės savybė, tik EB sutarties 249 straipsnis nurodo, kad tiesioginis taikymas yra reglamentų savybė. Teisinėje literatūroje pastebima, kad kai kurie autoriai tiesioginį veikimą (angl. *direct effect*) ir tiesioginį taikymą (angl. *direct applicability*) laiko viena ir tapačia koncepcija.²³² Tačiau šiame darbe laikysime, kad konkrečiai Sutartyje neįvardintas tiesioginio veikimo principas yra kur kas platesnis negu tiesioginis taikymas ir dėl to jie nėra vienos koncepcijos dalys.

Tiesioginis veikimas gali būti priskiriamas bet kuriai EB teisės nuostatos rūšiai. Nuostata, kurią Teisingumo Teismas paskelbia esant tiesioginio veikimo, valstybių narių nacionalinėse sistemose asmenims suteikia teisiškai užtikrintas teises, kurios tampa apsaugos priemone nuo veiksmų, pažeidžiančių EB teisę. Svarbu pabrėžti tai, kad tiesioginis veikimas konkrečiose Sutarties nuostatose gali būti nesuformuluotas, tačiau Teismas laikė tai savo užduotimi, padiktuota būtinybės užtikrinti Sutarties bendrų tikslų įgyvendinimą.²³³ Nesant tiesioginio veikimo, Teismo nuomone, šių tikslų būtų sunku veiksmingai pasiekti. Dėl šios priežasties TT įtvirtino tiesioginio veikimo principą EB teisinėje sistemoje palyginti ankstyvoje (1963 m.) Europos Bendrijos evoliucijos stadijoje.

²²⁹ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 61.

²³⁰ Soloveičikas D. Europos Sąjungos teisės tiesioginis veikimas ir jos taikymas – dvi skirtingos tapačios doktrinos dalys? // Jurisprudencija. 2007, Nr. 4(94). P. 35.

²³¹ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P.61.

²³² Plačiau žr.: Soloveičikas D. Europos Sąjungos teisės tiesioginis veikimas ir jos taikymas – dvi skirtingos tapačios doktrinos dalys? // Jurisprudencija. 2007, Nr. 4(94). P. 35-43.

²³³ Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 62.

Tiesioginio veikimo doktrina pirmą kartą suformuluota TT *Van Gend en Loos* bylos²³⁴ sprendime. Šioje byloje Teismas pripažino Sutarties 25 (buv. 12 str.) straipsnį, draudžiantį valstybėms tarpusavyje nustatyti bet kokius naujus muitų mokesčius importui arba bet kokias rinkliavas, turinčias lygiavertį poveikį, tiesiogiai veikiančiu. Būtiną sąlygą, kad tam tikra Bendrijos teisės nuostata būtų pripažinta esanti tiesiogiai veikiančia, priklauso nuo šios nuostatos pobūdžio, t.y. nuostata turi būti tiksli, nedviprasmiška, besąlyginė. *Banks & Co. V. British Coal* byloje²³⁵ generalinis advokatas Van Gerven komentavo:

„Jeigu konkreti Bendrijos teisės nuostata pati savaime yra pakankamai funkcionali, kad ją galėtų taikyti teismas, ji yra tiesioginio veikimo. Ta prasme taisyklės aiškumas, tikslumas, besąlygiškumas, išbaigtumas ir tobulumas, taip pat jos nepriklausomumas nuo laisva nuožiūra priimamų įgyvendinamųjų priemonių būtinybės yra vienos ir tos pačios būdingos savybės, privalomos šiai taisyklei, aspektai; o būtent – ši taisyklė turi būti tokia, kad teismas ją galėtų taikyti, esant konkrečiai situacijai.“

Būtent ši esminė pritaikomumo savybė ir skiria tiesioginį veikimą nuo tiesioginio taikymo. Tiesioginio veikimo koncepcija yra susijusi su asmenų teisėmis, kurias suteikia Bendrijos teisė ir kurias privalo ginti nacionalinis teismas, o tiesioginis taikymas apibrėžia, kaip EB teisės normos (pvz., reglamentai) tampa nacionalinės teisės dalimi.²³⁶

Iš pradžių tiesioginio veikimo principas buvo naudojamas tik asmenų ieškinių prieš valstybes nares kontekste. Tačiau buvo būtina, kad asmenys, siekdami įgyvendinti Bendrijos teisės santykių su kitais asmenimis kylančias savo teises, galėtų remtis ir Bendrijos teise.²³⁷

Sutarties nuostatų horizontalaus tiesioginio veikimo (santykiuose tarp asmenų) pripažinimas pradėtas *BRT v. Sabam* byloje²³⁸, kurioje Teismas pripažino, kad pagrindinės konkurencijos klausimus reguliuojančios nuostatos, t.y. EB sutarties 85 ir 86 (dab. 81 ir 82 str.) straipsniai kelia tiesioginių padarinių asmenims. Vėliau *Walrave and Koch* byloje²³⁹, kuri buvo keliamą dėl diskriminacijos – laisvo asmenų judėjimo bei laisvės teikti paslaugas ribojimo, Teismas pažymėjo, kad „tokios diskriminacijos draudimas taikomas ne tik valstybinės valdžios institucijų veiklai, bet jis aprėpia ir bet kokios kitos prigimties taisyklės, kuriomis siekiama kolektyviniu būdu reguliuoti apmokamą darbą bei paslaugų teikimą“. Bendrijos teisės horizontalųjį tiesioginį poveikį patvirtinančia yra laikoma

²³⁴ TT byla 26/62, *N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse administratie der belastingen* [1963] ECR I.

²³⁵ TT byla C-128/92, *H. J. Banks & Co. Ltd. v. British Coal Corporation* [1994] ECR I-1209.

²³⁶ Tatham A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 63.

²³⁷ Tiesioginis veikimas, pasireiškiantis asmens ir valstybės narės santykiuose, vadinamas vertikaliuoju tiesioginiu veikimu, o kai iš EB teisės kylančių teisių tiesioginio veikimo klausimas iškyla dėl ieškinio prieš kitus asmenis – vadinama horizontaliuoju tiesioginiu veikimu.

²³⁸ TT byla 127/73, *Belgische Radio en Televisie v. Societe Belge des Auteurs, Compositeurs et Editeurs* [1974] ECR 51.

²³⁹ TT byla 36/74, *Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405.

Defrenne v. SABENA byla²⁴⁰ dėl EB sutarties 141 straipsnio (buv. 119 str.), kuris už vienodą atliktą darbą garantuoja vienodą darbo apmokėjimą vyrams ir moterims. Šioje byloje TT pabrėžė Bendrijos socialinių uždavinių svarbą ir dar kartą pakartojo, kad tam tikros priemonės adresatas, kalbant apie tiesioginį veikimą, nėra svarbus.²⁴¹ Taigi TT byloje pateikti išaiškinimai dėl Sutarties nuostatų tiesioginio veikimo efektyviai išsprendė klausimą dėl to, ar Sutarties straipsniai sukelia tiesioginių padarinių santykiuose tarp asmenų.²⁴²

Kalbant apie tiesioginio veikimo doktrinos taikymą antriniams Bendrijos teisės šaltiniams, būtina paminėti, kad EB sutarties 249 straipsnis įtvirtina aiškų skirtumą tarp reglamentų (kurie yra privalomi ir tiesiogiai taikomi nacionalinėje teisės sistemoje) bei direktyvų (kurios yra privalomos valstybėms narėms tik rezultatų, kuriems pasiekti jos yra skirtos, prasme). Taigi atrodytų, kad direktyvų įgyvendinimas ir užtikrinimas yra valstybių narių ir Bendrijos reikalas, o asmenys naudojami iš direktyvų kylančia nauda tik tada ir tik tiek, kiek jos yra įgyvendintos jų nacionalinėje teisėje.

Tiesioginio veikimo principo išplėtimo galimybė už Sutarties straipsnių ribų²⁴³ pirmą kartą iškilo *Grad v. Finanzamt Traunstein* byloje²⁴⁴. Šioje byloje Teismas atsargiai formulavo savo išvadą.²⁴⁵ Tačiau *Van Duyn* byloje²⁴⁶, kurioje ginčas kilo dėl EB sutarties 39 straipsnio (buv. 48 str.) (laisvas darbuotojų judėjimas) bei Direktyvos 64/221, kuri apibrėžė valstybės politiką Sutarties nuostatų dėl laisvo asmenų judėjimo taikymo tikslais. TT pakartojo savo sprendimą *Grad* byloje, kad EB sutarties 189 straipsnis (dab. 249 str.) neužkerta kelio kitokių priemonių (nei reglamentai) tiesioginiam veikimui, todėl direktyvų privalomas pobūdis suteikia galimybę suinteresuotiems asmenims jomis remtis tiesiogiai. Taip pat TT pabrėžė, kad „ypač tais atvejais, kai Bendrijos institucijos direktyvomis nustato pareigą valstybėms narėms veikti tam tikru konkrečiu būdu, tokio akto veiksmingas poveikis būtų silpnesnis, jeigu asmenys negalėtų remtis juo savo nacionaliniuose teismuose, o pastarieji negalėtų remtis juo kaip Bendrijos teisės sudedamąja dalimi.“ Taigi, pagrindinis motyvas pripažįstant, kad direktyvos nuostatos gali būti tiesiogiai veikiančios ir sukelti tiesioginių

²⁴⁰ TT byla 43/75, *Defrenne v. SABENA* [1976] ECR 455.

²⁴¹ Teismas pareiškė: „kadangi 119 str. (dab. 141 str.) yra privalomas dėl savo pobūdžio, diskriminacijos tarp vyrų ir moterų draudimas taikomas ne tik valstybinės valdžios institucijų veiklai, bet jis apima ir visus susitarimus, skirtus apmokamam darbui reguliuoti apskritai, bei kontraktus tarp asmenų“. Žr.: TT byla 43/75, *Defrenne v. SABENA* [1976] ECR 455.

²⁴² Tatham. A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 66.

²⁴³ Pažymėtina, kad pirmoji byla, kurioje buvo pripažintas direktyvos nuostatos tiesioginis veikimas tokiu klausimu, kurio nereguliavo joks Sutarties straipsnis, buvo TT byla 51/76, *Verbond* [1977] ECR 113.

²⁴⁴ TT byla 9/70, *Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825.

²⁴⁵ „Nors ir tiesa, kad remiantis 189 straipsniu (dabartinis 249 str.) reglamentai yra tiesiogiai taikomi aktai ir dėl to galintys sukelti tiesioginių padarinių, tačiau tai nereiškia, kad kitos tame straipsnyje paminėtos teisinių priemonių kategorijos niekada negali sukelti panašių padarinių. Ypač tos nuostatos, kuriomis remiantis priimami sprendimai, privalomi tiems, kam jie skirti, leidžia iškelti klausimą, ar tokiais sprendimais sukurtas pareigas gali versti įgyvendinti tik Bendrijos institucijos, ar tokią teisę galbūt gali įgyvendinti visi, kurie yra suinteresuoti šių pareigų vykdymu. Jeigu suinteresuotiems asmenims iš esmės būtų atimta galimybė siekti sprendimu nustatytos pareigos vykdymo, tai būtų nesuderinama su sprendimų privalomu pobūdžiu, jiems suteiktu 189 straipsniu (dab. 249 str.). Ypač tais atvejais, kai, pavyzdžiui, Bendrijos institucijos savo sprendimu yra nustatiusios pareigą valstybei narei ar visoms valstybinėms narėms veikti tam tikru būdu, tokios priemonės veiksmingumas (*l'effet utile*) būtų susilpnintas, jei tos valstybės jurisdikcijoje esantys asmenys negalėtų remtis šiuo sprendimu teismuose, o nacionaliniai teismai negalėtų remtis juo kaip Bendrijos teisės dalimi.“

²⁴⁶ TT byla 41/74, *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337.

padarinių, yra bendro efektyvumo doktrina. Pažymėtina, kad efektyvumo doktrina glaudžiai siejasi su teisinio aiškumo samprata. TT priėjo prie išvados, kad neaiškumas, kilęs dėl neįgyvendintų ar netinkamai įgyvendintų direktyvų, nulemia iš tų direktyvų kylančių tiesiogiai įgyvendinamų teisių atsiradimą, vadinasi, kol direktyva nėra tinkamai inkorporuota į nacionalinę teisę, asmenys negali visapusiškai pasinaudoti savo teisėmis.²⁴⁷

Po to, kai buvo pripažinta, kad direktyvos gali sukelti tiesioginius padarinius (vertikalus tiesioginis veikimas), Teismas toliau plėtojo tiesioginio veikimo doktriną direktyvų poveikio tarp asmenų (horizontalus tiesioginis veikimas) aspektu. *Marshall* byloje²⁴⁸ buvo išspręsti du klausimai: dėl vertikaliojo tiesioginio veikimo apimties; ir gali ar negali direktyvos kelti horizontaliojo pobūdžio tiesioginių pasekmių. Šioje byloje TT atmėtė horizontalųjį tiesioginį veikimą direktyvoms, teigdamas, kad „<...> Direktyva pati savaime negali nustatyti pareigų asmeniui ir Direktyvos nuostata kaip tokia negalima remtis ieškinyje prieš tokį asmenį“. Vienas iš padarinių, kad direktyva neturi horizontaliojo tiesioginio veikimo, ypač remiantis tuo, kad tiesioginis veikimas sudaro pagrindą principui, kad valstybė narė negali teisinti savo pačios kaltės yra tai, kad valstybės narės ieškiniuose prieš privačius asmenis negali remtis neįgyvendintomis direktyvomis.²⁴⁹

Foster byloje²⁵⁰ TT pabandė apibrėžti „valstybės“ išorės ribas. Šioje byloje Teismas palaikė generalinio advokato Van Gerveno pasiūlytą formuluotę „organui, nepriklausomai nuo jo teisinės formos, kuris pagal valstybės priimtą aktą tapo atsakingu už viešųjų paslaugų teikimą prižiūrint valstybei ir kuris dėl to turi išskirtinių teisių, skirtingų nuo tų, kurios kyla iš įprastų normų, taikomų santykiuose tarp privačių asmenų.“ Svarbu tai, kad nors *Foster* byla ir pateikia rėmus, pagal kuriuos gali būti apibrėžiama valstybė, ji nepašalina neaiškumo, sukkelto *Marshall* bylos, kadangi vis vien liko neaišku, kokiems valstybinės valdžios subjektams gali būti taikomos direktyvų tiesioginio veikimo nuostatos.

Byloje *Faccini Dori*²⁵¹ Europos Teisingumo Teismas nepaneigė savo sprendimo *Marshall* byloje, priešingai, jis patvirtino, kad direktyvos negali turėti horizontaliojo tiesioginio veikimo. Šis Teismo sprendimas reiškia, kad direktyvų pagalba Bendrija negali tiesiogiai nustatyti pareigų privatiems asmenims. Tačiau direktyvų horizontaliojo tiesioginio veikimo nebuvimas nepalieka neįgyvendintoje direktyvoje suteikiamų teisių turėtojo be gynybos priemonių. TT *Marleasing* byloje²⁵² nurodė valstybės narės institucijoms pareigą aiškinti teisę dar neįgyvendintos direktyvos kontekste

²⁴⁷ TT byla C-208/90, *Emmott v. Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-4269.

²⁴⁸ TT byla 152/84, *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* [1986] ECR 723.

²⁴⁹ TT byla 80/86, *Officier Van Justitie v. Kolponhuis Nijmegen* [1987] ECR 3969.

²⁵⁰ TT byla C-188/89, *Foster v. British Gas* [1990] ECR 3313.

²⁵¹ TT byla C-91/92, *Faccini Dori v. Recreb srl* [1994] ECR I-3325.

²⁵² TT byla C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion* [1990] ECR I-4135.

(aiškinti pagal aiškinimą). Kaip bebūtų, Teismas paneigė galimybę nacionaliniame teisiniame procese privačiam asmeniui prieš kitą privatų asmenį tiesiogiai remtis neįgyvendinta direktyva.

Nagrinėjant Bendrijos teisės tiesioginio veikimo principo ryšį su valstybių atsakomybe dėl žalos, galime teigti, kad šie du principai EB teisėje yra labai glaudžiai susiję, jie vienas kitą papildo, o ne pakeičia ir tokiu būdu padeda užtikrinti privačių asmenų teisių pagal Europos Bendrijos teisę gynimą nacionaliniuose teismuose.

Reikia pastebėti, kad buvo manoma (*Francovich* bylos kontekste), kad valstybių atsakomybė, kaip EB teisės instrumentas, turėtų veikti tik tada, kai pažeidžiama EB teisės norma, neturinti tiesioginio veikimo²⁵³. T.y. valstybės atsakomybė turėtų pakeisti tiesioginį veikimą ginant asmenų teises tais atvejais, kai juo pasiremti nebūtų galima. Manyta, jei teisės normos yra tiesiogiai veikiančios, asmenys gali ginti savo teises nacionaliniuose teismuose, remdamiesi tiesioginio veikimo doktrina.

Pažymėtina, kad Teismas atmetė tokį mąstymą, teigdamas, kad valstybės atsakomybė pagal Bendrijos teisę gali būti taikoma, nepaisant to, ar pažeista EB teisės norma yra ar nėra tiesiogiai veikianti, ir kad klausimas dėl normos tiesioginio veikimo tokiais atvejais yra nereikšmingas (angl. *irrelevant*).²⁵⁴ Tačiau reikėtų turėti omenyje, kad valstybių atsakomybė už žalą privatiems asmenims yra minimalus reikalavimas, t.y. valstybė gali užsitraukti atsakomybę pagal nacionalinės teisės normas mažiau griežtomis sąlygomis.²⁵⁵ Taigi, tapo suprantama, jog tiesioginio veikimo koncepcija gali apginti privataus subjekto teisę, bet negali sukurti teisminės gynybos priemonės privačiam asmeniui, kai valstybė narė savo veiksmais ar neveikimu atima iš asmens galimybę pasinaudoti Bendrijos teise jam sukurtomis garantijomis, todėl atsakomybė už šiuos pažeidimus turi būti pripažįstama nepriklausomai nuo Bendrijos teisės normų tiesioginio veikimo pobūdžio.

Lyginant valstybės atsakomybę ir tiesioginį veikimą, galima teigti, kad tiek taikant valstybės atsakomybę, tiek tiesioginio veikimo principą, taikomos skirtingos, tarpusavyje nesusijusios sąlygos. Valstybių atsakomybė už žalą, kaip teigia S. Prechal, veikia visai kitame lygmenyje. Tiesioginis ir netiesioginis²⁵⁶ veikimas pirmiausia taikomas pažeistoms teisės normoms ir teisėms, tuo tarpu valstybių atsakomybė taikoma kaip sankcija ir yra antrasis teisių gynimo lygmuo. Atsakomybė kyla iš EB teisės normos (teisės pareigos) pažeidimo, o ne iš pačios Bendrijos teisės (Sutarties ar

²⁵³ Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // *European Business Law Review*. 2006, No. 2. P. 299.

²⁵⁴ TT sujungtos bylos C-46/93, C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* [1996] ECR I-1029, para 19-22.

²⁵⁵ TT sujungtos bylos C-46/93, C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* [1996] ECR I-1029, para 66.

²⁵⁶ Netiesioginis veikimas (angl. *indirect effect; the principle of harmonious interpretation*) – tai nacionalinių teismų pareiga aiškinti nacionalinę teisę pagal direktyvų nuostatas ir tikslus. Žr.: TT byla 14/83, *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891; TT byla C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135.

direktyvos) normos.²⁵⁷ Dar daugiau, valstybės atsakomybę už žalą privačiam asmeniui užsitraukia kaip Bendrijos teisės pažeidimo pasekmę tik tada, kai remiantis tiesioginiu veikimu asmenų teisės negali būti visiškai apgintos.

Tai parodo valstybių atsakomybės už žalą principo subsidiarumą tiesioginio (ir netiesioginio) veikimo atžvilgiu. Tokių požiūrį įrodo ir TT jurisprudencija: *Miret*, *Faccini Dori*, *Carbonari*, *Dorsch Consult*, tam tikru aspektu ir *Wells* byla.²⁵⁸ Ši Teisingumo Teismo praktika parodo, kad kai tiesioginio veikimo principo pritaikyti neįmanoma, taikomas valstybės atsakomybės už žalą principas. Tokiu atveju valstybių atsakomybė tampa papildymu, priedu (angl. *supplement*) tiesioginio ir netiesioginio veikimo principui, bet ne pakaitalu (angl. *substitute*).

Pažymėtina, kad valstybių atsakomybė taip pat gali veikti kaip kompleksiskai papildanti (angl. *complement*) tiesioginį ir netiesioginį veikimą.²⁵⁹ Pripažįstama, kad Bendrijos teisės veiksmingumas ne visada užtikrinamas tiesioginiu ir netiesioginiu veikimu, taip pat ir privataus asmens teisės gali likti ne visiškai apgintos (pavyzdžiui, atlyginama ne visa padaryta žala), remiantis šiomis EB teisės priemonėmis. Tokią kompleksiško papildymo valstybių atsakomybės paskirtį patvirtino ir TT praktika.²⁶⁰

Taigi nors valstybių atsakomybė ir Bendrijos teisės tiesioginis veikimas yra skirtingos Europos Bendrijos teisės priemonės savo esme ir funkcijomis, jomis siekiama to paties tikslo – apsaugoti Bendrijos teisės subjektus, šiuo atveju privačius asmenis, bei kompleksiskai užtikrinti Bendrijos teisės veiksmingumą. Tačiau valstybių atsakomybės ir tiesioginio veikimo principų negalima sujunti į vieną ar jų tapatinti. Pažymėtina, jog taip pat nereikėtų *a priori* tapatinti tiesioginio veikimo ir valstybės atsakomybės sąlygos, pagal kurią norma ketinta suteikti teises asmeniui, kadangi tiesioginiam veikimui taikoma teisių suteikimo sąlyga pripažįstama sunkiau išpildoma.²⁶¹

Apibendrinant valstybės atsakomybės su kitais Europos Bendrijos teisės principais ryšį, reikia pasakyti, kad tokios doktrinos (EB teisės principai) kaip Bendrijos teisės viršenybė, tiesioginis veikimas, veiksmingumas, valstybių narių atsakomybė išvedamos sistemiškai aiškinant Europos Bendrijos Sutartį, nes kitaip joje numatytų tikslų, nustatytų Sutarties 2 ir 3 straipsnyje, įgyvendinimas taptų praktiškai neįmanomas. Jos kyla iš pačios Bendrijos teisės kaip *sui generis* teisės sistemos, taikomos tiek individams²⁶², tiek ir pačioms valstybėms narėms. Valstybių narių atsakomybės principo (kaip ir kitų EB teisės principų) kildinimui neabejotinai esminė yra nustatytoji valstybių narių

²⁵⁷ Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // European Business Law Review. 2006, No. 2. P. 301.

²⁵⁸ TT byla C-334/92 [1993] ECR I-6911; TT byla C-91/92 [1994] ECR I-3325; TT byla C-131/97 [1999] ECR I-1103; TT byla C-54/96 [1997] ECR I-4961; TT byla C-201/02 [2004].

²⁵⁹ Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // European Business Law Review. 2006, No. 2. P. 302.

²⁶⁰ TT byla C-66/95, *Sutton* [1997] ECR I-2163; TT sujungtos bylos C-192/95, C-218/95, *Comateb* [1997] ECR I-165.

²⁶¹ Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // European Business Law Review. 2006, No. 2. P. 315.

²⁶² Kaip minėta darbe, ši sąvoka, vartojama Teisingumo Teismo praktikoje, apima fizinius ir juridinius asmenis.

bendradarbiavimo pareiga (Sutarties 10 straipsnis), kaip negatyvų reikalavimą numatanti ir įpareigojanti valstybes nares pašalinti dėl Bendrijos teisės pažeidimo atsiradusias pasekmes. Veiksmingumo principas, bendrąja prasme išreiškiantis būtinumą užtikrinti, jog nacionalinės teisės normos nebūtų mažiau palankios nei tos, kurios taikomos teisės normoms, reglamentuojančioms nacionalinės teisės taikymą toje valstybėje narėje, nurodo asmenų teisminės gynybos proceso nacionaliniuose teismuose esminį reikalavimą. Valstybių atsakomybės, remiantis veiksmingumo principu, įtvirtinimas – privačių asmenų materialinės teisės reikalauti žalos atlyginimo ir efektyvios teisminės gynybos nacionaliniuose teismuose užtikrinimas. Europos Bendrijos teisės viršenybė užtikrina vienodą Bendrijos teisės taikymą skirtingose valstybėse narėse ir kartu su valstybių atsakomybės principu – vienodą atsakomybės dėl EB teisės pažeidimo ir žalos atlyginimo sampratą, sąlygas ir taikymą visose valstybėse narėse. Tiesioginis Bendrijos teisės veikimas – pagrindinė sąlyga (tačiau, kaip nustatėme, ne vienintelė) asmenims kreiptis į nacionalinius teismus, siekiant apginti savo teises, kurias numato Europos Bendrijos teisė. Valstybių atsakomybė, taikoma kaip sankcija ir veikianti skirtingai (dėl EB teisės normos pažeidimo, o ne apskritai dėl teisės normos egzistavimo), kompleksiskai papildo tiesioginį veikimą ir taip užtikrina, kad privačių asmenų teisės Bendrijoje būtų užtikrinamos keliais lygmenimis.

Apibendrintai teigiant, valstybių atsakomybės ir Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principai pasitarnauja, palaikant Europos Bendrijos teisės veiksmingumą, sistemos vieningumą bei taip pat užtikrina privačių asmenų teisių įgyvendinimą ir gynimą tiek Bendrijos, tiek nacionaliniu lygiu.

2.4. Valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principo Europos Bendrijos teisėje reikšmė ir ateities tendencijos

Iš to, ką nagrinėjome ir nustatėme šiame darbe, vertėtų pabrėžti, kad Europos Bendrijos teisinės sistemos subjektai yra ne tik valstybės narės, bet ir privatūs asmenys, kuriems Bendrijos teisė sukuria ne tik pareigas, bet ir teises. Teismas nurodė, kad „tokios teisės atsiranda ne tik tada, kai tai aiškiai numato EEB sutartis, bet ir vienareikšmių įsipareigojimų, kuriuos EEB sutartis priskiria asmenims, valstybėms narėms bei Bendrijos institucijoms, pagrindu.²⁶³ Tokiu atveju tik pripažinimas, kad naudojimasis teise turi būti užtikrinamas tam tikrų pareigų vykdymu, ir atvirkščiai, teisės vertinimas kaip teisių ir pareigų visumos, garantuoja EB teisės normų veiksmingumą. Kaip jau minėta, manoma, kad Teismas tokį sprendimą *Francovich* byloje priėmė atsižvelgęs ir į teisinę, ir į politinę situaciją. Net

²⁶³ TT byla *Francovich*, para 11.

ir galiojant konstitucinio pobūdžio²⁶⁴ viršenybės principui valstybės nesiėmė priemonių įgyvendinti EB teisės aktus, todėl buvo sunku kalbėti apie Bendrijos teisės veiksmingumą ir efektyvumą, o tai sudaro vieną esminių EB teisės reikalavimų, tiesiogiai nurodytą Sutarties 10 straipsnyje. Todėl Teismas, siekdamas užtikrinti efektyvų Europos Bendrijos teisės įgyvendinimą ir suvokdamas, kad tam nepakanka tiesioginio ar netiesioginio veikimo bei viršenybės principų, valstybių narių pareigą imtis visų atitinkamų bendrų ir specialių priemonių įsipareigojimams pagal EB teisę įvykdyti išaiškino kaip įpareigojančią valstybes nares atlyginti asmeniui žalą, kilusią dėl jų su EB teise nesuderintų veiksmų.

Nagrinėjant valstybės atsakomybės principo kilmę ir pagrindus, pastebėtina, kad nė vienas Sutarties straipsnis, taip pat kaip ir Teisingumo Teismo išvesti principai, ne tik neprieštaruoja tokio principo buvimui, bet ir sudaro netiesioginį pagrindą jį pripažinti ir įgyvendinti. Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principai sudaro pagrindus ir sąveikauja su valstybės atsakomybės principu, siekiant apginti pažeistas privačių asmenų teises ir užtikrinti tinkamą ir efektyvų Bendrijos teisės taikymą nacionaliniu lygiu. Visi kartu šie principai kompleksiskai veikia Europos Bendrijos teisėje, papildydami vienas kitą, ir pagrindžia Bendrijos teisės prigimtį kaip *sui generis*.

Manytina, kad iš pradžių Europos Bendrijos teisėje nebuvo perimtas kitų teisės sistemų valstybės atsakomybės sampratos ir taikymo mechanizmas dėl kelių priežasčių:

1) visų pirma, dėl to, kad nacionalinė valstybių narių teisė šiuo klausimu reglamentuojama gana skirtingai, įvairiai traktuojant valstybės atsakomybės už žalą privačiam asmeniui sąvoką, subjektus, taikymo ypatybes; tarptautinėje teisėje valstybių atsakomybė už žalą privačiam asmeniui yra riboto pobūdžio ir veikia daugiausia valstybių (kaip svarbiausių šios teisės subjektų) tarpusavio lygmenyje; Europos Bendrijos teisėje privačių asmenų subjektiškumas yra tiesioginis, savo pažeistas teises pagal Bendrijos teisę jie gali ginti tiesiogiai tiek Bendrijos institucijose, tiek nacionaliniuose teismuose.

2) visų antra, pirminis ir svarbiausias valstybių atsakomybės už žalą tikslas, kaip matyti iš Teismo praktikos, nebuvo ginti ir užtikrinti pažeistas privačių asmenų teises nuo neteisėtų valstybės veiksmų, o užtikrinti Bendrijos teisės veiksmingą ir vieningą egzistavimą; nacionalinėje ir tarptautinėje teisėje (ir bendrojoje ir regioninėje) valstybių atsakomybė istoriškai išsirutuliojo iš siekio apsaugoti privatų asmenį nuo valstybės valdžios institucijų piktnaudžiavimo ir turėjo tikslą įsteigti kompensacijos – žalos atlyginimo – mechanizmą.

²⁶⁴ Konstitucinį Europos Bendrijos pirminės teisės pobūdį ne kartą pabrėžė Teisingumo Teismas, teigęs, kad Europos Bendrijos sutartis kaip ir valstybių narių Konstitucijos, turi aukščiausią teisinę galią. Teismas pažymėjo, kad taip, kaip visi valstybės jurisdikcijoje esantys subjektai turi laikytis valstybės Konstitucijos nuostatų, valstybės narės ir Bendrijos institucijos yra įpareigtos veikti, vadovaujantis Europos Bendrijos sutartimi ir iš jos kylančiais konstituciniais principais. Žr.: TT sprendimai byloje 294/83, *Parti ecologiste "Les verts" v. European Parliament* [1986] ECR 1339; C-314/91, *Beate Weber v. European Parliament* [1993] ECR I-1093; 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lubeck-Ost*. [1987] ECR 4199; TT nuomonė 1/91, concerning the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty [1991] ECR I-6079.

3) visų trečia, Teisingumo Teismas, pasiremdamas EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais ir sukurdamas valstybių atsakomybės už žalą privatiems asmenims doktriną, tikėtina, siekė užpildyti šių principų spragas. Darome prielaidą, kad TT rėmėsi Bendrijos teise ir Sutartimi (ir atitinkamai nesirėmė iš pradžių nei valstybių narių įstatymams bendrais principais, nei tarptautinės teisės principais) tam, kad sukurti nauji įsipareigojimai valstybėms narėms būtų pagrįsti Bendrijos teise ir Sutartimi, kitokiu atveju šie įsipareigojimai valstybių narių atžvilgiu būtų abejotini.

Vis dėlto, vystydamas ir plėtodamas valstybių atsakomybės doktriną, Teisingumo Teismas priartino jos sampratą prie kitose teisinėse sistemose taikomos valstybių atsakomybės už žalą privačiam asmeniui tiek sampratos, tiek ir tikslo požiūriu²⁶⁵. Vadinasi, mūsų darbo įvade iškelta hipotezė, kad Europos Bendrijos valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas yra *sui generis*, pasitvirtino tik iš dalies.

Galima tik pritarti, jog valstybės atsakomybės doktrinos suformulavimas buvo išties didelis žingsnis siekiant efektyvios privačių asmenų teisių, kurias jiems suteikia Bendrijos teisė, apsaugos. Šios doktrinos vystymasis prasidėjo ankstyvaisiais 1960 metais²⁶⁶, tačiau pati koncepcija buvo suformuluota tik 1991 metais²⁶⁷. Šiandien galime teigti, jog valstybės atsakomybės doktrina yra vis dar vystymosi stadijoje, nes nėra pakankamai gairių, kurios padėtų nacionaliniams teismams tinkamai pritaikyti valstybės atsakomybės doktriną ir dėl to gali būti nevysiškai apgintos asmenų teisės, kurias suteikia Europos Sąjungos teisė.

Lisabonos sutartis²⁶⁸, įsigaliojusi 2009 metų gruodžio 1 dieną²⁶⁹, gali turėti įtakos valstybių atsakomybei už žalą privačiam asmeniui Europos Bendrijoje. Šia sutartimi įvedama ženklų dabartinių Europos Sąjungos ir Europos Bendrijos sutarčių pataisų. Lisabonos sutartis suteikia Europos Sąjungai teisinį pagrindą ir priemones, reikalingas ateities problemoms spręsti ir piliečių poreikiams tenkinti. Svarbu tai, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija²⁷⁰ tapo teisiškai privalomu dokumentu. Chartija apima politines, ekonomines ir socialines Europos Sąjungos piliečių teises. Lisabonos sutartyje Chartija įvardijama kaip faktinis teisių, kurias, ES nuomone, Sąjungos piliečiai turėtų turėti bendraudami su Sąjungos institucijomis, sąrašas ir įstatymiškai įpareigojamos Sąjungos garantijos. Šešiuose Chartijos skyriuose aptariamos su asmens orumu susijusios teisės, laisvės, lygybė, solidarumas, su pilietybe susijusios teisės ir teisingumas. Šios teisės

²⁶⁵ Nesant nuostatų, aiškiai ir konkrečiai numatančių EB teisės pažeidimo padarinius valstybėms, Teismas, vykdydamas jam Sutarties patikėtą užduotį užtikrinti, kad aiškinant ir taikant Sutartį, būtų laikomasi teisės, sprendžia šį klausimą taikydamas visuotinai priimtus aiškinimo metodus, ypač atsižvelgdamas į Bendrijos teisės sistemos esminius principus, ir, kai tai būtina, principus, bendrus valstybių narių teisės sistemoms. TT byla *Brasserie du Pêcheur*, para 20.

²⁶⁶ TT byla 6/60, *Humblet v. Belgian State* [1960] ECR 559.

²⁶⁷ TT sujungtos bylos C-6/90 ir 9/90, *Francovich*.

²⁶⁸ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį // OJ C. 2007, Nr. 306/01.

²⁶⁹ Kaip numatyta Lisabonos sutarties 6 straipsnyje, Sutartis įsigalioja, ją ratifikavus visoms ES valstybėms narėms.

²⁷⁰ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija // OJ C. 2007, Nr. 303/01.

apibrėžtos iš esmės remiantis kitais tarptautiniais dokumentais, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių konvencija, taip įtraukiant juos į Europos Sąjungos teisinę sistemą.

Taigi, tiek Europos Sąjungos institucijos turi užtikrinti į Chartiją įtrauktas teises, tiek valstybės narės, įgyvendindamos Sąjungos teisės aktus, irgi turi laikytis šių įsipareigojimų. Pažymėtina, kad dėl Chartijos įtraukimo į teisinę sistemą Sąjungos galios nesumažėja, bet privačių asmenų (piliečių) teisės ginamos griežčiau, jie turi daugiau laisvių. Teisingumo Teismas užtikrins, kad Chartijos nuostatos būtų tinkamai taikomos, taigi, neatmestina, kad aiškindamas Chartijos nuostatas, Teismas vystys ir plėtos valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principą.

IŠVADOS

Išanalizavus valstybių narių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą kilmės ir ryšio su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais temą galima suformuluoti tokias išvadas:

1. Valstybės atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas buvo daug anksčiau įtvirtintas nacionalinėse teisinėse sistemose ir tarptautinėje teisėje nei Europos Bendrijos teisėje, todėl šio principo pradinėje kūrimo stadijoje Teisingumo Teismas turėjo galimybę remtis tam tikru *acquis* perėmimu ir pritaikyti jį Bendrijos teisėje. Tokiai galimybei neturėjo trukdyti tai, kad Europos Bendrijos teisės sistema Teisingumo Teismo sprendimuose (*Van Gend en Loss*, *Costa v. ENEL* bylos) buvo pripažinta *sui generis*, nes net ir savita teisės sistema, kokią TT pripažino Europos Bendrija, kai kuriuos teisės principus (pvz., *pacta sunt servanda*) iš kitų teisinių sistemų akceptavo tiek, kiek jie prisidėjo prie Bendrijos teisės sistemos koherentiškumo ir vidaus rinkos sukūrimo.

2. Europos Bendrijos teisėje valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas nebuvo suformuluotas Europos Bendrijos sutartyje, kas leidžia manyti apie šalių steigėjų valią riboti savo atsakomybę šiuo klausimu ir jį reguliuoti išimtinai tik vidaus teisės priemonėmis. Valstybių atsakomybės Bendrijos teisėje principo sukūrimo pagrindai ir tikslai pirminėje šio principo išvystymo stadijoje skyrėsi nuo nacionalinių teisės sistemų ir tarptautinės teisės instrumentų. Taigi galime konstatuoti, kad TT nepasirėmė jau egzistavusio valstybių atsakomybės principo samprata.

3. Kuriant valstybių atsakomybės už žalą principą Europos Bendrijos teisės sistemoje, žmogaus teisių apsaugos imperatyvas ir kompensacinio mechanizmo įtvirtinimas buvo tik šalutinis tikslas. Nors žmogaus teisių apsauga nuo 8 dešimtmečio pradžios (*Stauder* byla) buvo pripažinta bendruoju Europos Bendrijos teisės principu, tačiau valstybių atsakomybės principo sukūrimui ir pagrindimui šis tikslas atliko antraeilį vaidmenį. Pagrindinis šio principo sukūrimo ir veikimo tikslas buvo Europos Bendrijos teisinės sistemos viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principų „spragų“ užpildymas.

4. Valstybės atsakomybės principo būtinybę Teismas grindė Bendrijos teisės instrumentais, pabrėžiant kad kuriamas *sui generis* principas, paremtas Europos Bendrijos teise ir šios teisinės sistemos principais. Vėlesnėje Teismo praktikoje principo samprata evoliucionavo ir kito, grindžiant valstybės atsakomybę bendru teisės principu bei valstybių narių įstatymams bendrais principais, tuo priartindamas valstybės atsakomybės sampratą prie kitų kompensacinių sistemų, veikiančių nacionalinėje ir tarptautinėje teisėje, atsakomybės sampratos. Taigi šio tyrimo hipotezė, kad valstybių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą principas yra *sui generis*, pasitvirtino tik iš dalies.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Nacionalinės teisės aktai ir kiti šaltiniai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 36-1094.

Tarptautinės teisės aktai

3. 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija // Valstybės žinios. 2000, Nr. 96-3016.
4. 1961 m. Vienos konvencija dėl diplomatinių santykių // Valstybės žinios. 1999, Nr.83.
5. 1972 m. Europos Tarybos Bazelio konvencija dėl valstybės imuniteto // Valstybės žinios. 2003, Nr. 30.

Europos Sąjungos teisės aktai ir kiti šaltiniai

6. Europos Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija) // Valstybės žinios. 2004, Nr. 2-2.
7. Europos Sąjungos sutartis (Suvestinė redakcija) // OJ C. 1997, Nr. 115/47.
8. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį // OJ C. 2007, Nr. 306/01.
9. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija // OJ C. 2007, Nr. 303/01.
10. 1980 m. spalio 20 d. Tarybos direktyva 80/987/EEB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su darbuotojų apsauga jų darbdaviui tapus nemokiam, suderinimo // OJ, 1980, L 283/23.
11. Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM/85/0310.
12. TT nuomonė 1/91 Concerning the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty [1991] ECR I-6079.

Specialioji literatūra

13. Aalto P. Twelve Years of *Francovich* in the European Court of Justice: A Survey of the Case-law on the Interpretation of the Three Conditions of Liability // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle, Academy of European Law Trier, Series of Publications. 2004. vol. 37.
14. Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2000.
15. Anagnostaras G. State Liability and Alternative Courses of Action: How Independent Can an Autonomous Remedy be? // Yearbook of European Law. 2001-2002, vol. 21.
16. Becker F. Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness // Common Market Law Review. 2007, No. 44(4).
17. Brownlie I. Principles of Public International Law (7th ed.). Oxford: Oxford University Press, 2008.
18. Caranta R. Governmental Liability after *Francovich* // Cambridge Law Journal. 1993, vol. 52.
19. Caranta R. Judicial Protection Against Member States: a New *Jus Commune* Takes Shape // Common Market Law Review. 1995, No. 32.
20. Cassesse A. International Law (2nd edition). Oxford: Oxford University Press, 2005.
21. Craig P., de Búrca G. EU Law, Texts, Cases, Materials (4th edition). Oxford: Oxford University Press, 2008.
22. Drakšas R., Valutytė R. Valstybės atsakomybės pagal privataus asmens ieškinį principo samprata ir įgyvendinimo sąlygos // Justitia. Vilnius: Justitia, 2007, Nr. 2 (64).
23. Eilmansberger T. The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: in Reach of the Missing Link // Common Market Law Review. 2004, vol. 41.
24. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys // red. doc. dr. V.Valančius. Council of Europe: Justitia, 2004.
25. Green N., Barav A. Damages in the National Courts for Breach of Community Law // Yearbook of European Law. 1986, vol. 6.
26. Hartley T. C. European Union Law in a Global Context: Text, Cases and Materials. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
27. Jarukaitis J. Europos Bendrijos teisės viršenybė ir valstybių narių bei Lietuvos Respublikos teisė // Teisė. 2000, Nr. 37.
28. Jočienė D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Vilnius: Eugrimas, 2001.
29. Kargaudienė A. Viešoji atsakomybė: atsakomybės už padarytą žalą privačiam asmeniui subjekto apibrėžimo problema // Jurisprudencija. 2008, Nr. 3 (105).

30. Lenaerts K. and Van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union (2nd edition) London: Thomson/Sweet and Maxwell, 2005.
31. Mancini G. F., Keeling D. T. Democracy and the European Court of Justice // The Modern Law Review. 1994, vol. 57.
32. Martin C. P. Furthering the Effectiveness of EC Directives and the Judicial Protection of Individual Rights Thereunder. International and Comparative Law Quarterly. 1994, Nr. 43(1).
33. Mikėlėnas V. Civilinė atsakomybės problemos: lyginamieji aspektai. Vilnius: Justitia, 1995.
34. Moniz C. B. Overview of the Mechanisms of Enforcement of Community Law // Enforcing Community Law from *Francovich* to *Köbler*. Twelve Years of the State Liability Principle. Academy of European Law Trier, Series of Publications, 2004. Vol. 37.
35. Norkus R., Prapiestytė D., Valančius V. Procesas Europos Bendrijos Teisingumo Teisme: preliminarus nutarimas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
36. Norkūnas A., Selelionytė-Drukteinienė S. Civilinės atsakomybės praktikumas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
37. Prechal S. Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? // European Business Law Review. 2006, No. 2.
38. Samuilytė A. Valstybės atsakomybė: išbandymas Europos Bendrijos teise // Justitia. 2006, Nr. 4(62).
39. Selelionytė-Drukteinienė S. Valstybės deliktinės atsakomybės raidos tendencijos: daktaro dis. soc. mokslai: teisė (01 S) / MRU. Vilnius, 2008.
40. Soloveičikas D. Europos Sąjungos teisės tiesioginis veikimas ir jos taikymas – dvi skirtingos tapačios doktrinos dalys? // Jurisprudencija. 2007, Nr. 4(94).
41. Steiner J. From Direct Effects to *Francovich*: Shifting Means of Enforcement of Community Law // European Law Review. 1993, vol. 18. No 1.
42. Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999.
43. Tridimas T. The General Principles of EU Law (second edition). Oxford: Oxford University Press, 2006.
44. Tridimas T. Liability for Breach of Community Law: growing up and mellowing down? // Common Market Law Review. 2001, vol. 38.
45. Vadapalas V. Tarptautinė teisė. Vilnius: Eugrimas, 2006.
46. Vadapalas V. Tarptautinė teisė: pagrindiniai dokumentai ir jurisprudencija. Vilnius: Eugrimas, 2003.
47. Vaitkevičiūtė A. Valstybių narių atsakomybė dėl privatiems asmenims padarytos žalos, pažeidus Europos Bendrijos teises: kilmė, samprata ir sąlygos // Jurisprudencija. 2007, Nr. 7(97).

48. Vaitkevičiūtė A. Žalos, padarytos valstybei narei pažeidus Europos Bendrijos teisę, atlyginimas privačiam asmeniui // http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=184699.
49. Vajda Ch. Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post *Factortame* // European Business Law Review. 2006, vol. 17.
50. Van Gerven, W. Remedies for Infringements of Fundamental Rights. European Public Law. 2004, No. 10(2).
51. Ward A. Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law (second completely revised edition). Oxford: Oxford University Press, 2007.

Teisingumo Teismo praktika

52. Byla 6/60, *Humblet v. Belgian State* [1960] ECR 559.
53. Byla 26/62, *Van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR 1.
54. Byla 6/64, *Flamino Costa v. ENEL National Electricity Board* [1964] ECR 585.
55. Byla 29/69, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419.
56. Byla 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle fur Gtriede und Futtermittel* [1970] ECR 1125.
57. Byla 77/69 *Commission v. Belgium* [1970] ECR 237.
58. Byla 8/70 *Commission v. Italy* [1970] ECR 961.
59. Byla 9/70, *Grad v. Finanzamt Traunstein* [1970] ECR 825.
60. Byla 48/71, *Commission v. Italy* [1972] ECR 527.
61. Byla 30/72, *Commission v. Italy* [1973] ECR 161.
62. Byla 167/73, *Commission v. France* [1974] ECR 359.
63. Byla 41/74, *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337.
64. Byla 4/73, *Nold v. Commission* [1974] ECR 491.
65. Byla 127/73, *Belgische Radio en Televisie v. Societe Belge des Auteurs, Compositeurs et Editeurs* [1974] ECR 51.
66. Byla 36/74, *Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale* [1974] ECR 1405.
67. Byla 43/75, *Defrenne v. SABENA* [1976] ECR 455.
68. Byla 60/75, *Carmine Antonio Russo v. AIMA* [1976] ECR 45.
69. Byla 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989.
70. Byla 45/76, *Comet v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043.
71. Byla 265/78, *H. Ferweda B. V. v. Produktschap voor Vee en Vees* [1980] ECR 617.
72. Byla 158/80, *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805.
73. Byla C-199/82, *Amminidtrazione delle Finanze dello Stato v. San Giorgio* [1983] ECR 3595.
74. Byla 14/83, *Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.

75. Byla 294/83, *Parti ecologiste "Les verts" v. European Parliament* [1986] ECR 1339.
76. Byla 152/84, *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* [1986] ECR 723.
77. Byla 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lubeck-Ost.* [1987] ECR 4199.
78. Byla 222/86, *UNECTEF v. Heylens* [1987] ECR 4097.
79. Byla 80/86, *Officier Van Justitie v. Kolponhuis Nijmegen* [1987] ECR 3969.
80. Byla C-213/89, *Factortame Ltd. v. Secretary of State for Transport* [1990] ECR I-2433.
81. Byla C-188/89, *Foster v. British Gas* [1990] ECR I-3313.
82. Byla C-106/89, *Marleasing SA v. La Commercial International de Alimentacion SA* [1990] ECR I-4135.
83. Sujungtos bylos C-6/90 ir 9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-05357.
84. Byla C-208/90, *Emmott v. Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-4269.
85. Byla C-314/91, *Beate Weber v. European Parliament* [1993] ECR I-1093.
86. Byla C-334/92, *Wagner Miret v. Fondo de Garantia Salarial* [1993] ECR I-6911.
87. Byla C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb srl* [1994] ECR I-3325.
88. Byla C-128/92, *H. J. Banks & Co. Ltd. v. British Coal Corporation* [1994] ECR I-1209.
89. Sujungtos bylos C-46/93, C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Germany, and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others* [1996] ECR I-1029.
90. Sujungtos bylos C-178-179/94, C-188-190/94, *Erich Dillenkofer and others v. Federal Republic of Germany* [1996] ECR I-4845.
91. Byla C-5/94, *R. V. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553.
92. Byla C-192/93, *El Corte Ingles SA v. Cristina Blazquez Rivero* [1996] ECR I-1281.
93. Sujuntos bylos C-283, 291, 292/94, *Denkavit International v. Bundesamt fur Finanzen* [1996] ECR I-5063.
94. Byla C-192/95, *Comateb v. Directeur General des Douanes et Droits Indirects* [1997] ECR I-165.
95. Byla C-66/95, *The Queen v. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton* [1997] ECR I-2163.
96. Byla C-261/95, *Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR I-4025.
97. Byla C-140/97, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others v. Republik Osterreich* [1999] ECR I-3499.
98. Byla C-302/97, *Klaus Konle v. Republik Osterreich* [1999] ECR I-3099.
99. Byla C-424/97, *Salome Haim v. Kassenzahnarztliche Vereinigung Nordhein* [2000] ECR I-5123.

100. Byla C-228/98, *Dounias v. Ipourgos Ikonomikon (Minister for Economic Affairs)* [2000] ECR I-577.
101. Byla C-453/99, *Courage v. Bernard Crehan and Bernard Crehan v. Courage* [2001] ECR I-6297.
102. Byla C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich* [2003] ECR I-10239.
103. Byla C-234/04, *Kapferer v. Schlanck and Schick* [2006] ECR I-2585.

SANTRAUKA

Valstybių narių atsakomybės už privatiems asmenims padarytą žalą kilmė ir ryšys su Europos Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais

Šio magistro baigiamojo darbo tikslas - atskleisti valstybių atsakomybės už žalą kilmę Europos Bendrijos teisėje ir išorinį bei vidinį atsiradimo kontekstą, sampratą bei sąsają su EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo ir veiksmingumo principais.

Pirmoje darbo dalyje apžvelgiama nacionalinės ir tarptautinės teisės reguliuojama valstybių atsakomybės už žalą kilmė, samprata ir reikšmė. Atkreipiamas dėmesys į valstybių atsakomybės unifikavimo, atliekamo tarptautinėmis sutartimis ir rekomendacijomis, problematiką. EŽTK reikšminga šioje srityje, nes įtvirtina mechanizmą, pagal kurį privatūs asmenys turi teisę ginti savo pažeistas teises prieš valstybę teisme ir reikalauti teisės pažeidimu padarytos žalos atlyginimo. Apibendrinus šias sistemas, daroma išvada, kad tiek nacionalinėje, tiek tarptautinėje teisėje valstybės atsakomybės kilmė grindžiama tikslu apsaugoti privačius asmenis nuo valstybių savavališkų veiksmų, pažeidžiančių jų teises ir, jei toks pažeidimas įvyko, atlyginti pažeidimu padarytą žalą (kompensacinė funkcija).

Antroje darbo dalyje analizuojama valstybių atsakomybės Europos Bendrijos teisėje kilmė, atsiradimo poreikis ir priežastys, užuomazgos TT praktikoje ir reikšmingiausi Teismo sprendimai (*Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*, *Dillenkofer*) valstybių atsakomybės kilmės, sampratos ir taikymo klausimais. Autorė kelia klausimą, kodėl nebuvo pasinaudota kitų teisės sistemų patirtimi valstybių atsakomybės srityje, o suformuluotas atskiras *sui generis* Bendrijos teisės principas, grindžiamas EB Sutarties koncepcija (10 straipsniu, EB teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais). Taip pat siekiama išsiaiškinti, koks ryšys sieja valstybės atsakomybės principą su Bendrijos teisės viršenybės, tiesioginio veikimo bei veiksmingumo principais, ir kaip šis ryšys įtakoja Bendrijos teisės veiksmingumą ir vieningumą bei privačių asmenų galimybes apginti savo pažeistas Europos Bendrijos teisėje garantuojamas teises.

Svarbiausia šio darbo išvada dėl valstybės atsakomybės EB teisėje kilmės ir ryšio su Bendrijos teisės principais – valstybės atsakomybės principo kilmė *sui generis*, tačiau jos samprata ir teisinis pagrindas su laiku kito, taip valstybės atsakomybės sampratą Europos Bendrijos teisėje priartindami prie nacionalinės ir tarptautinės teisės reguliuojamos valstybių atsakomybės už žalą sampratos ir tikslų.

SUMMARY

Member States' Liability in Damages Caused to Private Parties for Breaches of the European Community Law: The Origin and Connection to EC Law Principles of Supremacy, Direct Effect and Effectiveness

The aim of this paper is to reveal the origin, the context and the conception of the member states liability in damages caused to private parties for breaches of the European Community law. Also to identify the connection between the mentioned state liability and EC law principles of supremacy, direct effect and effectiveness.

In the first chapter the author overlooks the origin, conception and significance of the state liability in damages caused to private parties established in the national and international law. There was noticed the problem of unification of such liability establishing international treaties and drawing recommendations on this issue. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is very important for establishing a mechanism for private parties to defend their rights before the state in court and to claim for compensation. Summarizing these two law systems we can draw a conclusion that both in national and international law system state liability is based on the purpose to protect rights of private parties from unlawful authority acts and to compensate damages if such occurred due to the breach of rights (compensation function).

The origin, its demand and reasons, the beginning and the most significant rulings of European Court of Justice concerning the state liability in the EC law (*Francovich*, *Brasserie du Pêcheur*, *Dillenkofer*) are analyzed in the second chapter. The author raises an issue why in the EC law there was not intercepted the conception of state liability from other legal systems as national or international but instead there was developed the new approach and principle *sui generis* in EC law based on the 10th provision of the EC Treaty, principles of supremacy, direct effect and effectiveness. Also in this chapter there was a seeking to ascertain the connection between state liability for damages caused to private parties for breaches of the EC law and the EC law principles of supremacy, direct effect and effectiveness. What is the influence of above-mentioned connection to the effectiveness and

unity of the EC law generally and particularly to possibilities of protection of private parties rights established in the EC law.

The most significant conclusion regarding the origin and the connection to other EC law principles of state liability – at the beginning state liability principle was originated as *sui generis* but its conception and legal grounds developed and as a result the concept of state liability principle of EC law was set towards to conception and purposes of state liability for damages in national and international law.